

BOLETIN

ECONOMIA

al
día

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, U S A C

3er. Nivel, Edif. 86, Ciudad Universitaria, Zona 12, Ciudad de Guatemala.

Guatemala, octubre 2011

No. 10

Evolución de la situación financiera del gobierno central Período 1996 - 2011¹

1 . Elaborado por Mara Luz Polanco Sagastume, Economista, Investigadora del IIES.

1. La situación fiscal y el sector privado organizado: historia y tendencias

La posición de Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y otros actores sociales ligados a las élites económicas en contra del incremento de los impuestos y del gasto público no ha tenido variaciones significativas en los últimos 15 años, pero su disposición a la negociación y las propuestas de reforma fiscal han sido congruentes con las afinidades que les relacionan con quienes asumen la conducción del gobierno. En ese lapso, los gobiernos de Álvaro Arzú Irigoyen y Oscar Berger Perdomo, representantes de los intereses de las elites económicas, pudieron implementar, con algunas dificultades, medidas fiscales que les permitieron elevar los ingresos tributarios, adquirir deuda pública y financiar sus presupuestos sin la oposición del sector privado organizado. El gobierno de Álvaro Arzú implementó una política fiscal basada en la venta de las empresas del Estado y en una reforma tributaria centrada en el aumento de los impuestos indirectos, la creación del Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal (ISET), el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), un proceso de reducción arancelaria y medidas orientadas al mejoramiento de la administración tributaria, entre estas, la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). El gobierno de Arzú también fue favorecido por el incremento al inicio de su gobierno, de la tasa del IVA de 7 a 10%.

Como ha ocurrido históricamente, el sector privado organizado en el CACIF, mostró durante el gobierno de Álvaro Arzú su rechazo a los impuestos directos, como el ISET, el cual fue aceptado por el sector privado tras una negociación en la cual el gobierno dispuso reducir la tasa del ISR de 30 a 25%, así como una amnistía de 80% sobre los adeudos de los contribuyentes al fisco. Para alcanzar acuerdos sobre distintas problemáticas el gobierno estableció luego los llamados Encuentros de Actualización en los que participaron representantes de los partidos políticos, el CACIF y otras organizaciones sociales, y en los que se definió una agenda que incluyó la discusión de la privatización de las empresas del Estado, demandada insistentemente el sector privado organizado y contemplada en el programa de gobierno de Arzú.

Posteriormente, el CACIF también se manifestó, junto a los partidos de oposición y distintos sectores de la sociedad civil, en contra del

Decreto 122-97, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, aprobado por los diputados del partido gobernante, cuyas disposiciones contemplaban un reavalúo de las propiedades y tasas fijas que afectaban a grandes terratenientes y pequeños propietarios². Sin embargo, fueron los diputados de la Bancada Independiente y Rigoberta Menchú quienes interpusieron un recurso de inconstitucionalidad en contra el IUSI, acción que junto a las protestas populares y del empresariado organizado llevadas a cabo en los primeros meses de 1998³, obligaron a Álvaro Arzú a derogar el Decreto y restituir la legislación anterior, eliminando de ésta el artículo 36 que establecía que el pago del impuesto atrasado durante varios trimestres podría saldarse con la entrega al Estado de uno o varios bienes inmuebles⁴.

El proceso de privatización de las empresas del Estado impulsado por el sector privado organizado y llevado a cabo por el gobierno de Álvaro Arzú, fue conducido apresuradamente y fue objeto de acusaciones de corrupción, especialmente en lo relacionado con el procedimiento empleado en la reestructuración de la Empresa de Guatemala de Telecomunicaciones (GUATEL) y la venta de Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA) a Luca S.A, constituida con un capital de Q.5,000.0, y cuyos inversionistas tenían conexiones con varios grupos de las elites económicas nacionales y centroamericanas.⁵ Se incluía aquí una estrecha relación entre la familia Arzú y Carlos Chaín Chaín, miembro de la Junta Directiva de Luca S.A. Pero en este caso fue el entonces Procurador General de la Nación Acisclo Valladares Molina, quien impugnó el proceso ante la Corte de Constitucionalidad y quien

² Este decreto disponía que la base para el cálculo del impuesto de las propiedades rurales sería el número de metros cuadrados del terreno, y que en el caso de las propiedades urbanas, se agregaría a la extensión del terreno, los metros cuadrados de construcción.

³ Ver Inforpress Centroamericana No. 1261 y 1261. En 30 años de información estratégica sobre la región centroamericana. Disco 4/1995-2002. Tercera versión, diciembre de 2004.

⁴ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 62-87, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Art. 36. Guatemala, 16 de septiembre de 1987. Versión electrónica en http://www.lexdelta.com/cutrigua/visor.php?pageNum_RsVisor=5&numero_ley=2116&totalRows_RsVisor=7

⁵ De acuerdo con Benedicte Bull, entre los inversionistas estaban "22 empresarios guatemaltecos y hondureños. Los cuatro mayores accionistas eran el Grupo Finsa-Banco Americano (40,91%), el Grupo Optimal Investment (36,36%), el Grupo Banhcrecer (18,18%), y Centrans International (4,45%)." "(...) al momento de la compra de Telgua, el Consorcio Luca, S.A poseía un 75% de capital guatemalteco y un 25% de capital hondureño. Entre los inversionistas estaban varios grupos de inversión y bancos (. Sin embargo, Luca, S.A. también tenía conexiones con grupos del sector privado así como con Gobiernos de los otros países centroamericanos. El gerente de Luca, S.A era Ricardo Bueso Derás. Originario de una familia hondureña, Bueso había sido embajador de Guatemala en Belice durante el Gobierno de Jorge Serrano, y tenía inversiones en diversos sectores. En la junta directiva de Luca, S.A. también estaba Carlos Chaín Chaín, empresario hondureño que había sido Ministro de Economía en el Gobierno de Callejas en Honduras (1990-94), y que estaba estrechamente ligado a la familia de Arzú en Guatemala."

retiró la demanda ante las presiones gubernamentales. En abril de 1998 los trabajadores de correos y telégrafos también interpusieron un recurso de amparo en contra del usufructo del servicio otorgado a la empresa canadiense International Post Services (IPS)⁶, transacción en la que también se hicieron denuncias de tráfico de influencias.

En materia fiscal, las dificultades afrontadas por el gobierno de Álvaro Arzú para elevar la carga tributaria según lo establecido en los Acuerdos de Paz, llevaron al inicio de la discusión del llamado Pacto Fiscal que precedió asimismo la reforma fiscal impulsada por el gobierno de Alfonso Portillo, postulado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), quien durante la campaña electoral expresó críticas en contra del sector privado organizado. La reforma fiscal presentada por la administración de Alfonso Portillo, incluyó el aumento del tipo impositivo del IVA de 10 a 12% e incrementos al impuesto sobre las bebidas alcohólicas y el bunker C, así como modificaciones al Código Tributario fijando sanciones más severas para los evasores. Estas reformas, especialmente la relativa al incremento de la tasa del IVA, generaron alianzas entre distintos sectores sociales y provocaron una serie de manifestaciones que desembocaron en el paro nacional convocado por el CACIF el 1 de agosto de 2001, evento tras el cual el gobierno de Alfonso Portillo ratificó que mantendría las modificaciones a la legislación fiscal y el CACIF inició una campaña legal orientada a revertir las medidas tomadas por el Ejecutivo, interponiendo una serie de recursos de inconstitucionalidad en contra de las reformas realizadas, medidas a las que también recurrieron otras organizaciones de la sociedad civil. En 2001 fueron interpuestos 41 recursos de inconstitucionalidad en contra de la legislación tributaria: 31 del sector empresarial, 3 de los partidos políticos y 7 por otras organizaciones sociales. En 2002, los empresarios interpusieron cinco recursos y la sociedad civil, cuatro; y en el año 2003 el sector empresarial presentó seis y la sociedad civil, cinco.

No obstante, la reacción empresarial y popular en contra de las medidas tributarias implementadas por el gobierno de Alfonso Portillo, el incremento de la tasa del IVA impactó positivamente en la recaudación, lo cual se expresó en el crecimiento de la carga tributaria neta del gobierno central que evolucionó de 10.6% en 2000 a 11.7% en 2003.

⁶ . Los trabajadores de correos y telégrafos argumentaban que la transacción violaba el Decreto 1904, Código Postal en el cual se establecía que el Gobierno era el único autorizado para prestar el servicio. En este caso también hubo denuncias de tráfico de influencias y de otras anomalías en el proceso. Inforpress Centroamericana No. 1267, pg. 12. Guatemala, 17 de abril de 1998.

La oposición al gobierno generó condiciones para la denuncia de diversos casos de corrupción, en los que se implicó a Alfonso Portillo, así como a altos funcionarios del gabinete de gobierno, entre los que se encuentran el Vicepresidente de la República, Juan Francisco Reyes López, los Ministros de Finanzas Públicas, Eduardo Weymann y Manuel Maza Castellanos, el Ministro de Gobernación, Byron Barrientos y el Superintendente de Administración Tributaria, Marco Tulio Abadío, quienes fueron enviados a prisión y debieron enfrentar largos procesos judiciales, y en algunos casos fueron condenados por los actos imputados como ocurrió con Byron Barrientos y Marco Tulio Abadío.

En enero de 2004 asumió el gobierno Oscar Berger Perdomo, perteneciente a una de las familias de la elite económica del país, postulado por el partido Gran Alianza Nacional (GAN). Berger se encontró con una crisis financiera a la que contribuyeron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el sector privado en contra del IEMA y otras disposiciones aprobadas por el Gobierno de Alfonso Portillo. Las impugnaciones a los decretos 99-98, Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) y al Decreto 7-2002, Ley del Impuesto Específico a la Distribución de Vinos, Sidras, Vinos Vermouth, Vinos Espumosos y otras Bebidas Fermentadas, ocasionaron la suspensión de los mismos y un déficit en los ingresos tributarios de aproximadamente Q. 2,500.0 millones. La falta de recursos para el financiamiento del presupuesto obligó al gobierno a reducir el presupuesto en un 20% e iniciar una serie de consultas con distintos sectores en torno al Pacto Fiscal, lo cual dio lugar a una reforma tributaria en la que se incluyó parcialmente la propuesta presentada por la Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF) y en la que sobresalen las modificaciones hechas al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la sustitución del IEMA por el Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), cuyo plazo de vigencia, no obstante la renuencia de CACIF, fue ampliado unos meses antes del término del mandato de Oscar Berger. Otros aspectos, como el fortalecimiento de la recaudación del IVA, contribuyeron también al incremento de los ingresos tributarios en el período 2004-2007.

La puesta en marcha de un plan de reactivación económica que contemplaba el impulso del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el respaldo a los intereses del sector privado con la adopción de medidas orientadas al fortalecimiento de la "competitividad", el impulso a la inversión extranjera y programas

de desarrollo económico impulsado también por el sector privado, favorecieron por otra parte la relación entre el gobierno de Oscar Berger y el CACIF, cuyo mandato sin embargo, fue insistentemente criticado por las organizaciones sociales por evadir la solución de la problemática del campo, coadyuvando a la represión ejercida por los finqueros en contra de los trabajadores agrícolas, por llevar a cabo una política de desalojos y criminalización de la protesta, así como por el apoyo incondicional a las transnacionales mineras y la desatención de los intereses de los pobladores acosados por la presión que las mineras ejercen sobre sus propiedades, el medio ambiente, la salud y los derechos de los pueblos indígenas.

El gobierno de Oscar Berger no fue ajeno a las acusaciones por actos de corrupción. Se le acusó de utilizar el Programa de Apoyo Comunitario (PACUR), adscrito a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia como un instrumento para superar la debilidad numérica del Partido Gobernante en el Congreso de la República adjudicando las obras que los diputados solicitaban fueran realizadas en sus distritos electorales. También se acusó al partido gobernante de incrementar el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para beneficiar a los empresarios integrantes de la GANA con la adjudicación de obras públicas, lo cual contribuyó a incrementar la deuda pública generada por la Unidad Ejecuta de Conservación Vial (COVIAL), que al asumir el Gobierno de Álvaro Colom, ascendía a Q.2,000.0 millones.⁷

El mismo procedimiento se habría utilizado en el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), durante los primeros tres años de gobierno cuando el MICIVI estuvo bajo la conducción de Manuel Eduardo Castillo (diputado por la GANA). Una auditoría realizada en 2007, tras las insistentes denuncias de corrupción por dos empresas privadas a finales de 2007, tras las insistentes denuncias de corrupción, estableció la inexistencia de registros contables, de registros originales de contratos, facturas, expedientes de subsidios, informes de supervisión e informes socioeconómicos. Asimismo, no existían escrituras de terrenos en donde ya se habían construido casas, y como ocurrió en

⁷ . Revista Y qué?. A manos llenas, si robó la GANA. Edición electrónica en <http://www.revistayque.com/v1/candentes/actualidad/191-a-manos-llenas-asi-robo-la-gana> , Guatemala, septiembre de 2011.

algunas aldeas de Huehuetenango y Chimaltenango, no hubo controles sobre la supervisión de obras y estas habían sido construidas por los pobladores y no por la empresa a la que le fue adjudicado el proyecto⁸. Otra auditoría realizada por la Contraloría General de Cuentas en marzo de 2008, reveló que entre el 20 y 25% de las obras eran gestionadas por los diputados y estableció que habían desaparecido Q.160.0 millones de los Q.200.0 destinados a las tareas de reconstrucción derivadas de la Tormenta Tropical Stan.

Entre las denuncias de corrupción durante el Gobierno de Oscar Berger también se incluye el ingreso al país contrabando utilizando para el efecto la estructura de la Secretaría de Obras Sociales de la Presidencia (SOSEP). De acuerdo con información de prensa entre los años 2004 y 2005 habrían ingresado al país 1500 furgones que supuestamente contenían 35,000 toneladas de bananos donadas por la Compañía Independiente Bananera Guatemalteca S.A. (COBIGUA) y Chiquita Brands a la SOSEP, tras ser rechazadas por su destinatario en Estados Unidos. Sin embargo, la investigación realizada estableció que la SOSEP no había registrado las donaciones, la SAT a solicitud de la representante legal de SOSEP, Cristina Lima Villeda de Morales, autoriza el ingreso de los furgones indicando que no debe realizarse revisión física de su contenido, los manifiestos de carga de los contenedores refieren como destino de la mercadería una dirección en la que supuestamente funcionaba el Programa Promujer de SOSEP, pero la dirección corresponde a una propiedad municipal en la que funciona el Jardín Infantil Santa Isabel, el Ministerio de Agricultura por su parte informa que no tiene registros de los furgones y el ingreso de los furgones al país se da mucho tiempo después de la fecha de vencimiento de cualquier fruta.

Los funcionarios de la GANA ligados a las elites económicas a cargo de la seguridad pública fueron también señalados como responsables de graves ejecuciones extrajudiciales. Sobresale entre esos señalamientos en contra del ex Presidente de la Cámara de Industria y ex Ministro de Gobernación, Carlos Vielman y del Director de la Policía Nacional, Edwin Sperisen. A ambos se les acusa de haber permitido ejecuciones

⁸ . Esta auditoría fue realizada por las empresas Lara, Aranky & Ayestas, CPA, y Del Valle & Ortiz CPA, S.A

extrajudiciales cuando estando en el ejercicio de sus cargos, ordenaron y participaron en el desalojo de la Finca Nueva Linda el 31 de agosto de 2004, en el que participaron 1,100 policías y 200 efectivos del Ejército provocando la muerte de 9 campesinos y 3 policías. Este desalojo fue el desenlace de una serie de hechos represivos que hicieron crecer la conflictividad entre los campesinos dirigidos por la organización Trabajadores Mayas sin Tierra (TMST), los dueños de la Finca, las autoridades judiciales y la Asociación de Ganaderos del Sur Occidente de Guatemala, que exigió a las autoridades hacer efectivas las órdenes de desalojo. De acuerdo con la Procuraduría de los Derechos Humanos, en la operación participaron personas vestidas de civil que no pertenecían a la institucionalidad del Estado dando órdenes a la Policía Nacional Civil (PNC) y se observó la presencia de empresas privadas de seguridad en la acción de desalojo⁹.

Sobresale en la investigación realizada por el Congreso de la República, las acusaciones por uso excesivo de la fuerza y la constatación de que algunos funcionarios públicos favorecieron con sus actuaciones los intereses de los dueños de la finca y desatendieron las denuncias hechas por los campesinos.

Vielman y Sperinsen fueron también acusados por la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala (CICIG) de integrar en el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil una estructura paralela que ejecutaba sus acciones bajo un patrón de conducta sistemático orientado a ejecutar a las personas privadas de libertad involucradas en asesinatos, tráfico de drogas, lavado de dinero, secuestro, robos de droga y otros delitos. De acuerdo con la CICIG, el grupo en el que también participaron el ex director del Departamento de Investigación Criminal (DINC), Javier Figueroa, el ex director del Sistema Penitenciario, Alejandro Giammattei y otras 15 personas más, llevó a cabo las operaciones Plan Gavilán con el objetivo de ejecutar a los tres reos que se escaparon de la cárcel de máxima seguridad Fraijanes II, y que la operación Pavo Real, diseñada para quitar a los reos el control de la Granja Penal de Pavón, contemplaba la ejecución de los siete reos que controlaban el tráfico de drogas,

⁹ . Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, Informe Final: Finca Nueva Linda, Champerico, Retalhuleu, Hechos ocurridos el 31 de agosto de 2004. Guatemala, 28 de octubre de 2004.

extorciones, secuestros y otras actividades delictivas desde el penal, quienes murieron cuando las fuerzas de seguridad incursionaron en el mismo.¹⁰

Vielman fue capturado en España en octubre de 2010, Figueroa permanece bajo arresto domiciliario en Austria, pendientes de extradición. Sperisen es investigado en Suiza, y Giammattei fue capturado y absuelto recientemente en Guatemala del cargo ejecución extrajudicial y se le juzga por el delito de asociación ilícita. En estos casos, el ex Presidente de la república, Oscar Berger; el Vicepresidente, Eduardo Stein y el sector privado organizado han asumido posturas que favorecen a los ex funcionarios. Tras la captura de Vielman, Stein, crítico a la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG), indicando que ésta “se desboca” y que parecía “que había más interés en alcanzar una serie de impactos por los medios de comunicación que garantizar el debido proceso”¹¹. Posteriormente, en diciembre, en un mensaje televisivo, Berger se pronunció por un juicio justo para Vielman y Giammattei indicando que los funcionarios solamente habían cumplido con sus responsabilidades exigiendo que los procesos fueran “realizados de una manera ordenada, legal y justa, porque nadie está por encima de la ley”¹². En los mismos términos se manifestó el Presidente de CACIF, Carlos Amador, quien además se refirió a Vielman como “un ciudadano modelo”¹³. Así al contrario de lo ocurrido durante el gobierno de Alfonso Portillo, el empresariado organizado manifestó su respaldo a los altos funcionarios acusados de actos de corrupción.

En enero de 2008, asume el Gobierno de Álvaro Colóm, postulado por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), un partido que se define como socialdemócrata y que no representaba los típicos intereses del empresariado tradicional, aunque si los de un empresariado emergente, ligados a los nuevos negocios que trajo consigo la nueva etapa de transnacionalización del capital, como la maquila textil, actividad en la

¹⁰ . CICIG, Comunicado de prensa No. 018, Capturas agosto 09 de 2010. Edición electrónica <http://cicig.org/index.php?mact=News.cntnt01.detail.0&cntnt01articleid=54&cntnt01returnid=60>; y CERIGUA, Se giran órdenes de captura contra ex-funcionarios por ejecuciones extrajudiciales. Guatemala, martes 10 de agosto.

¹¹ . Agencia EFE, “Eduardo Stein critica a la CICIG por la captura de Vielman en España”, Ciudad de Guatemala, 17 de octubre de 2010.

¹² . Luis Ángel Sas, “Ex presidente Berger exige juicio justo para Vielman”, El Periódico, Edición electrónica. Guatemala, 6 de octubre de 2010.

¹³ . ACAN-EFE, “Guatemala solicitará a España informe sobre captura de Ex ministro Interior”. Guatemala, 13 de octubre de 2010. Edición electrónica en http://noticias.terra.com/noticias/guatemala_solicitar_a_espana_informe_sobre_captura_de_ex_ministro_int/act2553398

que tanto él como su esposa se habían desarrollado como empresarios. No obstante ello, desde el inicio la UNE no contó con el favor de los empresarios organizados, quienes como en otras ocasiones se opusieron sistemáticamente al aumento de los impuestos.

La decisión de la UNE de implementar programas sociales de subsidio directo a las familias en estado de pobreza creando para ello el Consejo de Cohesión Social avivó desde el inicio la confrontación entre el CACIF, el resto de partidos políticos y el gobierno de Álvaro Colom, no solamente porque la adopción de éstos incidía en el aumento del gasto público y se distanciaba de las políticas económicas impulsadas por el sector privado organizado, sino porque su implementación fortalecía la posición del partido gobernante ante el electorado y constituía una amenaza para las aspiraciones políticas de los partidos opositores. Como elemento adicional, el Consejo de Cohesión Social, presidido por ahora ex esposa de Álvaro Colom, Sandra Torres, adquiría además las características de una instancia paralela a la institucionalidad estatal que asumía funciones que no le correspondían¹⁴.

La postura política asumida por los empresarios nacionales se fortaleció durante el periodo con la decisión gubernamental de negociar sólo con el CACIF y marginar de la discusión fiscal a las instancias y organizaciones académicas y sociales que en periodos anteriores habían participado e influido en procesos como el acuerdo del Pacto Fiscal y en las propuestas de reforma fiscal que siguieron a la suscripción del mismo. Esta dinámica así como la crisis económica mundial que se inició en 2009 y la posibilidad de que los programas sociales del gobierno favorecieran a la UNE durante el proceso electoral de 2011, generó condiciones políticas para que empresarios y partidos políticos representados en el Congreso se unieran en un silencioso frente común en contra de la posibilidad de hacer una reforma fiscal que llevara más recursos al erario público y frustrara el cambio en la conducción del gobierno.

A las permanentes negociaciones realizadas por Ejecutivo con los empresarios y diputados en el Congreso de la República para aprobar los presupuestos anuales, sus ampliaciones y financiamiento, se sumó en el año electoral 2011, la disposición de la bancada del Partido

14 . De acuerdo con Alberto Fuentes Knight, ex ministro de Finanzas del gobierno de la UNE, el Consejo de Cohesión social se constituyó en la práctica en un foro de toma de decisiones, asumiendo funciones políticas que no le correspondían, sin asumir la responsabilidad legal por sus actuaciones. El Periódico, *El desgobierno de Colom*. Guatemala, 9 de septiembre de 2011. Edición electrónica.

Patriota (PP) y otros partidos en el Congreso de la República de utilizar el mecanismo de la interpelación a los funcionarios públicos como una maniobra dilatoria para inmovilizar la labor del Ministro de Gobernación, Carlos Menocal, con lo cual se logró, por un lado, evidenciar en el contexto de la campaña las debilidades de la seguridad pública, y por el otro, evitar la aprobación de una ampliación presupuestaria por Q.2,266.7 millones solicitada por el Ejecutivo¹⁵ y de los préstamos requeridos para financiar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2011 aprobado por el Congreso en el mes de noviembre.

Esa maniobra política desarrollada junto a las intenciones de Sandra Torres, ahora ex esposa del Presidente de la República, de ser inscrita como candidata presidencial, duró aproximadamente tres meses y fue abandonada cuando finalmente la Corte de Constitucionalidad falló en contra de la inscripción de la precandidata y dejó a la UNE fuera de la contienda electoral por la presidencia de la república, decisión tras la cual, la bancada del PP dispuso condicionar la aprobación de los préstamos para el financiamiento del presupuesto del año 2011 a la aprobación de la Iniciativa de Ley Número 4076 "que dispone aprobar la Ley de Transferencias Monetarias Condicionadas", buscando institucionalizar los programas sociales impulsados el gobierno de la UNE, para atraer hacia su partido a los votantes que apoyaban a Sandra Torres, quien basó su campaña en el ofrecimiento de preservar durante su administración las ayudas condicionadas. No obstante, la UNE, con la intención de obstaculizar la estrategia opositora en al término de la campaña para la primera vuelta electoral, utilizó la medida condicionando su voto a la aprobación de los préstamos, dos de los cuáles fueron aprobados en segunda lectura una semana antes de las elecciones, con lo cual la continuidad de la agenda legislativa estancada hasta agosto, se hace depender luego de los resultados de las elecciones generales que se realizaron el 11 de septiembre, en las cuáles 117 diputados se postularon por la reelección.

La situación generada por los partidos políticos en torno al financiamiento del presupuesto de 2011 se ha expresado principalmente en falta de recursos para la atención a la salud, la educación y el mantenimiento de la red vial y el cumplimiento de los pactos colectivos suscritos por la presente administración gubernamental con los trabajadores del Ministerio de Educación (MINEDUC) y del Ministerio de Salud Pública

15 . Ver Iniciativa 4372 presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República. Edición electrónica <http://www.finanzas-congresogt.info/wp-content/uploads/2011/05/registro43721.pdf>

y Asistencia Social (MSPAS), en los años 2008 y 2009, quienes han realizado una serie de protestas en contra de los encargados de dichas carteras y actualmente exigen que el Congreso de la República apruebe la ampliación presupuestaria solicitada por el gobierno y los préstamos para financiar el presupuesto de 2011.

Las acciones de la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM), y de los trabajadores del MSPAS apoyados por el Frente Nacional de Lucha incluyeron una serie de paros de labores, bloqueo de carreteras y manifestaciones en distintos momentos, configurando un panorama político en el que se definieron cinco actores principales: a) los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Ministerio de Educación, quienes tienen demandas gremiales y relacionadas con el mejoramiento de las condiciones para la atención a la salud en la red hospitalaria nacional y cuyas acciones se han dirigido a exigir al Ejecutivo y el Legislativo el financiamiento necesario para cumplir con los compromisos adquiridos; b) la oposición política en el Congreso de la República que ha bloqueado por más de medio año las propuestas del Ejecutivo relacionadas con la situación fiscal, como estrategia para promover los proyectos partidarios durante el proceso electoral; d) los funcionarios gubernamentales de la Presidencia, el MSPAS y el MINEDUC, que atribuyen la crisis a la falta de recursos a la oposición en el Congreso e indirectamente han sido apoyados por la postura de los trabajadores frente a las acciones en el Congreso de la República; e) el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), que ha implementado medidas orientadas a solventar la falta de financiamiento, como el Acuerdo Gubernativo 136-2011 que contiene normas de control y contención del gasto público; f) el sector privado, que se ha manifestado en contra del aumento del gasto público y el incremento de los impuestos, oponiéndose a las manifestaciones que incluyen bloqueos de carreteras por las pérdidas económicas que este tipo de medidas conllevan, y que ha recurrido en varias ocasiones a la Corte de Constitucionalidad (CC) para que garantice el derecho de libre locomoción, y al Ministerio de Gobernación solicitándole que actúe en contra de los manifestantes que bloquean las carreteras.

En este conflicto y en las vísperas de la campaña electoral el CACIF se manifestó en contra del presupuesto propuesto por el Ejecutivo para el año 2011. El presidente del CACIF, Carlos Amador, expresó entonces su temor de que los "recursos pudieran fácilmente desviarse a programas

que el Gobierno ha creado para mantenerse en el poder"¹⁶. Indicó asimismo que observaban con preocupación el crecimiento del tamaño del Estado y la disminución de los recursos destinados a inversión, así como la carencia de fuentes reales de financiamiento, la reducción de los rubros destinados a los Ministerios de Salud y Gobernación, y la posibilidad que el presupuesto del Ministerio de Educación se diluyera con la asignación de Q. 1,000.0 millones destinado al presupuesto del Fondo Social Mi Familia Progresá. En esta ocasión el CACIF también se manifestó en contra de la más contratación de deuda proveniente de préstamos externos.

Estos criterios de CACIF son congruentes con las posturas asumidas en el contexto de la campaña electoral respecto a la coyuntura que se generó en el Congreso de la República para impedir la aprobación de los préstamos externos destinados a financiar el presupuesto aprobado para el año 2011. En este sentido el rechazo a los bloqueos de los trabajadores de salud y educación es tanto una reacción relativa a las pérdidas económicas provocadas por éstos como una acción orientada a manifestar y fortalecer su inconformidad con el incremento del gasto público y el ensanchamiento de la brecha presupuestal, atribuida por CACIF a la intención del partido gobernante de mantenerse en el poder. De ahí también la intensa campaña llevada en contra de la cuestionable inscripción de la ex esposa del Presidente de la República, Sandra Torres.

Para fortalecer su posición en torno a la política fiscal, como ocurrió durante el gobierno de Alfonso Portillo, los empresarios agrupados en CACIF, diseñaron una estrategia para evidenciar la corrupción existente en la administración pública y basándose en las investigaciones y denuncias hechas en los medios de comunicación, presentaron durante el año 2011 al Ministerio Público (MP), 24 expedientes que contienen denuncias por casos de sustracción o malversación de fondos en distintos ministerios del Estado. En enero, tras la entrega de 18 denuncias de corrupción a la Fiscal General, Claudia Paz y Paz, los empresarios manifestaron que habían insistido en la investigación de malversación, contratación anómala de empresas, sobrevaloración y fraudes que afectan el erario público. La cita incluyó sin embargo, el inadecuado y cuestionable ofrecimiento de CACIF de apoyar al MP

16 . Prensa Libre, Preocupa a CACIF presupuesto 2011. Guatemala, 10 de noviembre de 2010. Edición electrónica http://www.prensalibre.com/noticias/Preocupa-Cacif-presupuesto_0_369563077.html

con tecnología y transporte¹⁷. En febrero, los empresarios presentaron seis denuncias más entre las que incluyeron casos por malversación de fondos, asignaciones dudosas respecto al transporte de personas en Cohesión Social y actividades anómalas en el Ministerio de Gobernación.

Durante el gobierno de Álvaro Colom se han hecho diversas denuncias sobre casos de corrupción en distintas instituciones, entre los que sobresalen los relacionados con el programa Mi Familia Progresá, el desvío de fondos en el Ministerio de Gobernación y el tráfico de influencias, sobrevaloración de obras e incumplimiento de contratos que ocurre en torno la ejecución de obras públicas realizadas por Organizaciones no Gubernamentales (ONG's).

Por su parte, el Organismo Ejecutivo continuó, como en años anteriores, cabildeando y promoviendo iniciativas de ley para resolver las dificultades financieras del gobierno central. Al finalizar abril, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), y otros miembros del Organismo Ejecutivo dieron a conocer una propuesta de política tributaria destinada a incrementar recaudación tributaria la cual contiene medidas de corto y mediano plazo. Entre las primeras se propone la integración de las iniciativas que están en el Congreso de la República relacionadas con la llamada Ley Antievasión II y sus enmiendas que persigue combatir la evasión fiscal, así como la defraudación aduanera, ampliar la base tributaria y facilitar a los contribuyentes el pago de impuestos, lo cual permitiría incrementar los ingresos tributarios en Q.630.0 millones

Entre las medidas de mediano plazo se contempla una reforma integral del Impuesto sobre la Renta (ISR), mejorar la productividad del IVA buscando mecanismos para aumentar el número de pequeños contribuyentes y modificar algunos impuestos cuyo tipo impositivo fijo tiene varios años de haberse establecido, aumentando la recaudación fiscal en Q.4,770.0 millones.

En mayo, el MINFIN emitió el Acuerdo Gubernativo 136-2011, "Normas de control y contención del gasto público para el segundo cuatrimestre del ejercicio fiscal 2011", en el cual, entre otras disposiciones, instruye a los ministerios, secretarías, otras dependencias del Ejecutivo, Procuraduría General de la Nación y las entidades descentralizadas que reciben aportes del Gobierno Central a adecuar sus pagos a la

¹⁷ . Prensa Libre, Empresarios piden investigar casos de corrupción. Guatemala, 7 de enero de 2011.

disponibilidad de recursos, priorizar el pago de remuneraciones, servicios básicos e insumos críticos y evitar el aumento del renglón "Equipo de Transporte".¹⁸

Sin embargo, este y otros intentos para hacer avanzar la agenda fiscal en el Congreso de la República fracasaron, haciendo evidente que la estrategia de los partidos opositores para evitar el financiamiento del gobierno de la UNE en el marco de la contienda electoral incluía la determinación de bloquear la realización de las obras públicas, el abastecimiento de los hospitales y el cumplimiento de los pactos colectivos suscritos con los trabajadores de los Ministerios de Salud y Educación, como un elemento más de una campaña política orientada a presentar al gobierno como único responsable de la crisis financiera. Una idea que es reproducida constantemente por periodistas y medios de comunicación consciente o inconscientemente aliados de las organizaciones empresariales que han guiado históricamente la política económica implementada en el país y que se encuentran representados ampliamente por diputados que han hecho carrera en el Congreso de la República con el financiamiento otorgado por aquellos, formalizando sus aspiraciones y proyectos sectoriales.

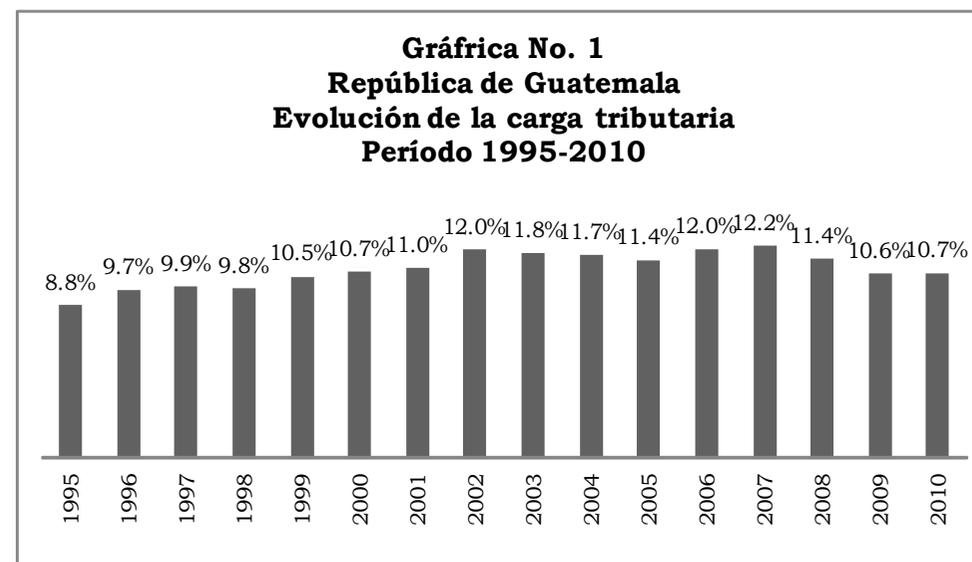
Y es que la situación política en torno a las finanzas públicas tiene sus raíces también en las falencias de nuestro sistema político debilitado hoy como nunca por la corrupción de los procedimientos democráticos para elegir y ser electos. Un sistema asediado por las influencias corporativas, por un tipo de clientelismo promovido por los mismos candidatos y aceptado sin reclamo por los electores y que incluye la existencia de partidos políticos que operan como empresas partidarias permeadas por la influencia de poderes fácticos de quienes reciben financiamiento y a quienes deben lealtad cuando sus integrantes están en ejercicio de la función pública.

2. Evolución de la situación financiera entre períodos gubernamentales

Durante el período 1996-2011 Guatemala pasado por cuatro períodos gubernamentales en los que la discusión sobre la crisis de las finanzas públicas ha estado en mayor o menor medida presente, sobresaliendo en ese lapso los esfuerzos y las dificultades para ampliar la carga tributaria,¹⁸ . Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo No. 136 – 2011, Guatemala 12 de mayo de 2011.

la oposición del sector privado organizado a pagar más impuestos directos, elevar el gasto y su predilección por políticas orientadas a elevar el gasto de inversión y disminuir el de funcionamiento. Estas posturas han encontrado entre quienes gobiernan y en los sectores sociales posiciones coincidentes o abiertamente opuestas, comportamiento en el que influyen las condiciones económicas nacionales e internacionales, pero también la mayor o menor asociación entre el sector privado organizado y quienes están gobernando en el Ejecutivo y Legislativo. Se observa entonces una evolución de la carga tributaria que asciende de 8.8% en 1995 a 12.0% en 2002, inducida por el clima político y de apoyo a los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. En ese período fue posible la realización de dos reformas tributarias: una pactada entre distintos sectores, con algunas oposiciones durante el gobierno de Arzú, escasamente cuestionado por los grandes empresarios, y otra, realizada por el gobierno de Alfonso Portillo, que enfrentó la oposición de distintos sectores, pero especialmente del sector privado organizado que llevó a cabo una intensa campaña en contra de la reforma fiscal y de la corrupción existente durante su administración.

Durante el gobierno de Oscar Berger, la carga tributaria muestra nuevamente una tendencia a la recuperación como resultado de las reformas realizadas a la legislación tributaria y de la posibilidad que tiene de gobernar teniendo a su lado al sector privado tradicional. En cambio, es visible la caída que experimenta la relación entre la recaudación tributaria y el PIB durante el gobierno de Álvaro Colom, situación a la que contribuye la caída del comercio internacional ocasionada por la crisis económica mundial, el avance de la reducción arancelaria contenida en los acuerdos de libre comercio, el término de coyuntura política asociada con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y los obstáculos políticos para poner en práctica los principios del Pacto Fiscal.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

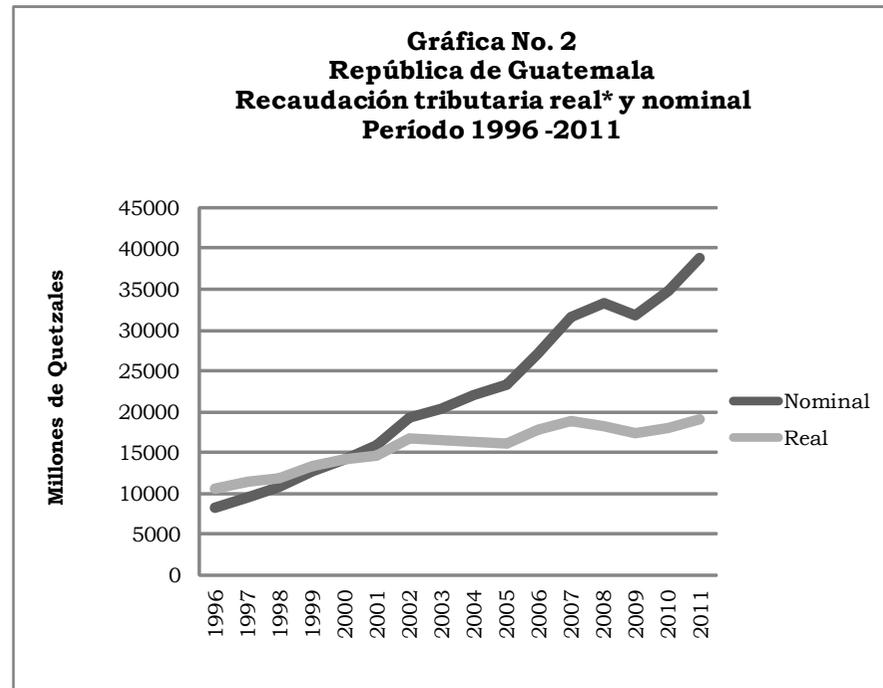
Durante este último período solamente se aprueba el Impuesto de Solidaridad (ISO) en su calidad de sustituto del IETAAP, y tres propuestas de reforma fiscal presentadas por el organismo Ejecutivo son rechazadas por el CACIF y los miembros del denominado G8. De acuerdo con Alberto Fuentes Knigh, este grupo¹⁹ de empresarios actuó en la coyuntura como una instancia informal que influyó de forma importante en las decisiones relativas a la propuesta de modernización fiscal²⁰ presentada por el Ejecutivo, argumentando que el incremento de los impuestos erosionaba los recursos que las empresas destinarían a inversión profundizando la crisis económica y pronunciándose permanentemente por una reforma orientada principalmente a combatir la evasión y ampliar la base tributaria creando mecanismos para que el llamado "sector informal" pague impuestos.

Ese contexto económico político, la evolución de la recaudación por período

¹⁹ Este grupo estaba integrado por "grandes empresarios guatemaltecos como Juan Luis Bosch del conglomerado agroalimentario-inmobiliario financiero Gutiérrez-Bosch, Juan Miguel Torrebiarte del Banco Industrial, Mario Montano o Thomas Dougherty de Cementos Progreso, Rodrigo Tejeda de la Cervecería de la familia Castillo, José Luis Valdés del Banco Agromercantil, y Fraterno Vila de los ingenios azucareros.

²⁰ El Plan de Modernización Fiscal presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas contemplaba la realización de la reforma en tres etapas:

gubernamental documenta la importancia que los Acuerdos de Paz tuvieron en la política fiscal y los años que siguieron a su suscripción, así como las dificultades que con el tiempo se generaron para revertir paulatinamente la tendencia de crecimiento de la misma. La evolución de la recaudación tributaria nominal y real²¹ muestra además que aunque el monto de la tributación subió constantemente, su valor adquisitivo tendió a estancarse principalmente en el último período gubernamental.



*Índice de Precios al Consumidor, base 2000.

Fuente: Elaboración propia con base información de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Ministerio de Finanzas Públicas (MINIFIN) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Hubo entonces durante el lapso analizado una tendencia de crecimiento de la recaudación tributaria real mayor en el período de gobierno de Álvaro Arzú (25.9%), similar en los gobiernos de Alfonso Portillo y Oscar Berger (16.8 y 15.0%, respectivamente), quienes tuvieron la posibilidad de hacer reformas fiscales, y mucho menor durante la administración actual (4.6%).

²¹ . Se utiliza como deflactor el Índice de Precios al Consumidor (base 2010), para tener una idea aproximada de como la inflación afectó los ingresos tributarios.

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Crecimiento de la Recaudación nominal
y real del Gobierno Central
Por período gubernamental *
En millones de Quetzales

Año	Nominal		Real	
	Cantidad	Variación %	Cantidad	Variación %
1,996	8,323.1		10,565.1	
1,997	9,575.3		11,346.1	
1,998	10,836.5		11,947.1	
1,999	12,656.1	52.1	13,299.5	25.9
2,000	14,170.3		14,170.3	
2,001	15,927.8		14,629.6	
2,002	19,294.7		16,661.7	
2,003	20,280.7	43.1	16,544.9	16.8
2,004	21,974.0		16,411.4	
2,005	23,310.1		16,035.6	
2,006	27,238.2		17,712.3	
2,007	31,548.3	43.6	18,865.2	15.0
2,008	33,358.1		18,233.5	
2,009	31,811.7		17,436.8	
2,010	34,772.0		18,084.0	
2,011	38,789.9	16.3	19,067.7	4.6

* El período gubernamental se inicia el 14 de enero de 1996, 2000, 2004 y 2008 .

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Hubo también presiones para el incremento del gasto público, que siempre fue insuficiente para hacer frente a los déficits históricos en salud y educación, lo que se manifestó a la vez en un crecimiento de los servicios privados en estas áreas, tanto como en la ampliación de la cobertura, la saturación y decrecimiento en la calidad de la salud y educación públicas. El gasto total ejecutado por el Gobierno Central aumentó 502.4% en el período 1996-2011 y su evolución por períodos gubernamentales muestra que durante el gobierno de Álvaro Arzú el gasto total ejecutado fue un 66.4% mayor que el monto total

correspondiente a los gobiernos de Jorge Serrano Elías y Ramiro de León Carpio, debido tanto al crecimiento de la tributación, el financiamiento para la paz y el ingreso de los recursos provenientes del proceso de privatización de las empresas del Estado. En los dos periodos gubernamentales siguientes, el gasto nominal continuó aumentando y su crecimiento fue mayor en el gobierno de Alfonso Portillo (63.1%), menor durante el gobierno de Berger (40.1%) y mayor durante el gobierno de Álvaro Colóm (49.1%) (ver Cuadro No. 1 en Anexo de Cuadros).

Esta tendencia de crecimiento acelerado del gasto con variantes atiende a diferentes visiones que se traducen en énfasis en políticas diferentes. En caso del gobierno de Oscar Berger que atiende de manera especial la visión del sector privado organizado, se enfatiza por ejemplo en políticas orientadas a la reactivación económica fortaleciendo la inversión, el gasto dedicado a infraestructura y la implementación de proyectos orientados a elevar la productividad, observándose un crecimiento más acelerado del presupuesto del MICIVI y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y en menor medida del dedicado a los Ministerios de Educación (MINEDUC), Salud Pública y Asistencia Social (MPAS), Gobernación, y Defensa (Ver Cuadro No. 2 en Anexo de Cuadros). Y si bien se incrementa el gasto social, lo hace en menor medida que durante el gobierno de Alfonso Portillo, cuya política social estaba sujeta aún al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El incremento del gasto social del Gobierno de Berger también es menor al proyectado para el término la administración actual, que incorporó dentro de su política social la variante del subsidio directo a las familias.

Un hecho que sobresale al leer las cifras del gasto social ejecutado por la administración de Oscar Berger es que el gasto dedicado a vivienda se eleva 200.0% respecto al periodo gubernamental anterior (de Q. 484.6 a Q1,453.2 millones), rubro que no obstante las necesidades de reconstrucción que deja al país la Tormenta Tropical Stan, habría sido afectado por la mala administración en el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), utilizado como instrumento para el tráfico de influencias y pago de favores políticos (ver Cuadro No. 3 en Anexo de Cuadros).

La contracción de la tendencia de incremento del gasto social durante el gobierno de Berger, también se reflejó en un menor crecimiento del gasto destinado a la seguridad interna (23.3%), en una etapa de acelerado crecimiento de la criminalidad. De acuerdo con información del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), las muertes violentas en el país se incrementaron un 53.7% entre las administraciones de Alfonso Portillo y Oscar Berger, y se espera que en el periodo de gobierno actual su número sea similar o mayor respecto al periodo anterior²², situación que es congruente con los procesos

22 . El GAM en su informe sobre la situación de los derechos humanos y hechos de violencia del mes de febrero de 2011 indica que durante el Gobierno de Alfonso Portillo hubo 14,001 muertes violentas, en el de Berger 21,511 y en los primeros tres años del gobierno de Álvaro Colom, 18,340. Asimismo, en su Informe sobre situación de los derechos humanos en Guatemala y hechos de violencia durante ocho meses de 2011 indica que entre enero y agosto de 2011 han ocurrido un total de 2,233 muertes violentas, un promedio de 280 por mes. Es decir, unas 3,360 en el año y 21,700 durante el periodo de gobierno de Álvaro Colom.

sociopolíticos que siguieron a los conflictos internos en el continente, las políticas económicas orientadas al debilitamiento de la función pública, las denuncias sobre el funcionamiento de grupos paralelos en los órganos de seguridad del Estado y con el fortalecimiento de influencias corporativas que privatizan y, en conjunto, erosionan el ordenamiento legal establecido.

Las series estadísticas del gasto público reflejan asimismo la incidencia de los programas sociales basados en la gratuidad de la educación y las transferencias familiares condicionadas, en el aumento del presupuesto y en el gasto social. Durante el periodo gubernamental de Álvaro Colom el gasto social nominal se incrementará en un 59.0% respecto al ejecutado por el gobierno de Oscar Berger, ascendiendo a 84,999.4 millones. Aunque la participación de los distintos rubros del gasto social en el monto total no varía, los mayores incrementos en el gasto respecto al gobierno anterior se registran en los rubros de Salud Pública y Asistencia Social (69.7%), Seguridad Interna (69.2%) y Educación, Ciencia y Cultura (58.3%). Comportamiento que si bien ha tenido un efecto importante en la extensión de las coberturas de salud y educación y que podría haber contribuido a evitar que el número de muertes violentas creciera aún más en el actual periodo gubernamental, ha sido insuficiente frente a los rezagos históricos existentes, no solamente porque el monto de los gastos creció lentamente respecto PIB (ver Cuadro No. 4 en Anexo de Cuadros), sino porque la implementación de nuevos programas sociales se realizó de manera improvisada, atropelló la estructura institucional existente, creando condiciones para el fortalecimiento del tráfico de influencias y la corrupción, mermando así el manejo eficiente de los recursos.

Las estadísticas de evolución del gasto reflejan asimismo las dificultades financieras que han tenido los gobiernos para hacer variar la relación entre gastos corrientes y gastos de capital. El monto total de gastos ejecutados durante los últimos tres periodos gubernamentales asciende a Q. 455,870.7 millones de los cuales el 31.6% han sido destinados a gastos de capital (Ver Cuadro No. 5 en Anexo de Cuadros). Durante el periodo de gobierno de Álvaro Arzú los gastos de capital mostraron un mayor ritmo de crecimiento, aumentando un 133.7% con respecto al monto ejecutado por los gobiernos de Jorge Serrano y Ramiro de León y su participación en el gasto total ascendió a 35.7%, comportamiento que estuvo relacionado con la mayor disposición de recursos asociados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y las necesidades de reconstrucción del país tras los daños ocasionados por el Huracán Mitch. En los dos periodos presidenciales siguientes el crecimiento de los gastos de capital se contrajo y fue de sólo 9.0% durante el gobierno de Oscar Berger, representando el 23.8% del gasto total no obstante las necesidades de inversión física para las tareas de reconstrucción tras el paso en octubre de 2006 de la Tormenta Tropical Stan que dejó daños y pérdidas estimadas en Q.7,511.2 millones, entre éstos daños en las unidades productivas no recuperables que acrecentaron la pobreza en algunas áreas rurales transfiriendo los costos sociales y económicos a los años posteriores.

En el transcurso del gobierno de Álvaro Colom, el incremento del gasto total significó también un crecimiento de los gastos de capital de 83.% en relación con los ejecutados durante el gobierno de Oscar Berger, y la participación de estos en el mismo se elevó a 29.3%. En este comportamiento se incluyen mayores inversiones en la infraestructura educativa y de salud en función de la ampliación de cobertura contemplada en el programa de transferencias condicionadas, así como los requerimientos para superar los daños y pérdidas ocasionados por la erupción del volcán Pacaya y la Tormenta Tropical Agatha en mayo de 2010, estimados en Q.8,374.6 millones.

El cambio climático se convierte en menos de cuatro años en un factor que interviene de manera importante en las condiciones económicas del país y que demanda el incremento del gasto público, necesario para la reconstrucción de carreteras, escuelas vivienda, infraestructura de energía, agua y saneamiento, así como para superar los daños y pérdidas agrícolas y ambientales en los que se incluye pérdidas en la producción y destrucción de activos, la pérdida de los suelos, del bosque y erosión de cuencas en las áreas más afectadas por los fenómenos naturales. A estas presiones presupuestarias hay que agregar las relacionadas con la crisis económica mundial y la crisis política nacional que se expresa en una lucha entre los sectores económicos tradicionales y sectores emergentes por mantener o acceder a cuotas de poder en los distintos organismos del Estado, en un contexto institucional permeado por prácticas políticas cuestionables como el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo electoral, y en general, la descomposición del sistema político, asediado también por la creciente presencia del crimen organizado y sus nexos con los partidos políticos.

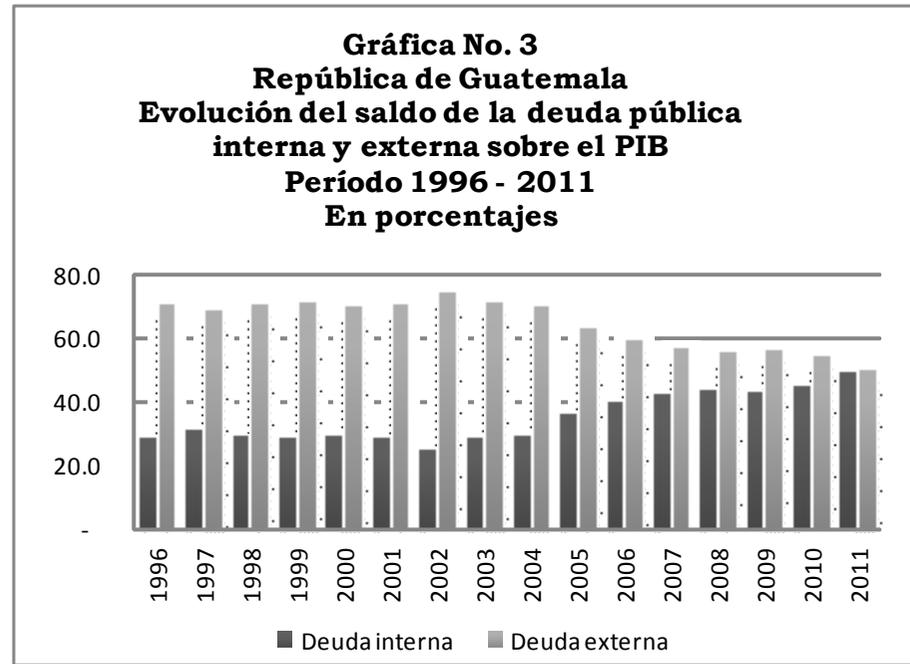
Las dificultades para llevar a cabo una reforma tributaria que resuelva la insuficiencia de ingresos existente han contribuido en los últimos años a ensanchar la diferencia entre los ingresos y egresos del gobierno central. Durante el período 1996 – julio de 2011, el déficit presupuestal se incrementó de Q.33.0 a Q. 11,774.5 millones (ver Cuadro No. 2). El crecimiento más acelerado ocurrió durante el período 1996 – 1999, cuando la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno central se elevó un 11,338.0 %, en los dos períodos gubernamentales posteriores el crecimiento del déficit se desacelera significativamente y se ensancha ampliamente en el último período gubernamental cuando se incrementa un 146.5%, inducido por los requerimientos de los programas sociales y las necesidades de la reconstrucción del país.

Cuadro No. 2			
República de Guatemala			
Déficit presupuestal			
Por período gubernamental			
1996 - Julio de 2011			
En millones de Q.			
Período gubernamental*	Año	Monto	Variación
Álvaro Arzú	1996	33.9	
	1997	-813.3	
	1998	-2,701.9	
	1999	-3,804.2	-11338.0
Alfonso Portillo	2000	-2,640.5	
	2001	-3,105.0	
	2002	-1,769.7	
	2003	-4,524.7	71.4
Oscar Berger	2004	-2,080.1	
	2005	-3,593.8	
	2006	-4,471.2	
	2007	-3,771.6	81.3
Álvaro Colom	2008	-4,777.4	
	2009	-9,671.7	
	2010	-10,960.3	
	2011	-11,774.5	146.5

* El período gubernamental se inicia el 14 de enero de 1996, 2000, 2004 y 2008 .
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

El crecimiento del déficit incide asimismo en un crecimiento acelerado de la deuda pública durante el período 1996-2011, aunque con diferencias entre períodos gubernamentales respecto a las fuentes de financiamiento. Durante el gobierno de Álvaro Arzú el saldo de la deuda pública se eleva un 53.6%, se reduce a 32.2 y 30.5% durante los de Alfonso Portillo y Oscar Berger y asciende a 43.5% durante el gobierno de Álvaro Colom. En ese lapso la participación de la deuda pública interna en el total aumenta paulatinamente pasando de 28.7% entre 1996 a 49.6% en julio de 2011 (ver Gráfica No. 3). En este comportamiento influye especialmente el mayor crecimiento que durante el gobierno de Oscar Berger tiene el financiamiento por medio de deuda pública interna, cuyo saldo en ese lapso se incrementa un 88.0%, en tanto que el saldo de la deuda externa crece sólo un 6.2% (ver Cuadro No. 3), proceso que se revierte sólo parcialmente en el gobierno de Álvaro Colom, en el cual la

deuda interna crece un 60.9% y la externa 29.6%.



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala (BANGUAT).

Cuadro No. 3
República de Guatemala
Evolución de la Deuda pública
Por período gubernamental*
Años 1996 -2011
En millones de quetzales

Año	Deuda interna		Deuda externa		Deuda Total		PIB	Deuda total sobre el PIB
	Monto	Participación en el total	Monto	Participación en el total	Total	Varia- ción		
1996	5,093.0	28.7	12,623.7	71.3	17,716.7		86,603.5	20.46
1997	5,865.2	31.2	12,935.8	68.8	18,801.0	53.6	97,642.6	19.25
1998	6,259.7	29.3	15,125.2	70.7	21,384.9		111,823.0	19.12
1999	7,807.1	28.7	19,411.5	71.3	27,218.6		121,796.4	22.35
2000	8,629.6	29.6	20,503.3	70.4	29,132.9		133,427.5	21.83
2001	9,281.5	28.8	22,959.6	71.2	32,241.1	32.2	146,977.8	21.94
2002	8,168.5	25.1	24,362.6	74.9	32,531.1		162,506.8	20.02
2003	11,036.7	28.6	27,489.0	71.4	38,525.7		174,044.1	22.14
2004	12,840.8	29.6	30,506.9	70.4	43,347.7		190,440.1	22.76
2005	16,425.7	36.7	28,382.0	63.3	44,807.7	30.5	207,728.9	21.57
2006	20,188.6	40.2	30,058.0	59.8	50,246.6		229,836.1	21.86
2007	24,191.0	42.8	32,388.7	57.2	56,579.7		261,760.1	21.62
2008	26,209.9	44.2	33,076.7	55.8	59,286.6		295,731.6	20.05
2009	30,598.2	43.2	40,170.6	56.8	70,768.8	43.5	304,438.0	23.25
2010	36,769.2	45.1	44,817.1	54.9	81,586.3		331,900.0	24.58
2011	42,169.3	49.6	42,881.4	50.4	85,050.7		360,980.6	23.56

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala (BANGUAT).

* El período gubernamental se inició el 14 de enero de 1996, 2000, 2004 y 2008 .

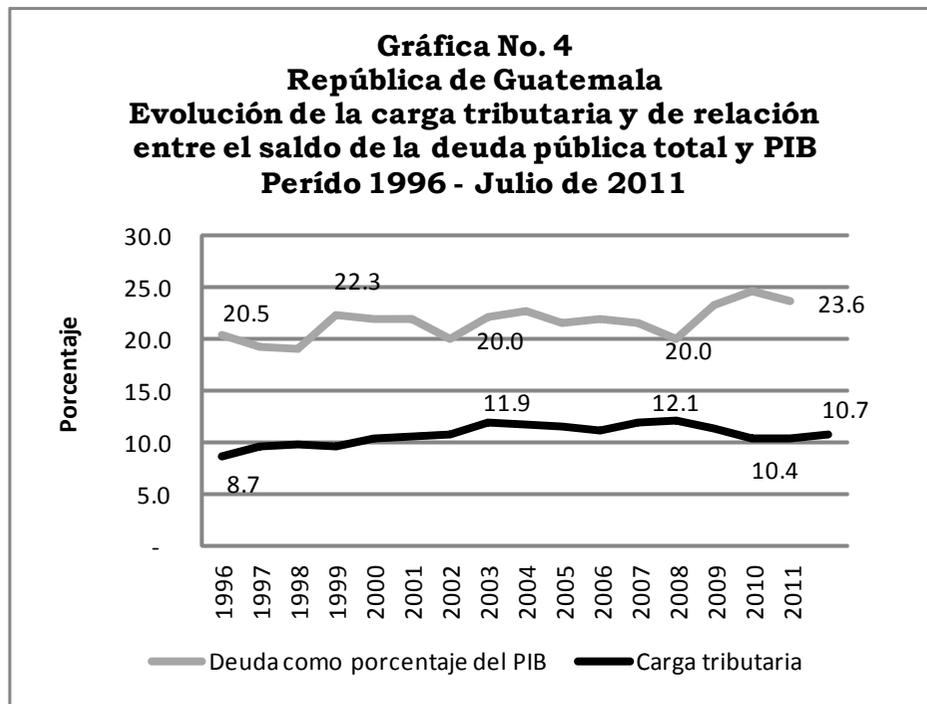
3. Reflexiones finales

La situación que se generó durante en el año electoral 2011 respecto al financiamiento del gasto público es el resultado de la serie de medidas administrativas y fiscales que se adoptaron en los últimos 15 años, de los obstáculos políticos que impidieron la realización de una reforma fiscal integral tras la suscripción de los Acuerdos de Paz y del deterioro de la función y las instituciones públicas y órganos del Estado asediados por intereses corporativos y personales.

La postura adoptada por el sector privado organizado y sus argumentos para oponerse a una reforma fiscal que implique un crecimiento de la tributación directa, deben interpretarse también como una reafirmación de su rechazo a un sistema tributario progresivo, con carácter redistributivo que contribuya a superar los rezagos económicos y sociales existentes, así como su rechazo a políticas sociales que no son totalmente coincidentes con las concepciones hegemónicas que convienen al empresariado tradicional.

Las acciones de CACIF orientadas a denunciar la corrupción en las instituciones del Estado, son legítimas, pero inconsistentes con su actitud respecto a la corrupción que ha existido en administraciones gubernamentales más vinculadas con sus intereses.

El cambio de gobierno el próximo año abre las puertas a una nueva discusión sobre la problemática de las finanzas públicas y el establecimiento de consensos para llevar a cabo una reforma fiscal integral. Sin embargo, las condiciones de deterioro político e institucional relacionadas con la propensión a la corrupción plantean la necesidad de sentar las bases de un nuevo acuerdo social, político y multisectorial que propicie consensos relacionados con: a) cambios en el sistema político orientados regular el financiamiento de los partidos políticos, la corrupción política (tráfico de influencias, clientelismo, nepotismo, etc), b) una reestructuración institucional, b) las características de las políticas sociales (salud, educación y seguridad); y c) una reforma tributaria sustentada en los principios del Pacto Fiscal.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SAT y el Banco de Guatemala (BANGUAT)

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Evolución del gasto total ejecutado por
período gubernamental
En Millones de Quetzales
Período 1996 - 2011

Presidente de la República	Año	Gasto total		
		Gasto total	Gasto por período gubernamental*	Crecimiento entre periodos
Álvaro Arzú	1996	8,997.4	54,760.7	66.4**
	1997	11,518.0		
	1998	15,517.1		
	1999	18,728.2		
Alfonso Portillo	2000	19,109.8	89,311.3	63.1
	2001	21,327.0		
	2002	22,541.1		
	2003	26,333.4		
Oscar Berger	2004	25,542.2	125,146.2	40.1
	2005	28,500.5		
	2006	33,721.4		
	2007	37,382.1		
Alvaro Colom	2008	40,355.4	186,652.4	49.1
	2009	43,708.8		
	2010	48,385.4		
	2011	54,202.8		

* El periodo gubernamental se inicia el 14 de enero de 1996, 2000, 2004 y 2008.

**El crecimiento fue calculado respecto al monto total del gasto ejecutado durante los gobiernos de Serrano Elías y Ramiro de León Carpio.

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).

ANEXO DE CUADROS

Cuadro No. 2
República de Guatemala
Gasto Público de la Administración Central 1996-2010
Por período Gubernamental y entidad
- Millones de Quetzales-

Descripción	Arzá 1996-1999		Portillo 2000-2003		Berger 2004-2007		Colom 2008-2011*				
	Monto	%	Monto	Variación %	Monto	% Variación	Monto	% Variación			
Total	54,760.7	100.0	89,311.3	63.1	125,146.2	100.0	40.1	188,798.7	100.0	50.9	
Presidencia de la República	1,028.9	1.9	810.3	0.9	(21.2)	515.9	0.4	(36.3)	764.9	0.4	48.3
Relaciones Exteriores	651.6	1.2	873.6	1.0	34.1	905.5	0.7	3.6	1,157.4	0.6	27.8
Gobernación	2,685.4	4.9	5,349.4	6.0	99.2	6,313.2	5.0	18.0	10,704.1	5.7	69.6
Defensa Nacional	3,392.7	6.2	5,430.1	6.1	60.1	3,746.1	3.0	(31.0)	5,294.7	2.8	41.3
Finanzas Públicas	3,471.5	6.3	853.2	1.0	(75.4)	885.7	0.7	3.8	991.7	0.5	12.0
Educación	6,387.7	11.7	12,140.6	13.6	90.1	18,307.8	14.6	50.8	32,350.5	17.1	76.7
Salud Pública y Asistencia Social	3,596.6	6.6	6,004.8	6.7	67.0	8,307.4	6.6	38.3	13,676.4	7.2	64.6
Trabajo y Previsión Social	95.1	0.2	181.3	0.2	90.6	288.1	0.2	58.9	1,904.3	1.0	561.0
Economía	345.3	0.6	629.9	0.7	82.4	668.2	0.5	6.1	1,059.5	0.6	58.6
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,393.2	2.5	3,442.7	3.9	147.1	5,680.1	4.5	65.0	3,353.4	1.8	(41.0)
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	7,340.7	13.4	7,026.1	7.9	(4.3)	13,617.4	10.9	93.8	19,743.3	10.5	45.0
Energía y Minas	111.2	0.2	174.2	0.2	56.7	139.2	0.1	(20.1)	300.4	0.2	115.7
Cultura y Deportes	281.2	0.5	567.8	0.6	101.9	904.2	0.7	59.2	1,249.4	0.7	38.2
Medio Ambiente y Recursos Naturales 2/	-	-	86.8	0.1	-	153.4	0.1	76.8	367.6	0.2	139.7
Secretarías 1/	-	-	7,419.6	8.3	-	7,682.2	6.1	3.5	10,011.4	5.3	30.3
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro 3/	13,505.1	24.7	29,187.9	32.7	116.1	43,694.6	34.9	49.7	64,461.9	34.1	47.5
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública	5,027.7	9.2	8,656.4	9.7	72.2	12,598.5	10.1	45.5	21,209.5	11.2	68.3
Contraloría General de Cuentas	175.1	0.3	376.7	0.4	115.1	598.4	0.5	58.9	-	-	(100.0)
Procuraduría General de la Nación	91.5	0.2	99.9	0.1	9.1	140.1	0.1	40.3	198.4	0.1	41.6

1/ El Gasto de las Secretarías se empezó a incluir en el Presupuesto a partir de 1997, absorbiendo algunas actividades de la Presidencia de la República.

2/ Este Ministerio inició sus operaciones en 2001.

3/ Las Obligaciones a Cargo del Tesoro se incluyen en el Presupuesto a partir de 1997, registrando algunas actividades que anteriormente le correspondían al Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro No. 3
República de Guatemala
Evolución del Gasto de la Administración Central
destinado a los Sectores Sociales Prioritarios
Período 1996 - 2011
- Millones de Quetzales -

Período	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2011
Salud y Asistencia Social				
Monto	5,272.0	9,072.1	14,304.3	24,270.1
Crecimiento en el periodo	-	72.1	57.7	69.7
Participación en el presupuesto total	26.0	25.0	26.8	28.6
Educación, Ciencia y Cultura				
Monto	9,319.9	17,844.3	25,957.4	41,102.8
Crecimiento del periodo	-	91.5	45.5	58.3
Participación en el presupuesto total	45.9	49.3	48.6	48.4
Vivienda				
Monto	1,131.3	484.6	1,453.2	1,740.4
Crecimiento del periodo	-	(57.2)	199.9	19.8
Participación en el presupuesto total	5.6	1.3	2.7	2.0
Seguridad Interna				
Monto	2,589.4	5,253.5	6,476.3	10,954.7
Crecimiento del periodo	-	102.9	23.3	69.2
Participación en el presupuesto total	12.8	14.5	12.1	12.9
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad				
Monto	1,326.8	2,233.4	3,185.0	4,301.9
Crecimiento del periodo	-	68.3	42.6	35.1
Participación en el presupuesto total	6.5	6.2	12.1	5.1
Ministerio Público				
Monto	652.9	1,333.3	2,076.3	2,629.4
Crecimiento del periodo	-	104.2	55.7	26.6
Participación en el presupuesto total	3.2	3.7	6.0	3.1
Total	20,292.2	36,221.2	53,452.4	84,999.4
Crecimiento del periodo	-	78.5	47.6	59.0
Participación en el presupuesto total	100.0	100.0	100.0	100.0
Ejército	913.6	1,419.6	1,043.0	1,554.9

Nota: la clasificación sectorial considerada corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, incluyendo al Ejército como un sector de referencia.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro No. 4
República de Guatemala
Gasto Social en Salud y Educación como porcentaje del PIB
Período 1996 – 2011
PIB Nominal (Millones de Quetzales)

Año	PIB	Gasto Social				
		PIB del período	Salud		Educación	
			Monto del período	% del PIB	Monto del período	% del PIB
1996	86,603.5	417,865.5	5,272.0	1.26	9,319.9	2.23
1997	97,642.6					
1998	111,823.0					
1999	121,796.4					
2000	133,427.5	616,956.2	9,072.1	1.47	17,844.3	2.89
2001	146,977.8					
2002	162,506.8					
2003	174,044.1					
2004	190,440.1	889,765.2	14,304.3	1.61	25,957.4	2.92
2005	207,728.9					
2006	229,836.1					
2007	261,760.1					
2008	295,871.5	1,296,278.1	24,270.1	1.87	41,102.8	3.17
2009	307,526.0					
2010	331,900.0					
2011	360,980.6					

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas y el BANGUAT.

Cuadro No. 5
República de Guatemala
Evolución del gasto total ejecutado por período gubernamental
En Millones de Quetzales
Período 1996 - 2011

Presidente de la República	Año	Gasto Total		
		Gasto total	Período gubernamental	Crecimiento entre periodos
Álvaro Arzú	1996	8,997.4	54,760.7	66.4*
	1997	11,518.0		
	1998	15,517.1		
	1999	18,728.2		
Alfonso Portillo	2000	19,109.8	89,311.3	63.1
	2001	21,327.0		
	2002	22,541.1		
	2003	26,333.4		
Oscar Berger	2004	25,542.2	125,146.2	40.1
	2005	28,500.5		
	2006	33,721.4		
	2007	37,382.1		
Álvaro Colom	2008	40,355.4	186,652.4	49.1
	2009	43,708.8		
	2010	48,385.4		
	2011	54,202.8		

* El crecimiento fue calculado respecto al monto total del gasto ejecutado durante los gobiernos de Serrano Elías y Ramiro de León Carpio.

Cuadro No. 6
República de Guatemala
Evolución del gasto total ejecutado por período gubernamental
En Millones de Quetzales
Período 1996-2011

Presidente de la República	Gasto corriente			Gastos de capital			
	Total	Período gubernamental	Crecimiento entre periodos	Total	Período gubernamental	Crecimiento entre periodos	% dedicado a gastos de capital
Álvaro Arzú	6,406.3	35,185.5	42.5	2,591.1	19,575.2	133.7	35.7
	7,261.8			4,256.2			
	9,832.9			5,684.2			
	11,684.5			7,043.7			
Alfonso Portillo	13,571.9	61,985.5	76.2	5,537.9	27,325.9	39.6	30.6
	15,196.2			6,130.8			
	15,687.7			6,853.4			
	17,529.6			8,803.8			
Oscar Berger	17,429.5	82,759.2	33.5	8,112.7	29,785.4	9.0	23.8
	18,927.3			9,573.2			
	21,621.9			12,099.5			
	24,780.5			12,601.6			
Álvaro Colom	27,134.4	131,912.6	59.4	13,221.0	54,739.8	83.8	29.3
	31,160.5			12,548.3			
	34,656.6			13,728.7			
	38,961.0			15,241.8			

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.