

REVISTA ECONOMÍA

IIES USAC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



iies.usac.edu.gt

AÑO LIX

OCTUBRE - DICIEMBRE 2021

EDICIÓN 230



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
MSc. Edgar Arturo Marroquín López

DIRECTOR

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

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

CORREO ELECTRÓNICO

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

REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

DIAGRAMACIÓN

María Eugenia Quiñónez Pérez

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar
Rolando Enrique Briones García



IIES
Edgar Arturo Marroquín López
Director
e-mail: edgarmarro@yahoo.com

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), se complace en presentar la Revista Economía No. 230 octubre–diciembre de 2021, con artículos relevantes sobre temas fiscales, de política laboral, recuperación económica y endeudamiento público, la mayoría en el contexto de la pandemia del Covid-19, que sigue afectando al país en diferentes aspectos de salud pública y económico-sociales en general.

En esta oportunidad se presentan cuatro temas elaborados por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: “Evolución de la situación fiscal del país y perspectivas en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Período 2001-2020)”, elaborado por la Licda. Mara Luz Polanco Sagastume; “El Emprendimiento como Expresión de Fracaso en la Política Laboral y Figura de la Auto Explotación como Alternativa.”, elaborado por el Lic. Carlos Morales López; “La expansión de la pandemia y la necesidad de recuperación de la economía guatemalteca.”, elaborado por el Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz; y, “Endeudamiento público de Guatemala: año 2020 y la pandemia del virus SARS-COV-2.”, elaborado por el Lic. Miguel Ángel Castro Pérez.

Sabidos de nuestro compromiso con la sociedad, el IIES enfatiza su obligación de realizar sus investigaciones económicas y sociales de forma objetiva, crítica y constructiva, con el fin primordial de buscar y señalar alternativas de solución a la problemática socioeconómica del país.

Guatemala, noviembre 2021

“Id y Enseñad a Todos”

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LIX, octubre-diciembre 2021, No. 230

Contenido	Página
Evolución de la situación fiscal del país y perspectivas en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Período 2001-2020) <i>Licda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	1
El Emprendimiento como Expresión de Fracaso en la Política Laboral y Figura de la Auto Explotación como Alternativa. <i>Lic. Carlos Morales López</i>	47
La expansión de la pandemia y la necesidad de recuperación de la economía guatemalteca. <i>Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz</i>	75
Endeudamiento público de Guatemala: año 2020 y la pandemia del virus SARS-COV-2. <i>Lic. Miguel Ángel Castro</i>	109

Resumen

El primer artículo **Evolución de la situación fiscal del país y perspectivas en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Período 2001-2020)**, su autora Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, describe y analiza la evolución de la situación fiscal del país en los últimos veinte años, incluyendo las dificultades para aumentar los ingresos tributarios, los riesgos respecto al crecimiento de la deuda pública externa e interna y el uso de los recursos públicos, considerando especialmente las tendencias, características y limitaciones del gasto social en el contexto de la crisis financiera existente. También se hace una breve reflexión respecto a las perspectivas fiscales durante la pandemia y el período gubernamental actual, haciendo algunas propuestas para avanzar en la solución de la problemática.

El segundo artículo **El Emprendimiento como Expresión de Fracaso en la Política Laboral y Figura de la Auto Explotación como Alternativa**, escrito por el Lic. Carlos Morales López, expone que la crisis laboral que enfrentan los países en desarrollo tiene diferentes matices. Ante la falta de empleo, muchos ciudadanos toman diferentes iniciativas para garantizarse un ingreso. Con la actual pandemia, el desempleo aumentó y esas iniciativas son visibles en el territorio guatemalteco. Pero no son vistas como expresión de la crisis laboral que debe enfrentarse y resolverse. Todo lo contrario, estas iniciativas son vistas como parte del espíritu emprendedor que llevará al éxito empresarial a muchos desempleados. En este contexto, la figura del emprendedor es utilizada para ocultar la precariedad laboral existente en el país.

El tercer artículo **La expansión de la pandemia y la necesidad de recuperación de la economía guatemalteca**, autoría del Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz, se explica como la

pandemia del Covid 19, impactó negativamente en el comportamiento de la actividad económica durante el año recién pasado al registrar un crecimiento negativo de -1.5%, evidenciado desde el primer trimestre, al manifestar un crecimiento inferior al experimentado en el mismo trimestre del año 2019, al imponerse medidas de confinamiento indispensables para atenuar el contagio de la población, que impactaron severamente en el derrumbe del producto interno bruto correspondiente al segundo trimestre de ese mismo año que llegó a su máxima profundidad al registrar -9.6% en comparación al mismo trimestre del año anterior que fue de 3.8%, de conformidad con estadísticas del Banco de Guatemala, señalándose que de las diecisiete variables económicas componentes de la economía del país, trece presentaron variaciones negativas, entre las que sobresalen las actividades de alojamiento y servicio de comidas al igual que el transporte y almacenamiento, que prácticamente se paralizaron, agudizándose la problemática socioeconómica del país.

No obstante, se señala que las medidas gubernamentales impuestas, sirvieron de justificación para el desmesurado incremento de la deuda pública a niveles alarmantes, aumentándose la incapacidad del Estado para solventar sus compromisos en materia de servicio de la deuda únicamente por mecanismos impositivos, lo que hace necesario contratar más deuda para pagar deuda, en un círculo peligroso de automatismo de crecimiento del endeudamiento, en lugar de buscarse otros medios como la lucha efectiva contra la corrupción, que permitiría recuperar recursos malversados para el enriquecimiento ilícito de personajes que se han movido en las altas esferas del poder.

Finalmente, se indica que la producción interna bruta se recuperó lentamente a partir del tercer trimestre, a pesar del sistemático avance de la pandemia, proceso en el que el Estado guatemalteco no desempeñó un papel preponderante, como sí se ha visto en otros países, imponiéndose la necesidad de priorizar la apertura económica, al no poderse administrar la crisis correctamente y que se evidencia con el incesante aumento de personas contagiadas, a pesar que inicialmente daba la impresión de que el gobierno implementaba de manera correcta las medidas en defensa de la vida de los seres humanos, pero que, sin embargo, no hubo control sobre la pandemia, de tal manera que el 26 de julio del año recién pasado en cadena nacional el Presidente de la República dio a conocer la “apertura inteligente”, ante presiones del sector empresarial organizado, informando que a partir del lunes 27 de julio las disposiciones sobre la problemática de la pandemia cambiarían, dejando toda la responsabilidad de los contagios a la población, fiel a su mentalidad y posición política neoliberal, donde lo que interesa es la rentabilidad de los capitales, sin importar la vida humana en una sociedad con un sistema de salud colapsado.

*En el cuarto artículo **Endeudamiento público de Guatemala: Año 2020 y la pandemia del virus SARS-COV-2**, elaborado por el Lic. Miguel Ángel Castro, se manifiesta que es impostergable destacar la necesidad de limitar o controlar el vertiginoso ritmo de endeudamiento público en Guatemala, a la manera del realizado en el año 2020, por el motivo específico de atenuar el problema de la crisis sanitaria y humanitaria provocada por el virus SARS-COV-2, por los responsables de las finanzas públicas, autoridades monetarias, de salud, así como otras*

instancias, pues se está gestando una impetuosa carrera de endeudamiento, al conducir a límites imprevistos los montos de la deuda nacional en períodos de tiempo corto, que vienen a sumarse a los contratados en períodos anteriores a la pandemia del COVID-19, máxime cuando se destina para fines espurios.

Se hace un llamado al gobierno de la república, para que de manera urgente y prudente racionalice la contratación de realizar un endeudamiento público sano, bajo la modalidad de COVIDEUDA, de lo contrario terminará haciéndose “un harakiri”, que en última instancia es a los guatemaltecos, a la vez que desde ya está limitando las contrataciones de deuda nacional necesaria a futuros gobiernos, con el consiguiente incremento del déficit fiscal. En otros términos, la pandemia que asola al país, no debe utilizarse como justificación para incrementar los niveles de endeudamiento público, en especial porque no se tienen resultados positivos en su control, disminución de contagios y en el proceso de inoculación a la población.

“Id y Enseñad a Todos”

Evolución de la situación fiscal del país y perspectivas en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Período 2001-2020)

Mara Luz Polanco Sagastume¹

1. Problemática

La situación fiscal del país ha sido históricamente crítica, debido entre otros factores a dificultades relacionadas con la baja recaudación de impuestos, la evasión, la elusión, las falencias de la cultura tributaria, la corrupción en el manejo del gasto público y las características del sistema político. Aunque se han hecho distintos esfuerzos para fortalecer el poder tributario del Estado, la carga tributaria neta del Gobierno Central se ha mantenido en los últimos años alrededor del 10% y la carga tributaria de Guatemala ha sido una de las más bajas de América Latina y el Caribe, cuya carga tributaria promedio se aproxima al 25%.

Esa situación ha limitado la disponibilidad de recursos financieros para atender adecuadamente las necesidades de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda social y justicia, así como las necesidades de obra pública, y otras actividades que contribuyen al cumplimiento de las funciones del Estado. Tales han sido las dificultades, que el gasto público de la administración central como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), se ha mantenido alrededor de 13% y 15% desde inicios del presente siglo y el gasto social alrededor del 5.4% y 7% en el mismo lapso.²

Y es que las asignaciones presupuestarias para los distintos rubros que componen el gasto social (correspondiente a los sectores

¹ Economista, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

² Se refiere al PIB tomando como referencia el año 2013.

sociales prioritarios contemplados los Acuerdos de Paz), se han estancado en los últimos años, de tal modo que el gasto público en salud se ha situado en torno al 1.5% y 2.0% del PIB durante la última década, el gasto en educación ha estado alrededor del 3.2% y 3.5% del PIB en los últimos 10 años y el resto de rubros del gasto social permanecieron más o menos invariables desde que empezó el presente siglo, pues no se han hecho esfuerzos para aumentar el gasto en vivienda social, seguridad interna y justicia.

A esta situación se agregan actualmente las dificultades para el financiamiento de las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del COVID-19. En 2020 los programas orientados a atender la pandemia y sus consecuencias económicas aumentaron el presupuesto en Q.19,806.4 millones, un 22.6% respecto al presupuesto vigente para el año 2020, lo cual implicó también el incremento de recursos públicos dedicados al gasto en programas sociales, y como consecuencia, un incremento considerable del déficit fiscal, cuya proporción respecto al PIB ascendió por primera vez a 4.9% en 2020 y significó el crecimiento considerable de la deuda pública, cuyo saldo creció un 5% sobre el PIB entre 2019 y 2020, alcanzando en este último año la proporción de 31.6% sobre el PIB.

La creciente demanda de recursos públicos requeridos para atender las necesidades sociales, incluidas actualmente las relacionadas con la pandemia y las que se derivan de los fenómenos naturales asociados con el daño al medio ambiente, presionan hacia el aumento del presupuesto y la deuda pública en un contexto en que son evidentes las dificultades para aumentar los ingresos tributarios, mientras el gobierno tiende a reproducir la política fiscal restrictiva practicada en las últimas décadas y relega en el tiempo la reforma fiscal integral necesaria para avanzar en la solución de la problemática.

La situación anterior se ha fortalecido además por el discurso económico dominante, según el cual una escasa contribución tributaria implicaría mayor inversión privada y un crecimiento mayor del PIB, sin embargo, es un hecho que las medidas neoliberales no han dado como resultado una tasa de crecimiento del PIB mayor a la observada en los años previos a su implementación, a mediados de la década de los ochenta, y que el mayor crecimiento de la inversión privada respecto a la pública observado desde entonces, no ha favorecido a la población de más escasos recursos.

En ese contexto se plantea también la interrogante de si se debe continuar con la política fiscal restrictiva, como se ha hecho desde que se empezaron a adoptar las medidas neoliberales en el país, o de si conviene adoptar una política fiscal expansiva para intervenir y atender adecuadamente las consecuencias de la pandemia en la economía y mejorar las condiciones de vida de la población. La situación es especialmente compleja pues además, existe una crisis política que se caracteriza por la cooptación del sistema político y por la presencia de agentes públicos y privados con influencia en el ejercicio del poder, que actúan solos o se organizan para sustraer o aprovechar los recursos públicos en función de sus intereses privados, erosionando la disponibilidad de gasto público y la institucionalidad estatal, generando condiciones que obstaculizan o inhabilitan la acción política de los entes gubernamentales a favor del aumento de los ingresos tributarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento trata estas cuestiones, describiendo cuál es la situación fiscal del país respecto a los ingresos tributarios, el crecimiento de la deuda pública y la política y uso de los recursos públicos, especialmente en lo relacionado con el gasto social, considerando la crisis financiera existente, así como las perspectivas fiscales durante el período gubernamental actual.

2. Antecedentes

La problemática descrita en el apartado anterior es el resultado de un largo proceso que a pesar de los esfuerzos se ha caracterizado por la imposibilidad de atender plenamente las necesidades básicas de la población. En la historia reciente del país, en los años noventa, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se enfatizó, como en otros momentos, en la necesidad de superar la pobreza mejorando las condiciones de vida de la población y por eso se definieron metas precisas en materia económica y fiscal, entre las que destacan la necesidad de lograr un mayor crecimiento del PIB y hacer esfuerzos para aumentar el gasto público y, especialmente, el gasto social.

Al respecto, en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, el gobierno se comprometió a: i) adoptar políticas económicas con el propósito de alcanzar el crecimiento sostenido PIB a una tasa no menor de 6% anual; ii) elevar la carga tributaria a 12% en el año 2000; iii) reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social y iv) incrementar en el año 2000 el gasto en salud y en educación en un 50% en relación con el PIB respecto a la proporción existente en 1995. Además, se fijaron metas respecto al gasto público en vivienda, seguridad y justicia, algunas de las cuales se cumplieron en el año 2000.

Posteriormente, en el año 2000, se suscribió el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, un instrumento de política fiscal integral que pretendía incidir en el saneamiento de las fianzas públicas, por medio de una serie de medidas que afectarían los ingresos tributarios, el gasto público, la deuda, la administración tributaria, el patrimonio público y las cuestiones relacionadas con la evaluación y control de las finanzas del Estado. En este se

retomaron varias de las metas contenidas en los Acuerdos de Paz, entre las que se encuentran las referidas a la carga tributaria y el gasto social, sin embargo, como ocurrió con los Acuerdos, el Pacto Fiscal se cumplió parcialmente, pues contenía compromisos que, por un lado, entraban en contradicción con las políticas neoliberales y con los intereses del sector privado organizado, y por el otro, implicaban trabajar en el fortalecimiento de la cultura tributaria y el combate a la corrupción.

Desde mediados de la década de los ochenta, la política económica se orientó principalmente a mantener la estabilidad macroeconómica, lo cual implicó, entre otras medidas, la adopción de una política fiscal restrictiva que buscaba mantener bajo el déficit fiscal y la deuda pública y, por tanto, debía sustentarse en el fortalecimiento de los ingresos tributarios, o en su defecto, en la contención del gasto público. Esta situación, junto a la resistencia de los empresarios al pago de impuestos, el bajo nivel de ingresos de la población, debido a la vez a las bajas remuneraciones laborales, limitó el crecimiento de la demanda y contuvo también el crecimiento del PIB; impulsando el crecimiento de las desigualdades.

En otras palabras, la política monetaria y, con esta, la política fiscal, incluida la disposición que impide al Banco de Guatemala (BANGUAT), otorgar financiamiento al Estado y a sus entidades autónomas y descentralizadas, contribuyeron a mantener la estabilidad macroeconómica, y también a aumentar el consumo de los hogares, pero de manera desigual, pues aunque el consumo promedio per cápita de los hogares creció, también se incrementó desde 2006, la incidencia de la pobreza. En síntesis, la política macroeconómica neoliberal, no coadyuvó con el cumplimiento integral de la política y las metas contenidas en los Acuerdos de Paz.

En el ámbito fiscal hubo otros esfuerzos para fortalecer el poder tributario del Estado y cumplir con las metas de los

Acuerdos y de la política fiscal. Se hicieron por ejemplo algunas reformas tributarias, entre las que destacan las realizadas entre 2004 y 2006, que contribuyeron a aumentar la carga tributaria. Posteriormente, en 2012, se aprobó el Decreto No. 10-2012, la Ley de Actualización Tributaria que fue objeto de múltiples recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el sector privado, quien tras una negociación con el Ejecutivo influyó en la aprobación del Decreto 19-2013, Ley de Regularización Tributaria, que favoreció con beneficios fiscales a distintos sectores económicos, limitando el crecimiento de la carga tributaria.

Así, por ejemplo, en dicho decreto “se dispuso aumentar de 50 a 100% las deducciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR) correspondientes a las subvenciones que las empresas otorgan a sus trabajadores, tales como gastos por mantenimiento y funcionamiento de viviendas, escuelas, clínicas, hospitales, servicios médicos, medicinas y servicios educativos gratuitos. (La normativa) también dispuso que los desarrolladores de proyectos inmobiliarios de múltiples unidades que se constituyan en regímenes de copropiedad, condominio y otras formas similares pueden constituir entidades civiles o mercantiles, accionarias o no, para prestar servicios a los propietarios (mantenimiento, agua, conservación de áreas comunes) hasta por un monto equivalente al 30% del ingreso total del proyecto inmobiliario.” (Polanco, 2020, p.112). Con esta disposición los proyectos inmobiliarios pueden quedar exentos del pago ISR y no afectados al pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), hasta por un 30% del valor de los mismos.

A partir de entonces se contrajo también el gasto público como porcentaje del PIB que, con excepción del año 2020, cuando se incrementó para atender la crisis provocada por la COVID-19, no volvió a alcanzar la proporción a la que llegó en 2010 (15.1%).

Por su parte, la carga tributaria solo alcanzó el porcentaje acordado en los Acuerdos de Paz en 2007 y posteriormente se contrajo paulatinamente, llegando a su nivel más bajo en 2020 (10.2%).³ Esta situación repercutió considerablemente en el comportamiento del gasto social, cuya proporción en relación con el PIB se mantuvo alrededor del 7% en la última década, resultando insuficiente para cubrir las necesidades de salud, seguridad alimentaria, educación, vivienda social y seguridad y justicia, lo cual contribuyó a la vez en el aumento de la pobreza total que se elevó de 51.2% a 59.3% en el lapso comprendido entre las últimas dos mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2006 y 2014. Asimismo, la pobreza extrema aumentó de 15.3% a 23.4% en ese período.

En el último quinquenio ese comportamiento coincidió con una crisis política sin precedentes, caracterizada por la corrupción en el sistema político y el debilitamiento de la institucionalidad estatal. Las revelaciones hechas a partir del año 2015 por la Comisión Nacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aportaron información bastante precisa sobre las dimensiones y las características que asume la corrupción y la cooptación del Estado en el país, develando la implicación de altas autoridades y políticos del país en redes criminales, organizadas para apropiarse los recursos públicos. La sucesión de casos de corrupción implicó a presidentes y vicepresidentes de la república, a superintendentes de la administración tributaria, a presidentes y diputados del Congreso, a ministros de las distintas carteras y otros funcionarios públicos, así como a miembros del sector privado organizado, develando el carácter sistémico de la corrupción, y por tanto, el riesgo permanente de sustracción indebida del gasto público.

³ Cálculo propio realizado con información del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y el Banco de Guatemala (BANGUAT), según el año de referencia 2013 de las cuentas nacionales, excluyendo las contribuciones a la seguridad social.

Como consecuencia, en los años posteriores se ha acentuado la desconfianza de la población en los políticos y las instituciones y se hizo patente la insuficiencia de las leyes y los instrumentos gubernamentales creados para el logro de la transparencia en la ejecución del gasto público, así como la necesidad de multiplicar los esfuerzos que pueden hacer las organizaciones sociales y las instituciones académicas para contribuir a mejorar el destino y la calidad del gasto público desde la perspectiva de la auditoría social con pertinencia académica.

3. Evolución de los ingresos y la estructura tributaria

Los ingresos tributarios han representado alrededor del 93% y 94% de los ingresos totales de la administración central en los 20 años que han transcurrido desde 2001, debido principalmente a los esfuerzos que se hicieron por aumentar este tipo de ingresos tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y la consolidación de las condiciones relacionadas con el sistema político instituido por la Constitución de 1985. Durante el período 2001-2013 los gobiernos realizaron varias reformas fiscales con el propósito de aumentar los ingresos del Estado, amparándose, al menos en los primeros años, en los acuerdos establecidos en el Pacto Fiscal, que como instrumento político también generó las condiciones para el impulso de las reformas, aunque como se mencionó anteriormente, su cumplimiento fue parcial dadas las condiciones impuestas por la política neoliberal y los actores nacionales e internacionales impulsores de las mismas.

Como consecuencia, tampoco se logró cumplir integralmente con los principios del Pacto Fiscal relativos a los ingresos del Estado (Anónimo, 2000). Aunque si se cumplió con el principio que hacía referencia a la prioridad de los ingresos tributarios del Estado y la meta respecto a que estos no podrían ser menores al 15% del

total de ingresos del mismo, no se cumplió con otros como: a) la suficiencia de ingresos, de acuerdo con el cual el Estado debía obtener los recursos necesarios para financiamiento sostenible del gasto público, alcanzando al menos la meta de 12% sobre el PIB; b) la simplicidad del sistema tributario, que tenía el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y proponía integrar en un solo decreto el conjunto de la legislación tributaria; y c) un sistema tributario globalmente progresivo, logrando que la carga tributaria promedio de la personas con mayores ingresos fuera mayor que la de menores ingresos.

Entre esos principios, la progresividad es, como sabemos, uno de los principios fundamentales de los sistemas tributarios actuales, y de gran importancia en la integración de los mismos por cuanto es una herramienta que impulsa el crecimiento de los recursos públicos, procurando a la vez el funcionamiento de un sistema justo y equitativo para los contribuyentes. Este principio establece que las personas con mayor capacidad de pago deben pagar una proporción mayor de impuestos que aquellas que tienen menores ingresos, con el propósito de que la tributación adquiriera por esta vía un carácter redistributivo y no confiscatorio. Esto implica también que las obligaciones tributarias de los contribuyentes aumentarán en la medida en que aumenten sus ingresos y que el sistema como tal será en su conjunto progresivo o diseñado de tal forma que los impuestos directos que por sus características pueden contribuir a la progresividad del sistema, representen una proporción mayor que los impuestos indirectos que gravan el consumo.

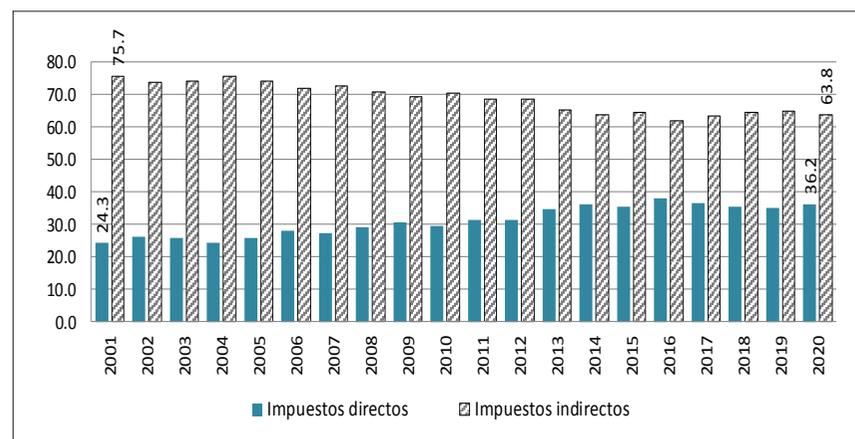
Esa idea es recogida en alguna medida por la Constitución Política de la República de Guatemala que, aunque no hace referencia al principio de progresividad como tal, en el Artículo 243, indica, de acuerdo con el principio de capacidad de pago, que el sistema tributario debe ser justo, equitativo y no confiscatorio.

No obstante los esfuerzos realizados, la estructura tributaria de Guatemala se ha considerado históricamente regresiva, pues ha descansado en la tributación indirecta, especialmente en el IVA, que en los últimos años ha representado entre el 47% y 48% de la recaudación total.

Sin embargo, en el transcurso de las últimas dos décadas la estructura tributaria ha tenido algunas variaciones, observándose una tendencia al crecimiento de la proporción de impuestos directos sobre los indirectos, de tal modo que el porcentaje de impuestos directos evolucionó de 24.3% a 36.2% en el período 2001-2020 y la de impuestos indirectos se redujo de 75.7% a 63.8% en ese lapso. Esta tendencia fue más marcada entre los años 2007-2014, y consecuencia, por una parte, de las reformas tributarias que se hicieron en el transcurso de este lapso, y por otra, del comportamiento de la economía (ver Gráfica 1).

Gráfica 1

Guatemala: evolución de los ingresos tributarios del gobierno central por tipo de impuestos, 2001-2020. (en porcentajes).

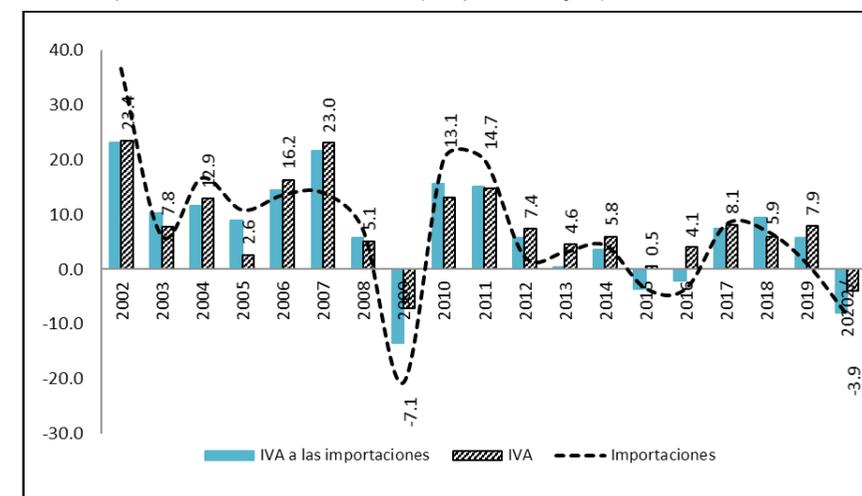


Fuente: IIES con datos del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>

A lo largo del período 2001-2020, por ejemplo, el IVA mostró altibajos, pues redujo su crecimiento significativamente en el transcurso de la crisis económica mundial de 2008 y, posteriormente, entre 2012 y 2016, pasando de tasas de crecimiento de 13.1% y 14.7% en 2010 y 2011 respectivamente, a tasas mucho menores en los 8 años siguientes (ver Gráfica 2), debido entre otras cuestiones, a la caída en el crecimiento del valor de las importaciones en ese período, especialmente durante los años 2015 y 2016, cuando el IVA a las importaciones decreció en - 3.7% y - 2.2%, respectivamente.

Gráfica 2

Guatemala: tasas de variación anual de las importaciones, el IVA y el IVA a las importaciones, 2001- 2020, (en porcentajes).



Fuente: IIES con datos del BANGUAT y la SAT. <https://www.minfin.gob.gt/ingresos>

El IVA doméstico también mostró altibajos en el período 2001-2020. La tasa de crecimiento del mismo se redujo como consecuencia de la crisis de 2008, y de igual manera, a partir de 2012, debido en alguna medida al impacto de las modificaciones a la Ley del IVA contenidas en el Decreto 10-2012, Ley de Actualización

Tributaria, en la cual se dispuso excluir del gravamen a la segunda y posteriores transferencias de dominio de bienes inmuebles, pues los títulos de estas transferencias quedaron sujetos al Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos. Asimismo, el Decreto 19-2013 dejó exento del pago del IVA y del ISR hasta el 30% del valor de los proyectos inmobiliarios de múltiples unidades que se traslade a los propietarios de los mismos por medio de entidades civiles o mercantiles constituidas para prestar servicios como mantenimiento, agua o conservación de áreas comunes.

Las reformas tributarias realizadas implicaron además la introducción de impuestos directos como el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de PAZ (IETAAP), creado para sustituir al Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) que fue declarado inconstitucional en 2004 por la Corte de Constitucionalidad. Posteriormente, para sustituir el IETAAP, se creó con carácter permanente el Impuesto de Solidaridad (ISO), como un impuesto que recae sobre quienes realizan actividades mercantiles y agropecuarias y obtienen un margen bruto superior al 4% de sus ingresos brutos (Ley del Impuesto de Solidaridad, 2008).

En dicho comportamiento también influyeron las modificaciones contenidas en el Decreto 18-04, Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Decreto Número 26-92, por medio del cual se definieron dos regímenes para el pago del impuesto a las actividades lucrativas: el optativo con una tasa de 31% sobre la renta imponible, y el general, con una tasa del 5% sobre los ingresos brutos. Este último impulsó el crecimiento del ISR hasta el año 2014, cuando se concretaron las reformas del Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, que redujo paulatinamente la tasa del régimen optativo a 25% y aumentó parcialmente la tasa

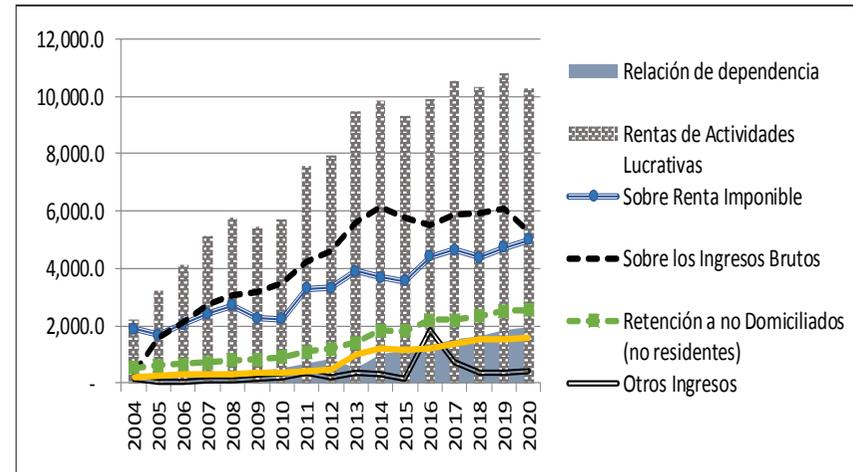
del régimen general hasta 7%⁴. No obstante esas modificaciones, el ISR sobre las actividades lucrativas redujo el impulso que había adquirido durante el período anterior, disminuyendo su ritmo de crecimiento. Sin embargo, el ISR pagado por los empleados en relación de dependencia, por los no domiciliados en el país y el correspondiente a los productos financieros y rentas de capital, crecieron en forma más acelerada a partir de 2012 (ver Gráfica 3), pero en general, la recaudación por ISR tendió al estancamiento a partir de 2016. La Ley de actualización tributaria tuvo entonces el efecto de contener especialmente el crecimiento de los impuestos pagados por las empresas lucrativas, aunque en este comportamiento influyen también los procesos económicos y políticos que afectaron el crecimiento económico durante ese período.

Con esta reforma también se redujeron significativamente las tasas del ISR para los trabajadores en relación de dependencia, pero se modificó la deducción de la Planilla del IVA en el cálculo del ISR, con lo cual se redujo de manera considerable la erosión de los ingresos tributarios ocasionada por los reclamos excesivos de crédito fiscal asociados a la existencia de un mercado de facturas falsas, utilizadas por los contribuyentes para elevar sus compras y los montos deducibles por concepto del IVA.

⁴ A partir del 01/01/2013 el D. 10-2012 lo define como "Opcional Simplificado sobre Ingresos", con tipos impositivos de 5% hasta Q. 30,000 y 6% lo que sobrepase los Q.30,000 durante el año 2013 y a partir del año 2014 es de 5% y 7% para respectivamente.

Gráfica 3

Guatemala: evolución de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta por régimen y forma de pago, 2004-2020. En millones de quetzales.



Fuente: IIES con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Por otra parte, la contracción de participación de los impuestos indirectos en la estructura tributaria durante el período 2001-2020, estuvo relacionada con la política de libre comercio, las fluctuaciones de los precios, así como con los altibajos en el consumo de algunos de los productos específicos gravados y el impacto de la crisis económica mundial de 2008.

Debido a la desgravación arancelaria acordada en los tratados de libre comercio suscritos por Guatemala en las últimas dos décadas, los ingresos por concepto de Derechos Arancelarios a la Importación decrecieron un 0.8% respecto al PIB y los montos nominales han mostrado altibajos durante ese período.

Desde 2012 se redujo también el monto del impuesto pagado por concepto de timbres fiscales, pues aunque se aumentó de Q.1.0 a Q.10.0 el impuesto al papel sellado, con la reforma el pago

correspondiente a los documentos por la recepción de dividendos, se trasladó al ISR. Como consecuencia, la recaudación se contrajo de Q. 877.3 millones en 2012 a menos de la mitad el año siguiente, de tal modo que la recaudación promedio anual entre 2013 y 2020 fue de Q.413.6 millones.

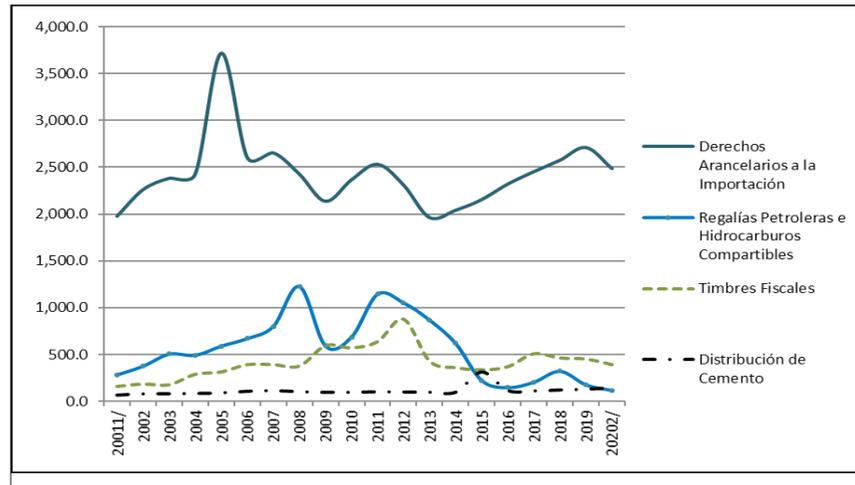
Otro gravamen indirecto, el Impuesto sobre Regalías e Hidrocarburos Compartibles, que grava la producción nacional de hidrocarburos, fue afectado por la caída de la producción nacional de petróleo desde el año 2003, así como por la contracción de los precios del mismo, observada desde 2014. La caída de la recaudación de este impuesto también se debe a que las compañías petroleras Petro Energy, Latin American Resources, LTD. y la Empresa Petrolera del Istmo S.A, adeudan desde 2017 más de US\$ 66 millones al fisco por concepto de regalías, compromisos contractuales, multas e intereses ocasionados por el retraso en los pagos correspondientes (Del Águila, 2021).

Los ingresos generados por el Impuesto sobre Distribución de Cemento, también han mostrado desde 2012 una tendencia de crecimiento negativa, lo cual se atribuye a altibajos en el consumo de los mismos (ver Gráfica 4).

Estos cambios muestran que los impuestos específicos al consumo, no han logrado incrementar significativamente la recaudación y que la estructura tributaria de Guatemala sigue descansando principalmente en dos impuestos: el IVA y el ISR, cuya participación en los ingresos tributarios de la administración central, se situó en 2020 alrededor del 48% y el 28%, respectivamente.

Gráfica 4

Guatemala: evolución de algunos impuestos indirectos, 2001-2020. (En porcentajes)



Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://www.minfin.gob.gt/ingresos>

Por otra parte, estudios realizados en el primer quinquenio del Siglo XXI, respecto a la incidencia tributaria concluyeron que aunque el ISR de las personas es progresivo, el ISR de las empresas, en su conjunto, es proporcional o regresivo. Además, Mann (2001) al analizar el sistema tributario guatemalteco, concluyó que los hogares con ingresos bajos, medianos y altos, pagaban la misma proporción de sus ingresos en concepto de impuestos. En otro estudio, Rodrigo Cubero e Ivanna Vladkova Hollar (2008), indican que la carga relativa de los impuestos en Guatemala tenía en 2004 una forma de U, era ligeramente regresiva en los primeros tres quintiles del ingreso y progresiva en los últimos dos, favoreciendo a los estratos medios (p 88). De acuerdo con los cálculos realizados por estos autores, el ISR era progresivo y el IVA, como ocurre en otros países de Centroamérica, fuertemente regresivo y afectaba especialmente a las personas con menores ingresos, quienes

señaladas anteriormente indican que el mismo continúa siendo esencialmente regresivo y que la recaudación en términos del PIB tiende a retroceder, a la par de las tendencias políticas impulsadas por las elites económicas en el gobierno central y el Congreso de la República, especialmente las relacionadas con la política fiscal orientadas a provocar la reducción de los impuestos y carga tributaria. Entre estas se incluyen las recientes modificaciones al Decreto Ley 65-1989, Ley de Zonas Francas, contenidas en el Decreto 6-2021, por medio del cual se restituyen a este régimen varias actividades económicas que habían sido eliminadas en el año 2016 por medio del Decreto 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo, lo cual redundará en el mantenimiento de beneficios fiscales e influirá en alguna medida en la reducción de la recaudación.

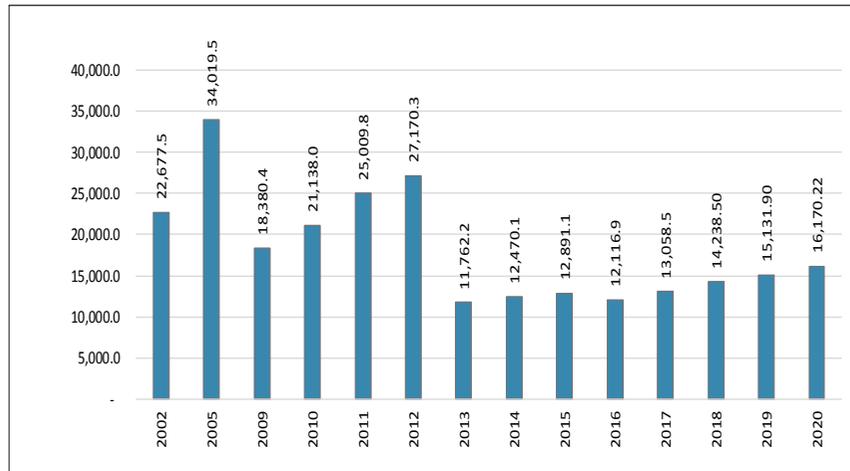
4. Otras dificultades para incrementar la recaudación

Entre las dificultades para aumentar la recaudación se encuentra el gasto tributario, así como la evasión y la elusión fiscal. El primero se define como “el gasto que deja de percibir el Estado por tratamientos tributarios especiales y que es equivalente al monto que habría sido asignado y transferido a un grupo o sector particular para promover sus actividades” (SAT, 2008, p. 1). De acuerdo con las estimaciones de la SAT, en 2020 el gasto tributario ascendía a Q.16,170.2 millones y había mostrado una variación importante entre 2012 y 2013, cuando debido a la reforma tributaria descendió de Q.27,170.3 millones a Q.11,762.2.0 millones, como consecuencia de las modificaciones que se hicieron a la deducción sobre el ISR de la Planilla del IVA presentada por los trabajadores en relación de dependencia (ver Gráfica 5). Y de forma contraria a lo que ocurre con la carga tributaria, el gasto tributario también muestra a partir de 2016 una tendencia creciente respecto al PIB, pues se elevó de 2.4 a 2.7%. La mayor parte de este gasto

corresponde a los impuestos indirectos, especialmente al IVA (67.7% en 2020).

Gráfica 5

Guatemala: evolución del gasto tributario, 2002-2020. (En millones de quetzales).



Fuente: IIES con datos de la SAT. <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>

Por otra parte, la evasión y la elusión fiscal son altas en Guatemala y parece estar aumentando. La tasa de cumplimiento del IVA por ejemplo, se estimó en 38% en 2018, sin embargo, hace 7 años, en 2013, este indicador fue de 29.2%. La tasa de incumplimiento del ISR correspondiente a las actividades lucrativas es especialmente alta, se encuentra alrededor del 80%, lo cual implica que hay grandes discrepancias entre la recaudación, las dimensiones de la economía y la base tributaria potencial. En otras palabras, no solamente hay una proporción importante de la población que debería pagar impuestos que no lo hace, sino también una gran proporción de empresarios que deliberadamente falsean sus declaraciones o que

encuentran mecanismos legales para reducir el pago de impuestos, lo cual está relacionado con una deficiente cultura tributaria, con un marco legal que facilita la evasión y elusión y una insuficiente fiscalización. La corrupción en el manejo de los recursos públicos y el manejo político gubernamental, también desincentiva el pago de impuestos. Situación que además está relacionada con la cooptación del Estado y el corporativismo empresarial que obstaculiza la eliminación de los privilegios y el desarrollo de una reforma fiscal integral.

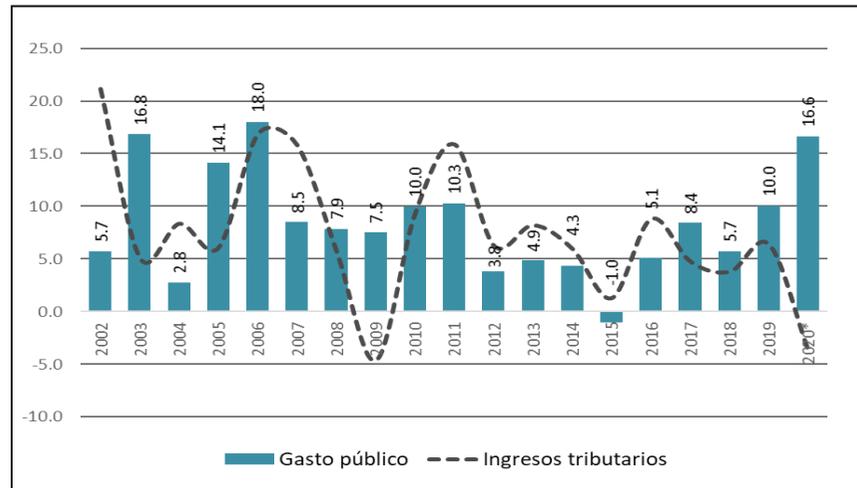
5. Evolución y características del gasto público

5.1 Caracterización general

Como se mencionó al principio de este documento el gasto público como porcentaje del PIB se ha estancado en los últimos años, manteniéndose alrededor del 13% y 15%. Sin embargo, en los últimos años también se observa un crecimiento sucesivo del gasto, y por el contrario, una caída en el crecimiento de los ingresos públicos, debido principalmente a las dificultades existentes para aumentar la tributación. En el período 2004-2015 el gasto público mostró altibajos relacionados con las diferentes reformas tributarias, pasó de un crecimiento anual de 18% en 2006 hasta un -1% en 2015; en cambio, a partir de 2016 el crecimiento del gasto público evolucionó de manera contraria al crecimiento de los ingresos tributarios, aumentando desde 5.1% en 2016, hasta 10% en 2019 y 16.6% en 2020 (ver Gráfica 6).

Gráfica 6

Crecimiento anual de los ingresos tributarios y el gasto público, 2002-2020. (en porcentajes).



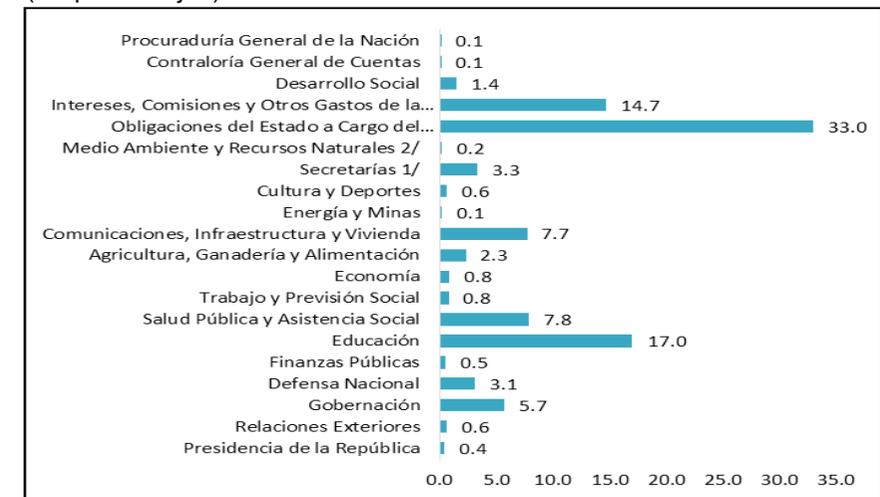
Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>

El gasto público de la administración central se distribuye entre el presupuesto de la Presidencia de la República, el correspondiente a los 14 ministerios, las secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación. También incluye las Obligaciones a cargo del Tesoro, entre las cuales se encuentran las transferencias que se realizan desde el gobierno central a entidades autónomas, descentralizadas, a las municipalidades, el Organismo Legislativo y el Judicial, la Contraloría General de Cuentas, así como las que se entregan a entidades privadas. En los últimos 20 años estas actividades han absorbido anualmente alrededor de la tercera parte del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debido especialmente al monto que se asigna a los aportes constitucionales, así como

otras transferencias destinadas a las entidades de la administración central. Entre este tipo de transferencias destacan los entregados a las municipalidades, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Universidad de San Carlos y el Organismo Judicial. Otro rubro importante y que ha representado en los últimos 20 años el 15% de los egresos, son los pagos por concepto de intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública.

Gráfica 7

Guatemala: distribución del gasto ejecutado, período 2001-2020. (En porcentajes).



Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://www.minfin.gob.gt/gastos>

De acuerdo con lo anterior, los ministerios y otras dependencias centralizadas del Organismo Ejecutivo tuvieron en el período mencionado asignaciones equivalentes al 52% del presupuesto. Entre estas se destaca el presupuesto del Ministerio de Educación (MINEDUC), que durante el período 2001-2020 ejecutó el 17% de los gastos de la administración central. Junto a este, entre las dependencias que ejecutaron en ese período

mayores proporciones del presupuesto se encuentran el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.8%), de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (7.7%), de Gobernación (5.7%), las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (3.3%) y el Ministerio de la Defensa (3.1%).

En las últimas dos décadas esta distribución ha variado escasamente. En cuanto a la ejecución y distribución por institución del gasto público en el año 2020, en el que se incluyen las asignaciones para atender la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, las principales variaciones en la distribución del presupuesto por institución están relacionadas con la ejecución de los programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Economía (MINECO), cuyos presupuestos se incrementaron considerablemente con la ejecución del Bono Familia, el Fondo de Protección al Empleo y el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Sin embargo, aunque en 2020 se incrementó el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), para que atendiera la emergencia sanitaria, su participación en el gasto público de la administración central se redujo de 9.5% a 8.9%, pues a pesar de la urgente necesidad de fortalecer el sistema de salud pública, la mayor proporción de la ampliación presupuestaria se destinó a los programas sociales dirigidos a estimular las actividades económicas y el consumo, por esa razón la participación del MIDES en el gasto de la administración central se incrementó de 1.2% a 6.2% entre 2019 y 2020 y la del MINECO de 0.4% a 3.1% en ese lapso. Debido a esas variaciones, la participación del resto de ministerios y entidades gubernamentales en el presupuesto se contrajo, y en nueve ministerios el gasto ejecutado en 2020 fue menor que en 2019, incluidos los ministerios de Agricultura y el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Cuadro 1

Guatemala: gasto público por institución ejecutado por la administración central, 2019-2020. (En millones y porcentajes).

Institución	2019	%	2020	%	Variación absoluta 2019-2020	Variación porcentual 2019-2020
Total	82,839.0	100.0	96,625.4	100.0	13,786.4	
Presidencia de la República	241.6	0.3	203.4	0.2	-38.2	-0.1
Relaciones Exteriores	543.1	0.7	547.5	0.6	4.4	-0.1
Gobernación	4,661.8	5.6	5,100.3	5.3	438.4	-0.3
Defensa Nacional	2,554.5	3.1	2,509.9	2.6	-44.6	-0.5
Finanzas Públicas	305.2	0.4	284.0	0.3	-21.3	-0.1
Educación	15,814.8	19.1	16,732.7	17.3	917.8	-1.8
Salud Pública y Asistencia Social	7,895.6	9.5	8,618.9	8.9	723.3	-0.6
Trabajo y Previsión Social	674.8	0.8	650.5	0.7	-24.3	-0.1
Economía	350.6	0.4	3,408.9	3.5	3,058.3	3.1
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,308.3	1.6	1,122.4	1.2	-185.9	-0.4
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,858.7	7.1	4,813.1	5.0	-1,045.7	-2.1
Energía y Minas	71.8	0.1	68.9	0.1	-2.9	0.0
Cultura y Deportes	479.0	0.6	358.8	0.4	-120.2	-0.2
Secretarías ^{1/}	1,327.4	1.6	1,145.6	1.2	-181.8	-0.4
Medio Ambiente y Recursos Naturales ^{2/}	170.3	0.2	117.4	0.1	-52.8	-0.1
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro ^{3/}	26,797.7	32.3	30,237.6	31.3	3,439.9	-1.1
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública	12,692.5	15.3	13,427.8	13.9	735.3	-1.4
Desarrollo Social	966.1	1.2	7,152.7	7.4	6,186.6	6.2
Contraloría General de Cuentas		0.0		0.0	0.0	0.0
Procuraduría General de la Nación	125.2	0.2	125.1	0.1	-0.1	0.0

Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://www.minfin.gob.gt/gastos>

Otra característica del gasto público, es la mayor proporción de los gastos de funcionamiento sobre los de capital. Aunque en los primeros años del Siglo XXI los gastos de capital representaron un poco más de la tercera parte de los egresos presupuestados, posteriormente esta tendencia empezó a cambiar y la participación de estos se redujo de 35.9% en 2006 a 17.4% en 2016, incrementándose levemente hasta 20.4% en 2019, comportamiento que está relacionado con la caída en el crecimiento de los ingresos

tributarios, así como con el creciente incremento de los gastos corrientes, especialmente de las remuneraciones, las prestaciones de la seguridad social y los intereses por concepto de deuda interna y externa. La contracción de los ingresos tributarios se ha reflejado también en los últimos años en menores asignaciones para inversión real directa.

5.2 Evolución del gasto social destinado a los sectores sociales prioritarios

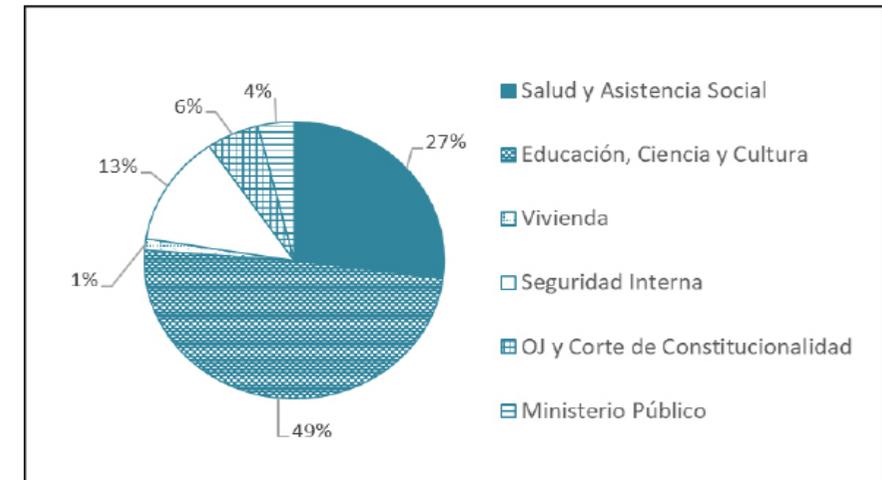
Desde la suscripción de los Acuerdos de Paz en 1996, el Ministerio de Finanzas Públicas ha llevado un registro denominado Gasto de la Administración Central Destinado a los Sectores Sociales Prioritarios, en el cual se incluye el gasto social destinado a: Salud pública y asistencia social; Educación, ciencia y cultura; Vivienda; Seguridad Interna, el Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad; y el Ministerio Público. Durante el período 2001-2020, el gasto social como porcentaje del gasto público total ejecutado, ha mostrado un crecimiento constante, especialmente entre 2011 y 2019, cuando su participación en el presupuesto de gastos pasó de 43.5% a 49%.

En el transcurso del período 2001-2020 la mayor parte del gasto social se destinó a los rubros de Salud pública, asistencia social, educación, ciencia y cultura (76.2%), el rubro de Seguridad Interna también ejecutó una mayor cantidad de recursos (12.9%) que los destinados al Organismo Judicial y el Ministerio Público (9.6%), y no obstante el gran déficit habitacional⁵, el aporte estatal destinado a la vivienda fue mínimo y el monto ejecutado representó solo el 1.3% del gasto social.

⁵ El déficit habitacional, incluyendo el déficit de servicios, fue estimado en 2.2 millones de viviendas por la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (ANACOV). El cálculo del mismo se basó en los datos del Censo 2018, tomando en cuenta la metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfica 8

Guatemala: distribución del gasto público de la administración central destinado a los sectores sociales prioritarios, periodo 2001-2020. (En porcentajes).



Fuente: IIES con datos del MINFIN. Recuperado de <https://www.minfin.gob.gt/gasto>

El gasto social se ha mantenido alrededor del 6% y 7% del PIB en los últimos 15 años, y se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales, pues según los acuerdos alcanzados en el seno de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), solo el gasto público en salud debería alcanzar al menos el 6% del PIB, “como condición necesaria - aunque no suficiente- para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de la salud” (OPS-OMS, 2014, p. 12). De igual manera, el gasto público en educación también está por debajo del estándar deseado según la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de acuerdo con la cual la inversión en educación debería alcanzar el 7% del PIB.

Esa imposibilidad ha implicado, por ejemplo, un lento crecimiento de la cobertura educativa, graves deficiencias en la cobertura y atención a la salud pública, aumento del déficit de vivienda y mantenimiento de los niveles de desnutrición.

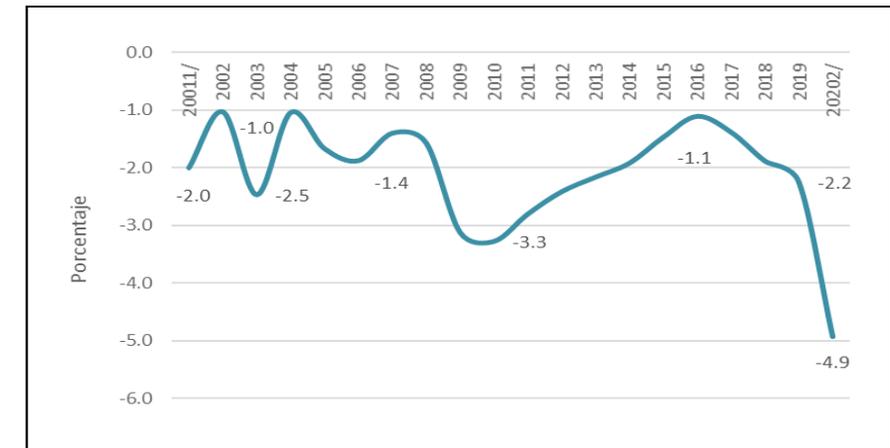
Hay que agregar que no obstante las erogaciones para contener la pandemia, en 2020 el gasto destinado a los sectores sociales prioritarios creció solo un 1.9% y representó el 43.5% del gasto público total, una proporción menor a la registrada en los ocho años anteriores, debido posiblemente al confinamiento y las dificultades para ejecutar ciertos rubros del gasto público no esencial. El gasto social correspondiente a Salud y Asistencia Social, se contrajo incluso un 5.5%.

5.3 El gasto social, estímulo fiscal ante la crisis provocada por la pandemia del COVID-19

En cuanto al impacto de la pandemia del COVID-19 en la recaudación tributaria, los ingresos tributarios registraron en 2020 un déficit importante respecto a los programados, una tendencia que se ha mantenido desde 2013, con excepción de 2018, cuando la recaudación realizada superó a la programada en Q.1,362.6 millones, debido sin embargo a que no fue aprobado el proyecto de ese año y se mantuvo la recaudación programada en el presupuesto del año anterior. La caída de la recaudación en 2020 fue de 3.7% con respecto a la del año 2019 y el déficit fiscal, como se mencionó anteriormente, se acercó al 5% del PIB (ver Gráfica 9), debido principalmente al aumento del gasto público dedicado a la atención de la problemática económica derivada de las medidas adoptadas para contener la pandemia, cuyas necesidades fueron cubiertas con la contratación de deuda pública.

Gráfica 9

Guatemala: déficit fiscal como porcentaje del PIB, 2001-2020. (En porcentajes).



Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://www.minfin.gob.gt/situacion-financiera>

La brecha entre los ingresos tributarios y el gasto público, se ha ensanchado en el último quinquenio y se profundizó en 2020 (ver Gráfica 2), agravando la situación financiera del gobierno central, que con la pandemia debió enfrentar las consecuencias que las políticas económicas neoliberales practicadas durante los últimos 35 años tuvieron sobre el sistema de salud, la educación, y en general, los servicios sociales, las cuales favorecieron el abandono de lo público y el fortalecimiento de los servicios privados. Ese comportamiento también ha sido impulsado en los últimos años por la situación política que se ha caracterizado principalmente por la alianza entre distintos sectores, el gobierno, diputados en el Congreso de la República, jueces y magistrados del poder judicial, orientada a frenar la lucha contra la corrupción y dispuesta a alcanzar acuerdos que, por un lado, favorecen los beneficios fiscales de las empresas, y por el otro, el despilfarro y la corrupción de los recursos públicos.

Esta era la situación fiscal y política del país cuando el gobierno debió hacer frente a la pandemia del COVID 19, que como se mencionó al principio de este documento implicó la adopción de una serie de ampliaciones presupuestarias que aumentaron el presupuesto del año 2020 en una proporción equivalente al 22.6% respecto al aprobado en 2019, elevando el monto total del mismo a Q.107,521.5 millones. Las ampliaciones presupuestarias ascendieron a Q.19,806.4 millones que se destinaron principalmente a financiar los programas sociales creados para reducir el impacto de las medidas sanitarias adoptadas para frenar el avance de la enfermedad y entre las cuales se incluyó el cierre de empresas, del transporte público y otras restricciones que afectaron la movilidad y el curso normal de las actividades económicas.

Como en otras partes del mundo, esos recursos se utilizaron principalmente para apoyar económicamente a las familias, las empresas y los trabajadores, así como para financiar el presupuesto destinado a fortalecer los servicios y la infraestructura necesaria para la atención de las personas contagiadas con COVID 19. Las ayudas económicas buscaban en última instancia estimular la economía y contener el impacto que el cierre parcial de la economía tuvo sobre el consumo, estimulando de esta manera la demanda agregada. Una política económica distinta a la que se había practicado en las últimas décadas en el contexto de la globalización capitalista neoliberal, y por tanto, una política fiscal temporal consistente aumentar el gasto público para financiar las empresas y el consumo privados, con el consecuente aumento del déficit fiscal, pasando de una política fiscal restrictiva a una expansiva.

Para el efecto se aprobaron en 2020 cuatro decretos legislativos⁶, que además de los programas sociales destinados

⁶ La ampliación presupuestaria se encuentra contenida en los Decretos del Congreso de la República 12-2020, 13-2020, 20-2020 y 25-2020.

a atender el impacto de la pandemia, incluían ampliaciones presupuestarias para otros programas ordinarios del Estado. Del total aprobado, Q.14,610.0 (el 73.8%), se destinaron a los programas sociales para la atención de la pandemia y el impacto de las restricciones sanitarias sobre la economía, los cuales se destinaron a cuatro grandes renglones: a) apoyo financiero a las familias y los trabajadores (47.4%); b) apoyo financiero a las empresas (17.3%); c) construcción de infraestructura y compra de equipos y materiales para la atención a la salud (6.1%); y d) programas de reactivación económica (3.0%). Entre los principales programas sociales se encuentran el Bono Familia, el Programa del Adulto Mayor, el Programa de Agricultura Campesina, el Fondo de Protección al Empleo, el Subsidio a la Energía Eléctrica, el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, el Programa de Dotación Alimentaria y otros (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Guatemala: ampliación presupuestaria contenida en los Decretos 12-2020, 13-2020, 20-2020 y 25-2020 del Congreso de la República. (En millones de quetzales)

Rubro	Cantidad	%
Programas sociales	14,610.0	73.8
Aportes para familias y trabajadores	9,380.0	47.4
Bono familia COVID-19	6,000.0	30.3
Programa de adulto mayor	50.0	0.3
Programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19	700.0	3.5
Fondo de protección al empleo COVID-19	1,850.0	9.3
Bono Único a Pensionados y Jubilados del Estado	150.0	0.8
Subsidio a la energía eléctrica	630.0	3.2
Aportes a empresas	3,430.0	17.3
Programa de agricultura campesina	50.0	0.3
Fondo de protección de capitales	250.0	1.3
Fondo para las micro, pequeñas y medianas empresas	400.0	2.0
Fondo de crédito para capital de trabajo	2,730.0	13.8
Infraestructura, equipo y materiales de protección personal	1,200.0	6.1
COVID-19 (construcción y remozamiento de hospitales y centros de salud/compra de ventiladores, pruebas, equipo, trajes y otros materiales de protección)	1,170.0	5.9
Programa de infraestructura en salud	30.0	0.2
Programas de reactivación económica (COVID-19)	600.0	3.0
Salarios, bonos y otros proyectos institucionales	5,196.40	26.24
Salarios en planilla, pactos colectivos, aumento salarial y bonos para empleados del Estado	2,093.5	10.6
Salarios en planilla, pactos colectivos y aumentos salariales	2,067.5	10.4
Bono de riesgo para los empleados del MSPAS COVID-19	26.0	0.1
Otros programas y proyectos institucionales	3,102.9	15.7
Total	19,806.4	100.0

Fuente: IIES con información del Congreso de la República, Decreto 12-2020, Decreto 13-2020, Decreto 20-2020 y Decreto 25-2020.

La ejecución de estos programas fue sin embargo dificultosa y poco transparente. Por ejemplo, la entrega del Bono Familia, cuyo monto total ascendió a Q.6,000.0 millones se llevó a cabo con contratiempos, pues el MIDES, encargado de su ejecución, no contaba con una base de datos que facilitara su entrega a las personas de más escasos recursos económicos. En cambio, optó por entregar el primer pago del Bono (Q.1,000) exclusivamente a los usuarios registrados del servicio de energía eléctrica con un consumo de hasta 200 kw/mes, lo que no garantizó su entrega

a la población más vulnerable, pues no se aplicaron tampoco los criterios de priorización que se habían establecido. En la segunda entrega se amplió el padrón para quienes no eran usuarios de la energía eléctrica y se implementaron criterios de priorización, sin embargo, no hubo capacidad para corroborar si efectivamente las personas que recibían el bono eran quienes más lo necesitaban. El programa se terminó de ejecutar a mediados de diciembre de 2020 con la entrega de un total de Q.2,250.0 quetzales a 2,646,663 personas.

Otro programa social importante, el Fondo de Protección al Empleo, ejecutado por el MINECO con el apoyo del Ministerio de Trabajo (MINTRAB), por medio del cual se entregaron Q.1,850.0 millones a los trabajadores que quedaron cesantes con la pandemia, terminó de ejecutarse a mediados de diciembre y se otorgó a 191,110 trabajadores a razón de Q.75 diarios por cada día de suspensión de actividades debido al cierre de las empresas ocasionado por las restricciones sanitarias. Como en el caso del Bono Familia, la ejecución de este fue opaca, pues no se aplicaron criterios para priorizar la entrega de los fondos a los trabajadores o a las empresas más afectadas por la pandemia, pero además la entrega se basó principalmente en la declaración jurada presentada por los empresarios al MINTRAB, pero los reportes existentes y la fiscalización realizada por algunos diputados del Congreso de la República indicaron que al menos un 42% de los beneficiarios podrían no haber llenado los requisitos necesarios para recibir los fondos (Cuevas, D., 10 de noviembre de 2020).

Entre otros hallazgos, en noviembre de 2020, el MINTRAB, encargado de corroborar la certeza de los datos declarados, había realizado 251 inspecciones y presentado 118 denuncias al Ministerio Público. Hubo, por ejemplo, personas que se hicieron pasar por empresarios e inscribieron como beneficiarios a personas

que no estaban empleadas. Investigaciones periódicas también informaron sobre la posibilidad de que los trabajadores no hubiesen recibido los pagos completos. Además, hubo opacidad respecto a las personas o empresas que a quienes se les entregó el Bono de Protección al Empleo (Sas, L., 11 de noviembre 2020).

Respecto a programas de crédito como el Fondo de Crédito de Capital de Trabajo a cargo del Crédito Hipotecario Nacional (CHN), al que se le asignaron Q.2,730.0 millones, se constituyó finalmente con Q.2,300.0 millones que se distribuyeron entre 18,881 créditos. Sin embargo, algunos empresarios comentaron que los fondos no estaban llegando a las empresas que lo necesitaban y el CHN indicó que se rechazaron varias solicitudes porque no llenaban los requisitos, los solicitantes tenían demandas pendientes, saldos en mora con otras entidades o cuentas incobrables. Por otra parte, el secreto bancario, evitó que se constatará el destino y efectivo uso de los recursos para resolver los problemas que se originaron con la pandemia.

En general, estos y los demás programas creados para atender la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, tuvieron problemas en su ejecución; unos, relacionados con las deficiencias existentes para su implementación; otros, con las dificultades burocráticas asociadas a la creación de algunos programas, o debido a problemas relacionados con los procesos de licitación, o con la falta de los mecanismos e información necesaria para verificar la información de los beneficiarios. Como resultado, la ejecución de los mismos fue lenta y además, opaca. Finalmente, en conjunto entre mayo y diciembre del año 2020, se ejecutó el 92.6% de los fondos asignados a los programas creados para atender la pandemia (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

Guatemala: asignaciones y ejecución presupuestaria de los programas sociales destinados a la atención de la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19, 2020. (En millones de quetzales y porcentajes).

Destino	Vigente	% de ejecución	Monto ejecutado
Programa de Agricultura Campesina	39.13	0	0.0
Fondo para las Micro, pequeñas y medianas empresas	400.00	100	400.0
Fondo de Protección de Capitales	250.00	100	250.0
Programa del Adulto Mayor	50.00	46	23.0
Programa de Remodelación e Infraestructura de Hospitales y Centros de Salud	800.00	84	672.0
Programa de Dotación Alimentaria	700.00	100	700.0
Bono Familia	6,000.00	100	6000.0
Fondo de Protección al Empleo	1,850.00	100	1850.0
Fondo de Crédito para Capital de Trabajo	2,730.00	84	2293.2
Subsidio a la Energía Eléctrica	630.00	100	630.0
Infraestructura en salud	30.00	0	0.0
Adquisición de ventiladores, pruebas COVID-19, equipo, trajes y materiales de protección	370.00	74	273.8
Proyectos para la reactivación económica	600.00	82	492.0
Bono único a pensionados y jubilados del Estado	150.00	100	150.0
Total	14599.13	92.6	13734.0

Nota: El monto destinado al Programa de Agricultura Campesina se redujo a Q. 39.1 millones, asimismo Q. 150 millones que se habían asignado al Fondo de Protección al Empleo se utilizaron para financiar el Bono Único a pensionados y jubilados del Estado.

Fuente: IIES con datos del MINFIN. <https://bi.minfin.gob.gt/BOE/OpenDocument/2001190805/OpenDocument/opedoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=0>

Los programas que presentaron especial retraso en su ejecución son los relativos a infraestructura y equipamiento y materiales de protección de la salud a cargo del MSPAS. A pesar de las necesidades generadas por la pandemia y de los recursos trasladados a esta institución, la ejecución del Programa de Remodelación e Infraestructura de Hospitales y Centros de Salud alcanzó el 84%; el monto ejecutado del rubro Infraestructura en Salud fue cero; y el correspondiente a la Adquisición de ventiladores, pruebas COVID-19, equipo, trajes y materiales de protección personal, llegó solo al 74%, debido en este último

caso a las dificultades que tuvo el MSPAS para acceder y realizar adecuadamente la compra de equipos y materiales escasos en el mercado. El Programa de Agricultura Campesina no se ejecutó por problemas en los eventos publicados en GUATECOMPRAS.

El aumento extraordinario del gasto público provocó que el porcentaje de ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de 2020 fuera el más bajo de los últimos cinco años (89.7%), aunque en términos absolutos el monto ejecutado fue más alto que en años anteriores. Esta disminución de la ejecución presupuestaria del gobierno central estuvo relacionada con la incapacidad que tuvieron algunas instituciones para manejar un presupuesto mayor, así como con los impactos que el cierre de los negocios y la administración pública tuvo sobre la actividad normal de las instituciones, situación que impactó principalmente la ejecución del presupuesto de inversión que cayó en la mayoría de entidades del Gobierno Central. La ejecución del presupuesto de inversión fue escasa en el Ministerio de Gobernación (13.9%), el MINEDUC (17.9%), el MIDES (36%) y MSPAS (42.8%), entre otros.

Por otra parte, puede decirse que las ayudas sociales entregadas a cada una de las familias y los trabajadores fueron insuficientes, pero en alguna medida cumplieron con el objetivo de elevar la demanda agregada y mantener la producción o evitar la quiebra de algunas empresas, menguando la crisis económica. El estímulo fiscal en forma de compensaciones para las familias y los trabajadores y los créditos estatales para evitar el cierre de empresas, así como la contracción de la tasa de interés líder a 1.75% y las otras medidas de política monetaria, contribuyeron a que la tasa de variación anual del PIB se situara en -1.5%, y no en -3.5%. como lo había pronosticado el BANGUAT.

6. La deuda pública, único recurso para el estímulo fiscal

Frente a la insuficiencia de ingresos tributarios, los programas sociales necesarios para atender la crisis derivada de la pandemia se financiaron con deuda pública interna y externa. Como consecuencia el saldo de la misma se elevó a Q.189,187.6 millones en 2020 y su proporción sobre el PIB ascendió de 31.6%, situándose por debajo aún del umbral de riesgo de 50% estimado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, de acuerdo con el otro indicador de solvencia de la deuda pública, según el cual este no debería superar a los ingresos tributarios en más de 250%, la situación es potencialmente riesgosa, pues en 2020 la relación entre la deuda pública de Guatemala y la recaudación tributaria, ascendió a 313.8%. Además, este indicador puede aumentar durante el presente año, considerando que el Congreso de la República no aprobó el presupuesto propuesto para el año 2021 y que se está ejecutando el presupuesto de 2020, cuyo monto total es superior en Q. 7,821.5 millones al recomendado por el MINFIN (Q.99,700.0 millones).

De acuerdo con lo anterior, el monto de la deuda pública no constituye una amenaza en relación con el crecimiento de la economía, sin embargo, presenta una considerable vulnerabilidad cuando se compara con los ingresos tributarios, especialmente cuando las acciones gubernamentales y el contexto político proclive al fortalecimiento de la corrupción no contribuye a cambiar las condiciones que han incidido en la caída de la carga tributaria observada en los últimos años, pues por el contrario, las decisiones tomadas en el Congreso de la República y en el Ejecutivo, procuran el mantenimiento de los privilegios y se distancia de la posibilidad de realizar una reforma tributaria. Por otra parte, existe aún una gran incertidumbre respecto al término de la pandemia del COVID-19 y su impacto en la economía a mediano plazo, no solamente

porque están apareciendo cepas más contagiosas del coronavirus, sino porque no se están haciendo los esfuerzos para fortalecer el sistema de salud y existen complicaciones para avanzar en el proceso de vacunación.

Por otra parte, además de la deuda pública interna y externa necesaria para financiar el déficit fiscal, el Estado tiene una deuda acumulada considerable con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), así como con el Banco de Guatemala. Al 31 de diciembre de 2020, el Estado adeudaba al IGSS Q. 52,781.8 millones por concepto de cuotas patronales que ha sido acumulada a lo largo de varios años (IGSS, 2021, p. 84). A esa fecha la deuda con el BANGUAT debida a las pérdidas operacionales derivadas de la política monetaria, cambiaria y crediticia, ascendía a Q. 27,689.3 millones que se acumularon durante el período 1989-2018 (BANGUAT, 2021, p. 12). Si esta deuda se sumara a la registrada por Finanzas Públicas, el porcentaje de deuda sobre el PIB llegaría a 45% y la relación entre deuda pública y los ingresos tributarios alcanzaría el 437.35%.

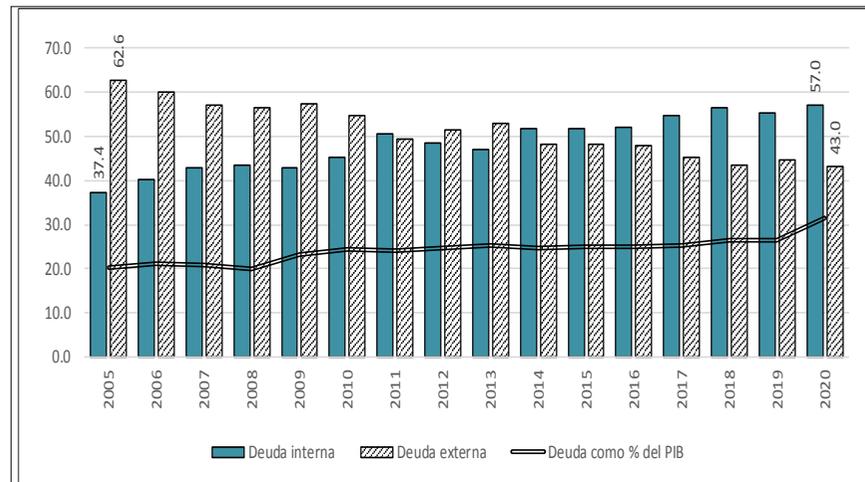
Esta deuda acumulada afecta por supuesto las finanzas de las dos entidades mencionadas, pero no es contabilizada en el presupuesto de la administración central, es decir que no se asume como tal por los diferentes gobiernos, y por tanto, es evidente que no se tiene contemplado pagarla. En otras palabras, las deficiencias financieras se han trasladado permanentemente a las dos entidades públicas mencionadas, comportamiento que en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), es congruente con la conducta sistemática de descuido de la salud pública y vulneración de los derechos laborales. Se trata de recursos que podrían haber servido para construir más infraestructura, ampliar la cobertura a la economía informal, mejorar las condiciones de atención de las

trabajadoras y los trabajadores afiliados, y en general, elevar la calidad de la seguridad social. Por otra parte, la continuidad de este comportamiento podría en el mediano o largo plazo poner en riesgo los beneficios recibidos por la población afiliada. Incluso en el año 2020, no obstante las necesidades para la atención de la crisis sanitaria, el gobierno solo trasladó al IGSS Q.759.9 millones, los cuales representan el 14.1% de sus obligaciones con la seguridad social.

Otra de las características del crecimiento de la deuda pública en los últimos años, es el mayor crecimiento de la deuda interna sobre la externa. En el transcurso del período 2005-2020 el saldo de la primera como proporción de la deuda total se ha incrementado un 20% pasando de 47.4% a 57% (ver Gráfica 10). La mayor parte de los títulos de deuda interna son adquiridos por el sistema bancario nacional que busca minimizar los riesgos, obteniendo mayores rendimientos, comportamiento que sustrae recursos que podrían servir para ampliar la cartera de créditos del sistema bancario. Es por eso también que en el contexto de la pandemia se dispuso como una medida extraordinaria que Q.11,000.0 millones fueran financiados por medio de la colocación de bonos del tesoro en el BANGUAT, de este modo además de acceder a financiamiento inmediato, se limitaban las inversiones en estos títulos por parte de la banca privada, ampliando la disponibilidad de liquidez.

Gráfica 10

Guatemala: evolución de la participación de la deuda pública interna y externa como proporción de la deuda total y de la deuda total en relación con el PIB, 2005-2020. (En porcentajes).



Fuente: IIES con datos del MINFIN y el BANGUAT. <https://www.minfin.gob.gt/endeudamiento-por-operaciones-de-credito-publico>

Esa disposición fue una excepción dentro de la política económica implementada en las últimas tres décadas, pues la reforma constitucional de 1993, prohibió, salvo en caso de catástrofes o desastres, el financiamiento del BANGUAT al gobierno, como medio para controlar del déficit fiscal y facilitar el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

7. Reflexiones finales: situación, necesidades y perspectivas

Es evidente que las condiciones financieras del gobierno central, así como la situación política prevaleciente, proclive al mantenimiento de privilegios fiscales, la cooptación del Estado y el cierre de los espacios de diálogo intersectorial, permanecerán en el mediano

plazo, profundizando las dificultades para la realización de una reforma fiscal integral y obstaculizando el crecimiento de los ingresos tributarios, del gasto público, y por tanto, del gasto social necesario para cubrir las necesidades de la población.

La permanencia de la pandemia del COVID-19 durante el año 2021 y la incertidumbre respecto a su término, aumentan los requerimientos de gasto público necesario para el fortalecimiento de los servicios y la infraestructura de salud, el avance en la vacunación y la compra de equipo e insumos que demanda la emergencia sanitaria. Y aunque la economía parece estarse recuperando del cierre de 2020, pues el BANGUAT augura un crecimiento de 4 % del PIB en 2021, el repunte del número de personas contagiadas a partir de abril⁷ podría incidir sobre las expectativas de crecimiento, mermar aún más los ingresos tributarios y requerir de mayores recursos públicos.

En ese sentido se plantea la pregunta de si debe mantenerse durante este año y en el mediano plazo la política fiscal restrictiva que se había venido implementando en las últimas tres décadas y que se abandonó en alguna medida durante 2020, o si se debe optar por un manejo más flexible de déficit, con un relativo mayor endeudamiento que permita aumentar por un tiempo más el estímulo fiscal necesario para llevar a cabo más intervenciones públicas focalizadas que aumenten la inversión social y que sustenten la reactivación económica, mermando el impacto del aumento de la pobreza ocasionado por la crisis económica.

⁷ De acuerdo con la información proporcionada por el MSPAS, a partir del mes de mayo de 2021, el número de personas contagiadas se ha incrementado constantemente y el número diario de personas contagiadas superó desde los últimos 10 días de junio al número de personas que adquirieron la enfermedad en julio de 2020, cuando se registró el mayor número de casos tras el cierre de la economía (1698 el 30-06-2020). A principios de julio de 2021, el número de casos se elevó hasta llegar a 2676 el 5 de ese mes.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), señaló que la dinámica de crecimiento de 2021 no logrará compensar la caída de la actividad económica observada en 2020 ni revertir el aumento en la pobreza y la desigualdad, recomendando mantener los paquetes de ayuda económica durante 2021 y buscando además la sostenibilidad de una política fiscal expansiva, lo cual implicaría “por el lado del gasto público, no solo un impulso fiscal a fin de apoyar la demanda interna, sino también una perspectiva estratégica que permita avanzar en inversiones sostenibles e intensivas en empleo, la transformación productiva y el fortalecimiento y universalización de los sistemas de protección social” (CEPAL, 2020, p. 9).

En el caso de Guatemala, el Gobierno de la República no consideró la continuidad de los programas sociales creados en 2020 como estímulo fiscal para contribuir a superar el impacto de las medidas sanitarias en la economía, y aunque sí se contempló un plan de recuperación económica como parte del proyecto de presupuesto, la política fiscal se centró con algunas dificultades, pero en mayor medida, en el retorno a las condiciones existentes antes de la pandemia de tal modo que si se considera el ajuste presupuestario anunciado por el Presidente de la República al inicio del año⁸, en 2021, de acuerdo con el MINFIN, el déficit fiscal representará el 3.3% del PIB, y la deuda pública alcanzará el 32.1%. No obstante, debido a que el presupuesto para 2021 no se aprobó y que la readecuación presupuestaria no se oficializó,

⁸ El presupuesto vigente en 2021 corresponde al aprobado de 2020, debido a que el Congreso de la República no aprobó el proyecto presentado por el MINFIN. Este presupuesto incluye las ampliaciones presupuestarias destinadas a los programas sociales implementados para amortiguar el efecto de la pandemia en la economía, razón por la cual el Presidente de la República anunció que el mismo se readecuaría dejando su monto total en Q. 94,354.0 millones, menor en Q.13,167.5 millones al presupuesto vigente, pues en 2021 se prescindiría de las fuentes de financiamiento que permitieron implementar los programas sociales mencionados, incluido el financiamiento extraordinario del BANGUAT.

la forma como se está reasignando el presupuesto dentro de las instituciones es poco transparente. Sin embargo, debido a la diferencia entre el monto presupuestado vigente y el que se puede ejecutar teniendo en cuenta las fuentes de financiamiento, se observa una baja ejecución (32% a mayo de 2021), y sobresale el traslado de Q. 1530.0 millones del presupuesto del MIDES al MSPAS, destinado principalmente a la vacunación contra el COVID-19.

Ahora bien, retomando la pregunta de si en el mediano plazo debería implementarse una política fiscal restrictiva o expansiva, habría que considerar que la situación económica del país, el incremento de los ya considerables índices de pobreza y pobreza extrema, las condiciones de subempleo históricamente prevalecientes, y en general, las difíciles condiciones de vida de la población, requieren de una mayor intervención de la institucionalidad pública en todas las áreas del gasto social. Se requiere de inversiones que estimulen el empleo, el apoyo financiero y tecnológico para las unidades familiares en el agro, la ejecución de proyectos que fortalezcan el sistema de salud, la educación, la seguridad alimentaria y el cuidado de la naturaleza para la prevención de los desastres naturales.

Por otra parte, si se considera que la política fiscal restrictiva ha coadyubado a la estabilidad macroeconómica, pero que esta no se ha reflejado de manera significativa en la reducción de la pobreza y las desigualdades, y en cambio se ha auxiliado de las remesas enviadas por quienes emigran del país, habría que reflexionar respecto a la conveniencia de introducir en la política económica mayores y más efectivas intervenciones públicas. Esto implicaría la introducción de un programa social integral multisectorial y focalizado en los sectores económica y socialmente más vulnerables, con un fuerte respaldo político

intersectorial, lo cual precisaría a su vez de una reestructuración institucional y presupuestaria significativa.

Además de una reestructura institucional y presupuestaria, es necesaria también una cuidadosa evaluación de la estructura tributaria y un esfuerzo para incrementar no solamente la base tributaria, sino también la imposición directa, con un gravamen extraordinario sobre las grandes fortunas, y en menor proporción, sobre los ingresos de quienes tienen mayores ingresos.

El principal obstáculo para llevar a cabo cambios significativos en la estructura tributaria y en la presupuestaria, es la situación política actual que se caracteriza, por un lado, por un pacto político-empresarial, un pacto de élites, cuyas acciones y discursos se orientan a mantener las condiciones económicas que han prevalecido en las últimas tres décadas, incluida la orientación neoliberal de las políticas económicas y sociales. Por otro lado, la situación política se distingue por los elevados niveles de corrupción en la estructura Estatal y en la cual intervienen tanto agentes públicos como privados, obstaculizando a la vez las iniciativas y los impactos sociales que una mayor intervención estatal podría tener sobre las condiciones de vida de la población.

Esa paradoja limita el impacto que en otras condiciones podría tener una política fiscal expansiva que aprovechara en los próximos años la deuda pública con el fin de contribuir desde el Estado al fortalecimiento de la oferta y la demanda agregadas, por medio de inversiones públicas que por un lado generen empleo, fortalezcan el crédito y la asistencia técnica dirigida a los pequeños y medianos productores, y por el otro, fortalezcan significativamente la salud pública, la educación y la seguridad social y alimentaria. La situación actual requiere sin embargo, de un esfuerzo adicional en ese sentido.

En consecuencia, aunque es evidente que el actual gobierno tiene serias dificultades financieras y políticas para implementar reformas sustanciales en materia fiscal, sí puede en los próximos tres años de mandato, adoptar modificaciones presupuestarias dirigidas a: incrementar el presupuesto de inversión, considerando inversiones en infraestructura (carreteras, puentes, hospitales, escuelas), incluyendo infraestructura básica dirigida para las poblaciones más vulnerables, asistencia técnica y crediticia para los pequeños productores agrícolas y la agricultura familiar, así como aportes que garanticen la seguridad alimentaria.

Las ayudas económicas y en especie para las familias deben mantenerse fortaleciendo a la vez la logística para las entregas y los registros debidamente auditados de los beneficiarios. El MIDES, debe trabajar en la depuración del padrón de los beneficiarios del Bono Familia, focalizando las contribuciones futuras en la población de más escasos recursos económicos. Puede a la vez generar, retroalimentar, evaluar y actualizar constantemente una base de datos que sirva como instrumento para la definición de las metas y la formulación de programas y proyectos sociales ejecutados por las instituciones públicas correspondientes.

Los programas y proyectos del presupuesto de salud deben orientarse a fortalecer la infraestructura y equipamiento adecuado de los hospitales, centros y puestos de salud, así como a la creación de redes interinstitucionales comunitarias para la atención primaria en salud. En otras palabras, la situación de la pandemia, debería servir para programar y llevar a cabo labores de logística e información para la articulación del sistema de salud con las necesidades de la comunidad en cuanto a las necesidades de salud, saneamiento y requerimientos de insumos a nivel local (puestos y centros de salud). Para propósitos de la

programación presupuestaria convendría la creación de una base de datos de salud pública que dé cuenta del estado de los hospitales, centros y puestos de salud considerando el personal activo, los requerimientos de mantenimiento, equipamiento e insumos, sirviendo a la vez para el establecimiento de metas. Esta debería ser pública, actualizarse constantemente y dar información precisa de las necesidades presentes y futuras del sistema de salud, funcionando a la vez como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en materia de salud.

En relación con los ingresos tributarios, el gobierno debe revisar las metas contenidas en las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND), referidas a la Reforma Fiscal Integral, las cuales se reducen a indicar que se superará la carga tributaria observada en 2007 (12.1%), así como el nivel de gasto social sobre el PIB registrado en 2010 (7%). Se recomienda establecer metas más precisas, congruentes con las necesidades de desarrollo sostenible y no con las dificultades para incrementar la recaudación tributaria. A la vez, el gobierno debe llevar a cabo acciones que generen condiciones políticas para llevar a cabo una reforma tributaria integral que, como un proceso, se concrete en el corto, mediano y largo plazo. Es preciso también que la SAT multiplique las acciones de control y sanción orientadas a evitar la evasión y la elusión fiscal y afianzar la cultura tributaria, llevando a cabo a la vez planes y acciones precisas para ampliar la base tributaria.

8. Bibliografía

Banco de Guatemala (2021). Banco de Guatemala, Estados financieros 2020. Recuperado de https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/Estados_Financieros_2020.pdf

CEPAL (2021), Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

Congreso de la República de Guatemala. (2013). Decreto No. 19-2013, de 29 de noviembre Reformas al Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas; a la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala; y a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92 del Congreso de la República de Guatemala. *Diario de Centro América* No. 57, 20 de diciembre 2013, pp 3-6. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decreto_19.pdf

Congreso de la República de Guatemala (2008), Decreto No. 78-2008, de 21 de noviembre de 2008, Ley del Impuesto de Solidaridad. *Diario de Centroamérica* No. 87 del 22 de diciembre de 2008. pp. 13-14. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2008/73-2008.pdf

Cubero R. y Vladkova-Hollar I. (2008). Equidad y política fiscal: Efectos de los impuestos y el gasto social en la distribución del ingreso. En D. Desruelle y A. Schipke (Eds.). *América Central. Progreso económico y reformas* (pp. 69-120). Fondo Monetario Internacional, Departamento del Hemisferio Occidental.

Cuevas, D. (10 de noviembre de 2020). Un partido político y una empresa de Sinibaldi entre las beneficiarias del Bono de Protección al Empleo. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/coronavirus-politicos-y-empresas-de-sospechosos-en-corrupcion-cobraron-el-fondo-para-la-proteccion-al-empleo/>

Del Águila, J.P. (29 de abril de 2021). CGC señala atrasos del MEN en cobro de regalías y multas petroleras. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cgc-senala-atrasos-del-mem-en-cobro-de-regalias-y-multas-a-petroleras/>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2021). Informe anual de labores 2020. Recuperado de <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2021/06/informe-anual-de-labores-2020-IGSS.pdf>

Mann A. (2002). Guatemala: La incidencia del sistema tributario en el año 2001. USAID/DAI.

Ministerio de Finanzas Públicas (2008). Gasto tributario. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_proyectos/2008/detalle_cuantitativo/gtributario.pdf

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS, 2014, septiembre). Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de la salud. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/cd53-5-s.pdf>

Polanco Sagastume, M. L. (2020). La Política general del gobierno y las finanzas públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19. *Revista Economía* (226), 109.

Sas, L. (11 de noviembre de 2020). El gobierno de Guatemala oculta datos de los beneficiarios de los fondos de rescate. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-gobierno-de-guatemala-oculta-datos-de-los-beneficiarios-de-los-fondos-de-rescate>

El Emprendimiento como Expresión de Fracaso en la Política Laboral y Figura de la Auto Explotación como Alternativa

Por
Carlos Morales López *

El emprendedor, sobre todo en esta época de crisis, se enfeuda en un crédito cual siervo de la gleba medieval, se desvincula de los restos del Estado del Bienestar, entra en la cadena de producción y comercialización para proletarizarse en nombre de su flamante ingreso en la orden de los emprendedores. Ha conseguido unir en una persona al explotado y al explotador.

Julio Anguita

El Emprendedor como Figura del Desempleo

La crisis generada por la actual pandemia agudizó los problemas socioeconómicos existentes en la nación, especialmente la crisis del empleo. Esta crisis ha sido aprovechada por el sector productivo para crear formas especiales de despido y recontractación bajo diversas formas de precariedad laboral. Adicionalmente, la caída de la producción modificó las relaciones laborales en los centros de trabajo y creó nuevas formas de organización de la producción en tiempo y espacio físicos. Con la digitalización forzada de esta época se hicieron más evidentes las desigualdades que limitan el acceso al trabajo. Estas desigualdades no son nuevas, no surgen con la pandemia. Ya existían, eran visibles en las calles y avenidas de los centros urbanos.

Con la crisis de este período se trasladaron a rutas y vías importantes, provocando periodos de lucha entre desempleados por ocupar espacios e infraestructura para sobrevivir de diferentes

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

maneras. Desde su apareamiento estas iniciativas fueron duramente criticadas por los sectores aparofóbicos del país, pero hoy son vistas y aplaudidas por estos como muestra de ambición, riesgo e innovación. Estas formas de sobrevivencia son la alternativa para muchos desempleados en condición de pobreza que se han convertido en presas fáciles de usureros y casas de empeño que sin dificultad los despojan de sus pocos activos.

Hombres, mujeres y niños vendiendo todo tipo de artículos de consumo y servicios con el único fin de obtener un ingreso para alimentar al resto de la familia. Esta calamidad es apreciada como la actitud y características de un ser emprendedor que asume el riesgo e innovación para transformar su vida en algo productivo y que debe aplaudirse e imitarse por el resto de la sociedad.

El emprendedor y los emprendimientos son conceptos de moda en la jerga política y económica en países subdesarrollados. Bajo el modelo neoliberal, para decirlo apropiadamente, esta moda ha dado paso a una serie de espejismos dentro de las nuevas generaciones llenas de aspiraciones e ilusiones, pero fuertemente limitadas por la falta de empleo, educación y oportunidades.

La figura del emprendedor no es nueva. Esta figura y sus iniciativas se han posicionado como alternativas y según quienes la retoman, pueden salvar a millones de desempleados en una época como la actual. Con este espejismo han creado otra confusión entre categorías a tal grado que, emprendedor, empresario e innovador, parecen significar lo mismo. Por decirlo de otra manera, bajo estas iniciativas el emprendedor innovador puede llegar a ser un empresario exitoso.

Ante tal confusión conceptual es preciso recurrir al Diccionario de la Lengua Española (23.^a ed.) para aclarar, el emprendedor (ra)

es la persona que emprende con resolución acciones dificultosas o azarosas; el empresario (ria) es la persona que es titular de una empresa o que dirige u organiza un proyecto empresarial y el innovador (ra) es la persona que crea o modifica un producto y su introducción en el mercado.

En la literatura económica los aportes sobre el emprendedor (*del francés entrepreneur*) son diversos, han caracterizado de mejor manera esta figura e influenciado sobre este concepto que nace con el economista clásico Richard Cantillon (1680-1784) en su obra Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, escrita entre 1730 y 1734.

Sobre esta obra Primo y Turizo (2014), argumentan que <<es Cantillon quién distingue entre empresario capitalista y emprendedor, el primero tiene respaldo de su capital y es propietario, fabricante o comerciante y el segundo es quien trabaja por sí solo dependiendo de su propio trabajo>> (p. 22). Para Torroba (2014) este fue el punto de partida de Joseph Alois Schumpeter que más adelante, en su Teoría del Desarrollo Económico, definiera al emprendedor <<como un innovador que implementa el cambio en los mercados a través de la realización de nuevas combinaciones que pueden tomar varias formas, ya sea con la introducción de nuevos productos, la creación de nuevas organizaciones o simplemente la reorganización de una empresa ya existente>> (p. 9). En esa línea de ideas Bucardo (et al.), (2015) cita a Dees quien retoma a diversos autores para resaltar cuatro aspectos diferenciadores del emprendimiento:

<<a) destrucción creativa: según Schumpeter, la generación de productos o servicios innovadores destruyen los que estaban previamente en el mercado; b) creación de valor: Según Say el emprendedor traspasa recursos económicos

de un área de baja productividad a una de alta productividad y mayor rendimiento; c) identificación de oportunidades: para Drucker, un emprendedor no genera cambio, sino que explota las oportunidades que el cambio brinda, y d) ingenio: Stevenson, destaca la capacidad de los emprendedores no solo de aprovechar oportunidades, sino también de afrontar los retos que conlleva la falta de recursos para llevarlas a cabo>> (p. 100).

La literatura sobre el emprendedor es muy amplia en las distintas escuelas del pensamiento económico y no es una revisión de todas estas lo que se pretende, pero es necesario tener presente el origen y características del emprendedor que emergen en un contexto totalmente distinto. En la época actual son varios los esfuerzos que buscan explicar este proceso desde categorías históricas ampliamente discutidas y desarrolladas y desde categorías recientes que ayudan a comprender las formas de auto explotación vigentes.

Al respecto, Chul Han (2017) señala <<en el régimen neoliberal la explotación ya no se produce como alienación y desrealización de sí mismo, sino como libertad, como autorrealización y auto optimización. Aquí ya no existe el otro como explotador que me fuerza a trabajar y me aliena de mi mismo. Mas bien yo me exploto a mí mismo voluntariamente creyendo que me estoy realizando>> (p. 64).

Sobre el emprendedor en el neoliberalismo, Rameri (2018) plantea:

<<que la imagen del emprendedor encuentra eco en una de las teorías del pensamiento neoliberal, la del *capital humano*, y que tanto teóricos como actores neoliberales vienen

insistiendo hace tiempo en la formulación de un cambio en la grilla del análisis económico y sociológico. Se trataría de sepultar de una vez el modelo social compuesto por clases y abstraerse del análisis económico de los procesos estructurales, para dar lugar al individuo y el estudio de su realidad interna. La individualidad a que se refiere la teoría del capital humano, es muy concreta, es la determinada por la condición del hombre-empresa basada en la supuesta disposición natural de un capital (el humano) capaz de producir una renta>> (p. 25).

En el emprendedor, aclara Rameri:

<<el motivo que impulsa toda acción es el rendimiento y el sujeto queda configurado como un sujeto de interés cuyo lazo social esta determinado por la competencia... aquí el mercado toma la forma de tribunal de la ineficiencia por el cual todo hombre esta obligado a someterse... la figura del emprendedor se inscribe entonces en esta grilla de inteligibilidad... la plena realización del “empresario de sí mismo” que en ocasiones no trabaja para nadie mas que para él, es aparentemente libre de toda atadura formal, impone sus propias reglas y parece como despliegue de un alma libre, susceptible de generar innovaciones en un marco que propicia libertad. La exigencia que presenta el imperativo emprendedor es en realidad una nueva forma de dominación contemporánea dispuesta a padecer el carácter ilimitado del capitalismo global con toda su fuerza. Por lo tanto, es posible definir a la ideología neoliberal como un dispositivo de la frustración>> (26).

Es imposible negar el éxito del emprendimiento y la innovación en economías que en el pasado reciente se caracterizaron por el

uso intensivo de factores de la producción que hoy son catalogadas como economías de la innovación por su fuerte presencia en los mercados internacionales. Muchos emprendimientos han permitido el avance de la ciencia y la tecnología, que a su vez han beneficiado a la humanidad de diversas maneras.

Es propicio comentar que estos emprendimientos se han generado bajo ciertas condiciones y factores clave que potencializaron la capacidad del emprendedor, entre otros: la educación superior, el financiamiento para la materialización de esas ideas, los procesos de conducción, el marco legal y el acceso al mercado financiero.

Juegan un papel esencial las incubadoras y aceleradoras de empresas, que potencializan el nacimiento, crecimiento y maduración de las empresas. Otros factores importantes que acompañan al emprendimiento de hoy son las empresas star-ups (constitución y lanzamiento) y según Torroba (2014) <<las star-ups se hicieron populares durante la burbuja de empresas puntocom, debido al gran número de empresas que se fundaban cada día. Las star-ups, una vez hayan validado su negocio, gozan de una ventaja competitiva al tratarse de empresas con un gran potencial de crecimiento ya que se centran en nichos de mercado en los que consiguen diferenciarse de forma relevante>> (pp.13-14).

En economías más abiertas, desarrolladas o competitivas, las star-ups buscan financiamiento y rendimientos de forma inmediata, esto a diferencia de MiPymes tradicionales que deben esperar un buen tiempo (madurar) para obtener ganancias. El acceso a tecnología es de vital importancia ya que permite la capitalización del emprendimiento y en algunos casos sin necesidad de estructuras financieras tradicionales.

En este sentido, hay que observar los esfuerzos de muchos emprendimientos en redes sociales, medios televisivos, realities, en donde los emprendedores buscan inversionistas para materializar una idea. En el mejor de los casos, el emprendedor logra obtenerlo a cambio de un porcentaje de los rendimientos futuros. Debe considerarse que ese éxito no es posible muchas veces en el corto plazo y que de alguna manera debe apoyarse a los emprendedores desde diversas fuentes (públicas o privadas) durante un período.

Un emprendimiento puede provocar grandes cambios en los procesos de producción o en la vida de una sociedad (alimentación, educación y salud). Los emprendimientos pueden ser sociales y garantizar una vida decorosa para el emprendedor y los beneficiarios. No hay ninguna duda sobre la existencia de emprendedores exitosos, pero son el resultado de lo expuesto anteriormente.

Desde la propuesta de Richard Cantillon las condiciones del emprendedor cambiaron considerablemente y en el presente tiene un carácter popular, por llamarlo de alguna manera. Hay una dudosa intencionalidad entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se transmite a los receptores y el entorno económico social del país. En ese entorno es posible visualizar como emergen otros agentes llamados maestros del emprendimiento, gurús del emprendimiento, instituciones públicas y privadas expertas en emprendimiento, que promueven toda clase de seminarios, ferias, olimpiadas, charlas y foros para emprendedores.

En esta interpretación popular del emprendedor se pondera la innovación, la iniciativa, el riesgo y la actitud del sujeto, sin que esto signifique muchas veces el acceso a nuevas oportunidades para el emprendedor y los consumidores. Es sin duda el emprendedor la figura enigmática propuesta por el neoliberalismo y según Santos

(2015) <<el emprendedor supone hoy la cara publicitaria más eficaz para divulgar la forma de empresa. Es la mejor estrategia de afianzamiento del mercado y los contratos como reguladores de la vida social>> (p. 35). Al respecto Vicens y Grullon (2011) señalan que <<erróneamente el énfasis ha estado puesto en enseñar planes de negocios, en lugar de desarrollar el aprendizaje en áreas de conocimientos esenciales, indispensables para generar una base de innovación>> (p. 6).

Esto invita entonces a analizar detenidamente si las condiciones existentes en el país permiten que los emprendedores puedan participar en el circuito económico y obtener el éxito tan anunciado por los promotores neoliberales.

El Desempleo y el Marco Jurídico que Busca Promover a los Emprendedores Guatemaltecos

En el periodo comprendido entre 2019-2020 las tasas de desempleo alcanzaron niveles poco imaginables en la región latinoamericana y según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2020, el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe ha retrocedido 10 años en los últimos meses (p. 6).

La OIT expone que el número de personas buscando empleo y que no lo puede conseguir aumentó a 30.1 millones. El impacto de la crisis sanitaria fue mayor en la tasa de ocupación de mujeres (-12.3 %), que en la de los hombres jóvenes (-9.3 %) y la desocupación juvenil regional durante la pandemia alcanzó 23.2 %, por lo que, uno de cada cuatro jóvenes en el mercado laboral está desocupado (p. 39).

El desempleo y subempleo ya era evidente en el país y según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019, el mercado informal de trabajo estaba conformado por 4.7 millones

de personas. De acuerdo a la ENEI, para ese año había 6 personas de cada 10 laborando de manera informal en la agricultura, el comercio y la industria. Estos son los 3 sectores que concentran el 79 % del sector informal (pp. 23-24).

Adicionalmente, la tasa de subempleo a nivel nacional era igual a 6.5 % (484,309 personas) y es la población entre 15 a 24 años de edad, la que sobrevive subempleada (p. 25). Esto muestra claramente el incumplimiento al Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Objetivo 8 sobre Trabajo decente y crecimiento económico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030.

En ese mismo periodo se implementaba la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032 bajo el lema “Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible” y se generaba también un fuerte debate sobre los convenios 169 y 175 de la OIT. El primero relacionado con los conflictos existentes entre grupos campesinos y la industria extractiva. El segundo contaba con el apoyo empresarial y el gobierno de turno que buscó la aprobación de contrataciones a tiempo parcial mediante el Acuerdo Gubernativo 89-2019, que fuera suspendido en sus artículos 2 y 4 por la Corte de Constitucionalidad ese mismo año. Dicha resolución fue duramente criticada en diferentes foros por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF) y por el expresidente de la república Jimmy Morales Cabrera.

En este episodio la PNED relata que para 1989 el 11 % de la población ocupada vivía en condiciones de pobreza y un cuarto de siglo después, ese segmento ascendió a 20.1 % de la población. Otros datos en ese documento reflejan que el 75 % de los ocupados no estaban cotizando a la seguridad social y que casi tres cuartas

partes de la población que dijo estar ocupada, tiene a lo sumo un nivel diversificado incompleto. En cuanto a tipo de empleo, el mayor porcentaje de ocupados corresponde a vendedores de comercio y mercados, seguido de ocupaciones elementales y agricultores (pp. 21-22).

La PENED estimó que una cuarta parte de los jóvenes en edad para cursar estudios de diversificados están matriculados en ese nivel y tres cuartas partes de los jóvenes no lo están (p. 23). Expone que otras alternativas de formación ocupacional, como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), han tenido demanda en áreas específicas como informática, gastronomía, administración, mecánica automotriz y esteticismo.

Para la PNED, existe una brecha en la demanda por parte de las empresas y la oferta de trabajo en especialidades técnicas de electricidad, telefonía, aire acondicionado, maquinaria y equipo entre otras. Situación que es bastante similar en las ocupaciones que requieren un nivel educativo superior (p. 24).

Otros elementos que deben resaltarse en la PNED 2017-2032 son sus fundamentos. Estos son los principios constitucionales establecidos en los Artículos 100,101,102 y 106, referentes a seguridad social, derechos al trabajo, derechos sociales mínimos del trabajo e irrenunciabilidad de los derechos laborales, respectivamente. En contrasentido a esto resulta cuestionable que desde el Organismo Legislativo se aprobara el Acuerdo Gubernativo 89-2019 sabiendo de la brecha laboral existente en el país. Es quizás este episodio, uno de tantos que pueda explicar el interés y los conflictos recientes generados por sectores económicos interesados en ocupar e influenciar sobre la Corte de Constitucionalidad del país.

En la PNED debe observarse con detalle el contenido de sus cuatro ejes (ver tabla 1), especialmente el eje 2 referente a la

formación del capital humano ya que refleja la esencia y contenido de dicha política. Hay que mencionar que la PNED busca contribuir al logro de metas sobre empleo, establecida en el Plan de Desarrollo K'atun 2032 (p. 30) que fuera aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) bajo la coordinación del expresidente Otto Fernando Pérez Molina. Como dato importante, cabe mencionar que para 2019 la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) no contó con índices de ejecución e impacto para medir el cumplimiento de las metas propuestas en el K'atun 2032.

A estas iniciativas debe sumarse la creación de un marco jurídico para facilitar los emprendimientos como alternativa al desempleo. Es preciso mencionar que estos tienen origen y son el resultado de una serie de reuniones dentro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) conformado por los países centroamericanos y la República Dominicana. Este es el foro en donde se crea y adopta la Estrategia Regional de Fomento del Emprendimiento que fuera conocida como la estrategia SICA Emprende.

Bajo este marco nace la Política Nacional de Emprendimiento Guatemala Emprende con el Acuerdo Gubernativo 150-2015, que tiene como misión crear una cultura de emprendimiento e innovación. En dicho acuerdo se define al emprendimiento como “una manera de pensar y actuar, orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y a la sociedad”.

Define además los ejes estratégicos a desarrollar (ver tabla 1) en donde cabe resaltar el eje 2, desarrollo del capital humano, por su relación con los planteamientos originales sobre el tema y las categorías presentadas. Es el capital humano, en todo sentido, la

estrategia mediante la cual el neoliberalismo forma al emprendedor como responsable de su destino. Él es la empresa, el capital y es él quien asume el éxito o fracaso de su empresa a través de la competencia con otros emprendedores.

Tabla 1

Ejes Estratégicos Política Nacional de Empleo Digno

Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4
Generación de Empleo	Desarrollo del Capital Humano	Entorno propicio para el desarrollo de empresas	Tránsito a la formalidad
Generación de empleos es el resultado de la combinación equitativa y eficiente de los recursos humanos, financieros y naturales que permite lograr innovaciones y aumento en la productividad. Busca colocar la generación de empleos en el centro de elaboración de las políticas económicas y los planes de desarrollo.	Se entiende por capital humano al aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de los trabajadores. Busca generar recursos calificados a través de un sistema de educación y formación técnica profesional que prepare adecuadamente a la fuerza de trabajo, en especial a los jóvenes con miras a su incorporación al mercado laboral y a mejorar sus condiciones actuales, a facilitar el tránsito a la formalización, así como a incrementar los niveles de productividad empresarial.	Factores políticos, sociales y financieros y legales necesarios para incrementar la capacidad de las empresas para crear oportunidades de empleo. Busca el mejoramiento de un ambiente propicio para el establecimiento y desarrollo de las pequeñas unidades productivas que van desde el trabajo por cuenta propia agrícola y no agrícola, hasta las de cinco o menos trabajadores, los trabajadores no remunerados y las PYME.	Acciones de política que: 1) Faciliten la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal. 2) Promuevan la creación, preservación y la sostenibilidad de las empresas y de empleos decentes en la economía formal. 3) Prevengan la informalización de los empleos de la economía formal. Busca que empleadores y trabajadores puedan gozar de los beneficios de la formalidad.

Fuente: PNED 2017-2032

Debe resaltarse la caracterización realizada sobre el emprendimiento en Guatemala (ver tabla 2) para esos años. De esta caracterización deben observarse los emprendimientos por necesidad o subsistencia y su relación con la serie de indicadores. Según Guatemala emprende, del total de negocios establecidos, el 35 % son llevados a cabo por personas con un nivel bajo de educación formal. No pasan de la primaria completa. El 8.8 % tiene nula escolaridad, el 10.7 % primaria incompleta y el 16.4 % primaria completa. El 10 % de los emprendedores completó el nivel básico y 3.4 % no. En el nivel diversificado 31.2 % de los emprendedores completaron el ciclo y un 1.9 % no lo hizo. Mientras que en el nivel superior únicamente el 4.6 % de los emprendedores completó la universidad y el 12.6 % interrumpió sus estudios.

Tabla 2

Categorías del Emprendimiento

Por Necesidad		Por Oportunidad	
Subsistencia	Tradicional	Dinámicos	Alto impacto
Acciones empresariales dirigidas a generar ingresos diarios para vivir (autoempleo), sin una planificación o una visión de crecimiento estructurada en el mercado y que tiende a no generar excedentes. Ordinariamente se desarrollan en el sector informal de la economía a cargo de poblaciones empobrecidas (mujeres mayoritariamente) sin oportunidades de conocimientos y financiamiento para desarrollar dichos emprendimientos.	Acciones empresariales dirigidas a la generación de ingresos, cuentan con una estructura organizacional y que utilizan el conocimiento técnico para la generación de excedentes que permiten la acumulación. Tienen a desarrollar su actividad en la informalidad, en mercados y sectores tradicionales de la economía sin elementos diferenciadores en sus servicios.	Acciones empresariales con alto potencial de crecimiento donde el uso del conocimiento, la gestión tecnológica y del talento, el potencial acceso a recursos de financiamiento/inversión y una estructura de gobierno corporativo les permite generar una ventaja competitiva y diferenciación de sus productos o servicios.	Acciones empresariales con capacidad para transformar y dinamizar las economías a través de procesos sistémicos de innovación y generación de empleo. Es una empresa que crece rápida y sostenidamente, ya que cuenta con altos niveles de financiamiento o de inversionistas.

Fuente: Política Nacional de Emprendimiento 2015.

Según este informe, la mayoría son autoempleos, el 71% de los emprendimientos están relacionados con el consumo y son empresas creadas por necesidad que no generan ningún empleo y son lideradas por el emprendedor. El emprendimiento es una actividad desarrollada por mujeres (52.7 %) e indistintamente de su estado civil, el 77 % tiene hijos (p. 33).

El otro instrumento a considerar es el Decreto 20-2018, Ley de Fortalecimiento del Emprendimiento y su reglamento, contenido en el Acuerdo Gubernativo 49-2019, que complementaron la triada neoliberal de la agenda legislativa encomendada por los neoliberales al expresidente Jimmy Morales durante el periodo 2016-2020.

Este marco legal busca la promoción y fortalecimiento de innovación, nuevos emprendimientos y negocios, fomentando el desarrollo empresarial y el desarrollo económico nacional, en un contexto competitivo, con una dinámica propia, capaz de generar oportunidades estables de empleo, mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, especialmente de la población que se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza y la incursión de nuevos mercados que contribuyan a la riqueza nacional (p. 1).

En dicha ley se define como emprendedor a la persona individual o jurídica, con visión innovadora de negocios, productos y servicios que crean una idea, y que a través de procesos dinámicos la ejecuta para convertirla en realidad. Por emprendimiento debe comprenderse a la manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza aprovechando las oportunidades presentes en el entorno, para satisfacer las necesidades de ingresos personales a través de la innovación de procesos y productos que generen competitividad y cuyo resultado sea la creación de valor en beneficio de la persona, la empresa, la economía nacional y la sociedad (p. 5).

Se crea además el vínculo entre la categoría emprendimiento y educación en todos niveles. Se define la educación emprendedora. De tal manera que el Currículo Nacional Base (CNB) para la educación primaria y secundaria, el ciclo diversificado, deben incorporar la formación de competencias y habilidades emprendedoras. La educación superior también es llamada a participar en este esfuerzo a través de programas y procesos que fomenten esta cultura.

Se establecen los pasos para la constitución de las sociedades de emprendimiento y posiblemente esto contribuya a agilizar la constitución legal de las mismas. Resulta curioso que, en lo establecido al régimen financiero de estas, hay una limitante que impide el acceso al mercado de capitales. En el artículo 33 de la ley en mención, se adiciona el artículo 1054 del Código de Comercio y establece que las acciones que emita la sociedad de emprendimiento no podrán venderse ni colocarse en el mercado bursátil o ninguna bolsa de valores y son obligadas a adoptar otras formas de organización.

Es en el reglamento de esta ley, en el Acuerdo Gubernativo 49-2019, en donde se definen las etapas de formación en el emprendimiento y los periodos de duración en cada una (artículo 6). Pero es la aparición de la innovación, como definición y complemento a este artículo, lo más interesante. Al inicio se expuso esta categoría como esencial en el análisis del emprendedor por su relación, también expresa la dimensión e importancia que la innovación tiene dentro del modelo económico guatemalteco. Según este reglamento debe comprenderse por innovación:

<<a la actividad orientada a implementar mejoras en la materia, bienes, productos, servicios, procesos, mercadotecnia o forma de organización, transformándolos para satisfacer necesidades existentes o nuevas, utilizando la creatividad y la detección de problemáticas a resolver, con la finalidad de otorgar a la materia, bien, producto, servicio, proceso, mercadotecnia o forma de organización innovada una cualidad notable y destacable para el grupo humano usuario del mismo>> (p. 2).

En el mismo se clasifican los cuatro tipos de innovación: innovación de productos y/o servicios, innovación de procesos, innovación de mercadotecnia, innovación de organización (ver tabla 3).

En otros contextos la innovación de productos y/o servicios resulta ser la más importante porque está relacionada con el bienestar de la sociedad, es la que genera una relación positiva entre innovación y desarrollo social. Como se demostrará más adelante, los procesos de innovación en Guatemala son pocos significativos y según los indicadores, los esfuerzos por innovar resultan ser insuficientes. De tal manera que es poco visible la generación e introducción de productos y servicios nuevos. Hay muchas más posibilidades de que estos tengan como origen otros países de la zona.

Tabla 3
Tipo de Innovación

Innovación de productos y/o servicios	Innovación de procesos	Innovación de mercadotecnia	Innovación de organización
Se refiere a que una buena idea es llevada a un producto y/o servicio con potencial comercial. Estos pueden consistir en: 1. Introducción en el mercado de un nuevo (o significativamente mejorado) producto o servicio. 2. Alteraciones significativas en las especificaciones técnicas, en los componentes, en los materiales, la incorporación de programas informáticos o en otras características funcionales. 3. Nuevos diseños y colores. 4. Nuevos usos que pueden darse al producto o servicio. 5. Producto o servicio cuyo elemento fundamental es la incorporación de la tecnología.	Es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, proceso de producción o de distribución. Implica cambios significativos en la las técnicas, los materiales y/o programas informáticos. Pueden tener por objeto disminuir los costos de producción o de distribución, mejorar la calidad, o producir o distribuir algún nuevo producto o un producto sensiblemente mejorado. En el caso de la producción incluye aquellas técnicas, equipos y programas informáticos que se usen para producir los productos y servicios.	Es la aplicación de un nuevo método de comercialización que implique cambios significativos del diseño o el envasado de un producto, su posicionamiento, su promoción o tarificación. Este tipo trata de satisfacer mejor las necesidades de los consumidores, de abrir nuevos mercados o posicionar en el mercado una nueva forma de producto para aumentar las ventas. Otra forma es la creación de nuevos canales de venta como métodos utilizados para vender bienes y servicios a los clientes y no los métodos logísticos. Otra forma de promoción de productos que se refiere a nuevos conceptos utilizados para promocionar bienes y servicios como un nuevo medio o técnica de comunicación significativamente diferente.	Consiste en la introducción de un nuevo método organizativo en las prácticas, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores del emprendimiento. Tiene por objeto mejorar los resultados de un emprendimiento reduciendo los costos administrativos o de transacción, mejorando el nivel de satisfacción en el trabajo. Es la introducción de un método organizativo que no haya sido utilizado antes por el emprendedor y que resulte de decisiones estratégicas tomadas por él.

Fuente: Ley de fortalecimiento al emprendimiento 2019.

Siguiendo la lógica del capital humano de gobiernos anteriores, el gobierno actual ha mostrado interés por los emprendimientos y parece que busca jugar un papel de incubadora y/o promotor de estos. Con fecha 29 de enero de 2020, el presidente de la república anunció la constitución de un fondo de garantía del emprendedurismo para los egresados del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) por un monto de Q. 400.00 millones para que puedan adquirir equipo y promover la micro y pequeña empresa. Meses más tarde, el 18 de noviembre de 2020, fue presentada la convocatoria “Empleo digno a través del emprendimiento y la innovación”. Un lanzamiento para apoyar a emprendedores y a las MIPYMES, en donde el presidente de la república, el ministro de economía y el Embajador de la Unión Europea en Guatemala presentaron las bases de un evento con el cual buscan impulsar la innovación y el emprendimiento.

Es innegable que la aprobación de leyes y algunos financiamientos son muestra de cierta apertura para los emprendedores. Un marco jurídico que contribuya con estos refleja un ecosistema amigable del que forma parte el aparato público entre otros. Pero creer que los emprendimientos se sustentan únicamente por leyes y financiamiento puede ser engañoso. Lejos de permitir un salto cualitativo en la vida de los emprendedores, puede hacerlos fracasar y crear un ambiente negativo en la percepción social de los emprendimientos.

Guatemala en el Contexto Internacional de la Innovación y el Emprendimiento

Como se expuso anteriormente, hasta hace poco tiempo que el emprendimiento y la innovación empiezan a observarse, pero

especialmente en el contexto económico de los últimos años. A nivel internacional el registro de estos indicadores lleva buen tiempo. Los registros de la innovación por país pueden observarse en el Índice Mundial de Innovación (GII, por sus siglas en inglés) y el emprendimiento, en el índice Global de Emprendimiento (GEI, por sus siglas en inglés). La revisión de ambos permite apreciar la posición del país en el contexto internacional de la innovación y el emprendimiento que alguna manera debe contrastar con los indicadores generados por instituciones locales.

El GII como indicador permite determinar las capacidades y los resultados de la innovación en las economías. En un primer grupo evalúa las instituciones, la infraestructura, el capital humano, la investigación, la sofisticación del mercado y los negocios, que en conjunto son llamados indicadores de entrada o insumos. En un segundo grupo analiza la producción, conocimiento, la tecnología y producción creativa. A la relación de estos dos se le denomina razón de eficiencia, que expresa qué tan eficiente es un país en la generación de la innovación. En esta relación de eficiencia la cantidad y calidad de los insumos empleados es determinante.

En el GII de los últimos años sobresalen las llamadas economías de la innovación que están representadas por Suiza, Suecia, Países Bajos, Reino Unido, Finlandia, Dinamarca, Singapur y Alemania, entre otros. A nivel latinoamericano sobresalen Chile, Colombia, México y Brasil. El caso de Guatemala resulta interesante, su posición dentro más de 100 países ha caído desde 2018 (ver tabla 4). Habrá que observar con más detalle la ponderación otorgada en los insumos utilizados (entradas) y la generación de innovaciones (salidas).

Este indicador no se vio modificado en los dos últimos años a pesar de la pandemia y las economías de la innovación

cotinuaron en los primeros lugares. Según este indicador, Guatemala no figura como un país que promueva la innovación. Contrario a lo que se divulga en los medios de comunicación, las evaluaciones muestran un retroceso en los últimos 10 años.

Tabla 4

Puntaje y posición de Guatemala

Año	Puntaje	Países evaluados	Posición
2011	29.33	125	86
2012	28.40	141	99
2013	31.46	142	87
2014	30.71	143	93
2015	28.44	141	101
2016	27.30	128	97
2017	27.90	127	98
2018	25.51	126	102
2019	25.70	129	107
2020	22.35	131	106

Fuente: Índice Global de Innovación 2016-2020.

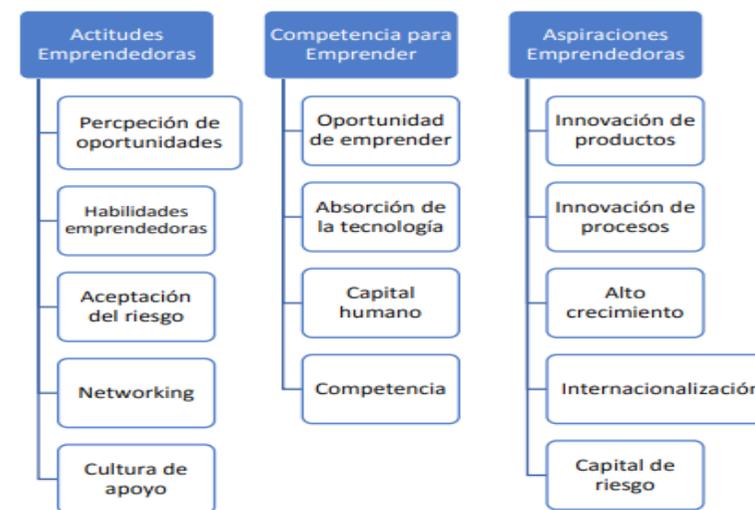
El Índice Global de Emprendimiento (IGE) es generado por el Instituto de Emprendimiento y Desarrollo Global (GEDI), mide la actitud emprendedora y el apoyo a iniciativas empresariales en más de cien países del mundo. Es el referente para el análisis del emprendimiento a nivel mundial y ofrece una serie de categorías que permite una visión más completa sobre el desarrollo de esta actividad.

Para este instituto la mentalidad emprendedora está sujeta al estado de desarrollo en la que se encuentre un país determinado. Este índice es el resultado de analizar 3 componentes que se dividen en 14 pilares. Estos tres componentes, actitudes emprendedoras, competencia para emprender y aspiraciones emprendedoras, integran el llamado ecosistema del emprendedor (ver figura1).

En dicho índice la posición de Guatemala es similar a la que ocupa en el índice de Innovación. Los primeros lugares están representados por las economías desarrolladas. Esto expresa la relación positiva entre emprendimientos e innovación, tal como se plantea en la teoría económica. Es por eso que mostrar desde acá los componentes y pilares que generan el índice de emprendimiento, aclara cuáles deben ser las condiciones que permitirían el desarrollo de los emprendedores guatemaltecos.

Figura 1

Componentes y pilares del emprendimiento



Fuente: Índice Global de Emprendimiento, 2.

Se ha insistido en señalar cómo la teoría del capital humano tuvo un fuerte apoyo de gobiernos anteriores. Se mostraron las categorías del emprendimiento en la política del año 2015 y lo referente a la innovación de productos y procesos en la ley de fortalecimiento de 2019. Pero parece que no es suficiente para provocar cambios en las condiciones de mercado

y menos en generar alternativas para los emprendedores, tal como se planteó en el contenido de la legislación aprobada.

La evidencia presentada por el Monitor Global de Emprendimiento (GEM) de Guatemala en sus publicaciones para los años 2018-2019 y 2019-2020 permite observar que la realidad de los emprendedores es totalmente distinta.

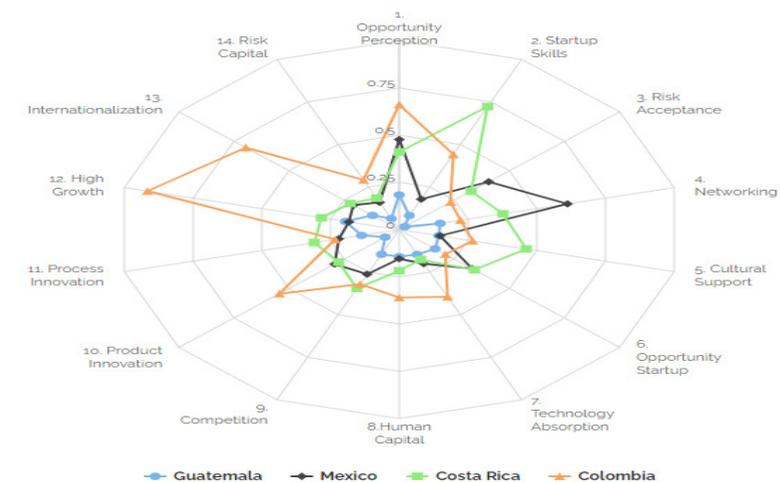
Según el GEM, en 2018 Guatemala poseía la segunda Tasa de Emprendimiento Temprano (TET) más alta del mundo y tres de las cuatro fases del proceso emprendedor son superiores en Guatemala que en Latinoamérica (p. 11). En la caracterización del emprendedor que hace GEM, refleja que el 53 % de los emprendedores guatemaltecos emprenden por necesidad. El 52 % de los emprendedores tienen una edad comprendida entre los 18 y 34 años. El 55 % de los emprendedores tiene el nivel diversificado completo o más educación. Un 5 % no tiene educación formal. El 58 % son autoempleados y un 23 %, además de ser emprendedor, tiene un trabajo a tiempo completo. Además, 2 de cada 3 emprendimientos están orientados al sector consumo y 4 de cada 10 emprendimientos no genera ningún empleo. Los negocios son pequeños y 2 de cada 3, atiende a clientes en su comunidad o municipio (p. 12).

En el informe 2019-2020 del GEM no hay una variación significativa en la caracterización con respecto al informe presentado en 2018. Para el GEM, Guatemala tiene la mayor proporción de personas que consideran el emprendimiento como una buena oportunidad para generar ingresos, el nivel de reconocimiento social es similar al de países con ingresos bajos (p. 10).

Del contexto presentado, el GEM señala que las fuentes de financiamiento para los emprendedores son escasas y los encuestados ven al sector financiero guatemalteco como una restricción a la actividad emprendedora. Señala también la existencia de algunas barreras de entrada para acceder a nuevos mercados y que los mercados no son dinámicos, no cambian drásticamente de un año a otro. El informe indica que en prioridades de políticas de gobierno ocupa el último lugar, el ante penúltimo en apoyo financiero y en apertura del mercado interno (p. 11).

Al comparar el entorno guatemalteco con otros países cercanos o similares como México, Costa Rica y Colombia, se puede observar (ver figura 2) que falta mucho por hacer en las redes de emprendimiento y entre los diferentes actores del ecosistema de emprendimiento.

Figura 2
Análisis comparativo Guatemala, México, Costa Rica y Colombia



Fuente: Instituto de Emprendimiento y Desarrollo Global. 2018.

Las fuentes citadas dan validez a los planteamientos presentados inicialmente y permiten realizar varias reflexiones sobre el entrepreneur y el entorno guatemalteco. Existe una sobredimensión que en definitiva tienen una intencionalidad. Posiblemente Guatemala sea uno de los países con mayor número de emprendedores a nivel regional. También es el país en donde más personas incursionan en los emprendimientos por la baja capacidad productiva y el subempleo existente. Esto es totalmente distinto a expresar que existe un ambiente en donde la percepción de oportunidades por parte de los emprendedores es positiva.

Sobre el capital humano y las habilidades emprendedoras, puede decirse que existe en muchos emprendedores la formación que supera el nivel básico, medio y alcanza los niveles universitarios. Pero no es suficiente para emprender con éxito, tal como se ha expuesto. La educación a través del capital humano o mejor dicho, la formación de oficios y habilidades técnicas, tarde o temprano serán consumidas por grandes empresas a precios relativamente bajos por la recia competencia entre emprendedores poco diferenciados.

Es impresionante que existan en el país 2.2 millones de emprendedores y que muchos de los emprendimientos no tengan mucho de innovador, tal como lo han expresado en la Unidad de fortalecimiento del emprendimiento en el Ministerio de Economía. Lo que indudablemente permite concluir que la posición obtenida por Guatemala entre los países más emprendedores, tiene como fuente las acciones de autoempleo, sin acceso a financiamiento, muchas de ellas sin planificación, ni visión estratégica, desarrolladas en el sector informal por la población desempleada y empobrecida.

Esta competencia entre emprendedores desempleados habrá materializado uno de los fines del neoliberalismo. Esta es, la conducta del emprendedor individualista responsable de sí mismo con pocas posibilidades de éxito en una estructura económica capturada por las élites tradicionales reacias a los verdaderos procesos de innovación económica y social.

Referencias Bibliográficas

Primo Tapia, W. y Turizo Tapia, H. F. (2016). Emprendedor y empresario: una construcción desde la dinámica del pensamiento económico. *Inquietud empresarial*. Vol. XVI (1), 13-52.

https://revistas.uptc.edu.co/index.php/inquietud_empresarial/article/view/7625

Torroba Hidalgo, L. (2014). Factores clave en el desarrollo del emprendimiento. Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid.

<https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/104/retrieve>

Han, B. (2017). *La expulsión de lo distinto*. Herder. Barcelona.

Rameri, A. (2018). El emprendedurismo: el nuevo ropaje neoliberal. *Revista Causa Laboral*. No. 68. Asociación de Abogados Laboralistas. Buenos Aires Argentina.

https://www.lacausalaboral.net.ar/pluginAppObj/pluginAppObj_122_06/LCL68.pdf

Santos Ortega, A. (2014). La política en manos de los empresarios: el imparable ascenso de la ideología del emprendedor. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. No. 27, pp. 29-43. España.

https://www.researchgate.net/publication/275209555_La_politica_en_manos_de_los_empresarios_el_imparable_ascenso_de_la_ideologia_del_emprendedor/citation/download

Vicens, G. y Grullon S. (2011). Innovación y emprendimiento. Un modelo basado en el desarrollo del emprendedor. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras del Sector de Capacidad Institucional. Documento de debate #IDB-DP-202.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovaci%C3%B3n-y-emprendimiento-Un-modelo-basado-en-el-desarrollo-del-emprendedor.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (2020). Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. Edición COVID-19. # MiFuturoDelTrabajo. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf

Instituto Nacional de Estadística (2019). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019. Principales Resultados. Datos recolectados en el mes de mayo de 2019. Guatemala.

<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/01/15/20200115173246FCRG98JyTWWAtsV4Lmtyn43QFgTufmZg.pdf>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2017). Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. Crecimiento Económico Sostenido, Inclusivo y Sostenible. Guatemala.

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua176875.pdf>

The Global Innovation Index. (2012). Stronger Innovation Linkages for Global Growth. World Intellectual Property Organization. The Business School for the World. Dutta, Soumitra. Editor

https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2012-chapter1.pdf

The Global Innovation Index. (2016). Winning with Global Innovation. Johnson Cornell University. World Intellectual Property Organization. The Business School for the World. INSEAD. Dutta, Soumitra; Lanvin, Bruno; Wunsch-vincent, Bruno. Editors.

https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf

The Global Innovation Index. (2020). Who Will Finance Innovation?. Cornell SC Johnson College of Business. The Business School for the World. INSEAD. World Intellectual Property Organization. Dutta, Soumitra; Lanvin, Bruno; Wunsch-vincent, Bruno. Editors.

https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

Ács J, Z, Szerb, L y Autio, E. (2016). Global Entrepreneurship Index. The Global entrepreneurship and Development Institute.

<https://thegedi.org/2016-global-entrepreneurship-index/>

Monitor Global de Emprendimiento. (2019). Guatemala: Reporte Nacional 2018/2019. Universidad Francisco Marroquín. Kirzner Entrepreneurship Center. Facultad de Ciencias Económicas.

<https://gem.ufm.edu/wp-content/uploads/2019/09/GEM-Guatemala-2018-2019-17-09-19.pdf>

Monitor Global de Emprendimiento. (2020). Guatemala: Reporte Nacional 2019/2020. Universidad Francisco Marroquín. Kirzner Entrepreneurship Center. Facultad de Ciencias Económicas.

https://gem.ufm.edu/wp-content/uploads/2020/11/Reporte_2019_2020_nov_18.pdf

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua española, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [23 de febrero,2021].

Acuerdos Gubernativos

Acuerdo Gubernativo 150-2015

https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub150_220615.pdf

Acuerdo Gubernativo 20-2018

<https://static1.squarespace.com/static/5b32a0ac1aef1dbe-bf5c28dc/t/5bd740c9419202dce27ba440/1540833503571/Decreto+20-2018+-Ley+de+Fortalecimiento+al+Emprendimiento.pdf>

Acuerdo Gubernativo 49-2019

<https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2019/03/AG-049-2019.pdf>

Acuerdo Gubernativo 89-2019

<https://bergerpemuellera.com/publicaciones/2020/4/16acuerdo-gubernativo-89-2019-del-ministerio-de-trabajo-y-prevencion-social-reglamento-del-convenio-175-de-la-organizacion-internacional-del-trabajo-oit-el-trabajo-a-tiempo-parcial>

La expansión de la pandemia y la necesidad de recuperación de la economía guatemalteca

Franklin Roberto Valdez Cruz*

Introducción

Desde finales de diciembre de 2019 en que se anunciaba el brote de una enfermedad desconocida en la ciudad de Wuhan, China, la expansión del Coronavirus, que se le catalogó como pandemia, rápidamente afectó a las poblaciones de todo el mundo, provocando transformaciones significativas en el modo de vida de los seres humanos, que, todavía, a principios de 2020 eran inimaginables.

Esta expansión de la pandemia impactó directamente en el comportamiento que traía el crecimiento económico desde mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, convirtiéndose en un factor que agudizó la crisis económica de la economía capitalista, que ya manifestaba signos de desaceleración, propios del funcionamiento de esta formación socioeconómica que, sobre la base de la anarquía de la producción, provoca que la producción de las mercancías en condiciones de trabajos privados independientes unos de otros, no tengan necesariamente que encajar dentro de las necesidades reales de demanda efectiva de la sociedad capitalista, provocando movimientos incontrolables que determinan la vida de los seres humanos.

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

Esta nueva realidad, fundamentada sobre la estructura económica imperante, ha provocado que se tomen decisiones económicas y sociales que afectan el comportamiento económico, agudizando la problemática socioeconómica y política imperante, así como por lo inoperante del aparato estatal de carácter neoliberal para atenuar los efectos negativos en las condiciones de vida de la gran mayoría de guatemaltecos, pero que indiscutiblemente coadyuvan en la toma de conciencia acerca de la necesidad de forjar una nueva estrategia de desarrollo económico, político social y ambiental que garantice la reproducción social, en donde la organización y participación concientizada de la sociedad marginada y excluida de los progresos científicos y tecnológicos, constituya la base esencial del desarrollo de la sociedad en armonía con el medio ambiente, pues no es posible esperar resultados satisfactorios de formas de organización que privilegian los procesos de acumulación de los grandes capitales, que prescriben el movimiento histórico-natural en función de la reproducción ampliada del capital sin límites, sin considerar al ser humano como el valor supremo, y que por eso mismo, deben ser sustituidas por otras relaciones sociales de producción superiores, que lo coloquen como el centro y sujeto primordial del desarrollo.

La persistencia de esta pandemia no provoca transformaciones estructurales, pero si cambian algunos aspectos del modo de vida, ante todo, al despedirse trabajadores de sus puestos laborales, pasando a engrosar las filas de la superpoblación relativa *estructural*, por el aumento de la composición orgánica de los capitales y por las medidas de confinamiento que han determinado el cierre parcial o total muchas de las actividades empresariales que, aunado a la

dificultad que se tiene en el acceso al sistema de salud, permite evidenciar la incapacidad gubernamental para controlar la problemática imperante en condiciones de economía de libre mercado, subdesarrollada y dependiente, agravadas por la profundización y extensión de la corrupción, que necesariamente tiene que impactar en la conciencia social por la agudización de las contradicciones sociales en el funcionamiento del modo de producción imperante, en su versión de capitalismo salvaje, que se acerca a los límites de su historicidad, observados cuando la inmensa mayoría de la sociedad no alcanza un nivel de vida medianamente decente, por los déficit en alimentación, salud, educación, vestuario, vivienda, transporte y otros, que claramente evidencia que una mejor calidad en sus condiciones materiales y espirituales de reproducción, no puede ser alcanzado en el marco de estas relaciones sociales de producción históricas aún dominantes.

Las causas del origen de esta pandemia aún no son muy claras, por lo que, en la lucha ideológica entre potencias económicas, sociales, políticas y militares, se manifiestan acusaciones mutuas, aunque científicos de la talla del Dr. Luc Montaignier, biólogo y virólogo francés, uno de los Premio Nobel de medicina en el año 2008 por ser codescubridor del virus de inmunodeficiencia adquirido (SIDA), afirmó que "... el nuevo coronavirus Covid-19 fue creado en un laboratorio y que, además, contiene genes del VIH, el virus del SIDA"¹, sin especificar dónde ni quién realizó la modificación genética, lo que tiene mucho sentido si tomamos en consideración la lucha por la hegemonía mundial y espacial, en donde la guerra viru-bacteriológica es

¹ <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-premio-nobel-Luc-Montaignier-covid-19-fue-nid2358901/>

una de las formas en que se produce el enfrentamiento entre las grandes potencias, en el movimiento histórico-natural de sucesión del poder imperial en la nueva conformación del ordenamiento mundial multilateral; además, no hay que olvidar que la vacunación de miles de millones de seres humanos es un gran negocio, por lo que su promoción es sumamente rentable, principalmente para las grandes corporaciones farmacéuticas.

Dentro de esta conflictividad, el desarrollo social no puede detenerse, por lo que se mantiene la lucha por el aumento del bienestar material de las generaciones actuales y por las futuras, de un modo compatible con la conservación de la naturaleza, en donde el crecimiento económico es necesario, puesto que el espacio teórico abierto no nos permite pensar en el mejoramiento del bienestar material y espiritual de una población que sigue aumentando, demostrándose que, formas de entender el mundo como las que abogan por detener el aumento de la producción de bienes y servicios como la única manera de mejorar el grado de conservación ambiental no es posible, al igual que las explicaciones metafísicas e ingenuas de los teóricos del desarrollo sostenible, que no toman en consideración que es la forma de organización social dominante la causa fundamental de las grandes desigualdades sociales, por lo que la satisfacción de las necesidades materiales actuales sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, no es posible sin forjar una nueva estrategia de movimiento histórico-natural de la sociedad que conserve, niegue y supere las formas de propiedad fundamentales imperantes, que obligadamente conducen a ensanchar las brechas de desigualdad económica y social, como la misma práctica social como criterio de verdad demuestra fehacientemente.

Comportamiento de la economía guatemalteca previo a la pandemia

Las formas de acumulación de capital son históricas, por lo que son sustituidas por otras que garanticen el funcionamiento del capitalismo durante cierto tiempo, como sucedió en la década de los años treinta con el neoclasicismo que fue desplazado por el keynesianismo, en donde este pensamiento desarrollista con el Estado como rector de la economía, también llegó a su culminación, siendo desplazado desde mediados de la década de los años setenta y ochenta del pasado siglo XX, imponiéndose el modelo neoliberal que, en una de sus virtudes, ha garantizado el crecimiento de la evolución económica, como en nuestro caso guatemalteco, con ciertos altibajos, pero siempre en cantidades positivas, aún en los difíciles años de la crisis económico-financiera de finales de la primera década de este siglo XXI, que determinó que se obtuvieran las menores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), con año de referencia 2001, de 0.5% en 2009 y 2.9% en 2010², que se recuperaron en la segunda década de esta centuria, con valores, incluso, superiores al 4% en los años 2014 y 2015.

La nueva estrategia de desarrollo capitalista neoliberal que se nos impuso, determinó que el Estado transformara su accionar en la economía, dejando de ser un actor muy dinámico *directo* pero siempre indispensable en el desenvolvimiento de la economía, tanto a nivel global como particular en nuestro país, que después de la profunda crisis que azotó al capitalismo en la década de los años setenta del pasado siglo XX que transformó sustancialmente las manifestaciones del proceso de

² Banco de Guatemala, Sistema de Cuentas Nacionales 1993, año base 2001, Tomo II, pág. 18.

acumulación de capital, en donde al Estado se le señaló como el causante de todos los males, resurgió el papel preponderante del mercado total, colocándosele como la única institución suprema, encargada de darle solución a toda la problemática socioeconómica y política, colocándosele como una deidad, llegándose al extremo de endiosarlo, con la función divina de garantizar el paraíso en este mundo terrenal, decidiendo sobre la vida y muerte de todos los seres humanos que tienen que rendirle pleitesía y reverencia, sin ninguna clase de intervenciones, ya que para esto se requiere de conocimiento perfecto que no existe en los hombres mortales.

En el ámbito económico el resultado fue positivo al crecer sostenidamente el producto interno bruto, aunque desde el punto de vista del desarrollo social ha sido todo lo contrario, ya que la reproducción del régimen capitalista de producción se rige por la racionalidad económica de la máxima ganancia, en tanto que la vida del ser humano en ningún momento es considerada como una prioridad, sino únicamente con un elemento que existe en función de la vida del capital, que en esencia no se diferencia de la manera como era concebido el esclavo en los antiguos imperios esclavistas, de tal manera que con esta nueva forma de acumulación de capital donde el mercado total coordina todas las actividades económicas y sociales, se reactivó la economía del país, al aumentar el valor de la producción de bienes materiales y de servicios hasta el cuarto trimestre del año 2019, para empezar su caída el año siguiente con resultados negativos en el segundo y tercer trimestre.

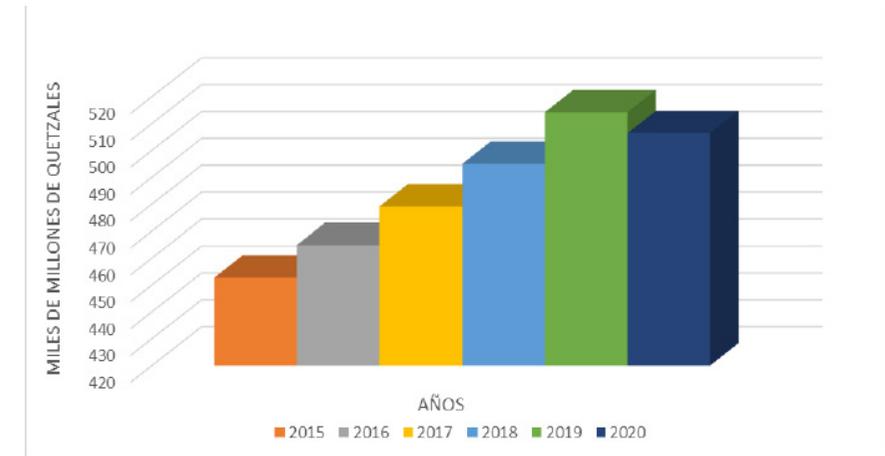
El comportamiento de la economía nacional, medida a través del producto interno bruto, se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 1

Guatemala: PIB Anual

Años 2015-2020

Miles de millones de quetzales



Fuente: Banco de Guatemala.

Como se observa en la gráfica anterior, el comportamiento del producto interno bruto hasta 2019 mostró un crecimiento sostenido, pero sumamente moderado, sin embargo, la forma histórica de organización socioeconómica de la actividad económica de nuestro país, como integrante de la formación socioeconómica capitalista, aunado a sus condiciones de subdesarrollo y dependencia, impide que los logros en materia de crecimiento de la producción bienes materiales y de servicios irradie hacia un mejor nivel de vida de las grandes mayorías

de la población, como la misma realidad ha demostrado, y que las estadísticas disponibles reflejan, como el caso de los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IIGS), que de conformidad con el boletín estadístico de afiliación 2019³, de los 1,350,821 de cotizantes, el 75% percibían para ese año un salario mensual inferior a los Q 5,000.00, en tanto que los que obtenían un salario nominal superior a los Q 10,000.00 únicamente representaban el 5.4%, encontrándose laborando la mayoría en el sector servicios, que registró un número de 35,253 trabajadores, que representan el 2.6% del total, con lo cual se estima que cerca del 90% no puede acceder a la canasta básica ampliada, que de conformidad con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE), para ese año tenía un costo superior a los Q8,200.00, lo que es congruente con la racionalidad económica del régimen capitalista de producción, especialmente en países dependientes y subdesarrollados como Guatemala, en donde el ansia desmesurada de acumulación de capital, excluye de los frutos del progreso científico y tecnológico a las grandes mayorías de la población, que tienen que refugiarse en actividades como las del sector informal, migraciones y otras al margen de la ley, para poder reproducir sus condiciones materiales y espirituales de vida, que les niega el funcionamiento de la economía capitalista.

Estas condiciones no son de esperar que se reviertan en esta forma de organización económica y social, sino que, por el contrario, lo más seguro es que se profundicen dadas las necesidades irrefutables de competitividad de las empresas capitalistas, que cada vez necesitan aumentar su composición orgánica que es una ley objetiva muy particular de esta formación

³ Instituto Nacional de Estadística, Boletín Estadístico de Afiliación, 2019.

socioeconómica, a tal grado que adquieren mayor grado de maniobrabilidad en los mercados globales utilizando menos fuerza de trabajo, por lo que se invierte más en tecnologías de última generación en desmedro de la única fuente de generación de valor y plusvalía, lo que hace más necesaria la acumulación por desposesión para contrarrestar las caídas tendenciales de las tasas de rentabilidad de los capitales, dado el aumento sistemático de la exclusión y marginación social, con potenciales geométricos en la capacidad productiva que fundamentada en el desarrollo científico y tecnológico determina aumentos significativos en los niveles de productividad, ahondando la contradicción entre producción y consumo a ritmos alarmantes para la misma estabilidad social y política del régimen imperante, que profundiza la contradicción fundamental en este período histórico de superación de la forma neoliberal del régimen capitalista de producción, pues con las grandes crisis la sociedad crea nuevas soluciones, como las que se observan en América Latina, más allá de la racionalidad económica que prevalece en esta formación económica y social, históricamente determinada, pero que irremisiblemente tiene que ser sustituida por una organización humana progresista.

El comportamiento de la economía guatemalteca se puede entender mediante el análisis del valor del Producto Interno Bruto en términos absolutos y a precios constantes, que nos muestra con absoluta claridad la importancia de los sectores que lo integran a través del tiempo, con lo que se evidencia el proceso histórico de las variaciones que presentan sus elementos integrantes en la mayor o menor importancia dentro del total, como manifestación del desarrollo del capitalismo en nuestro país, que inexorablemente

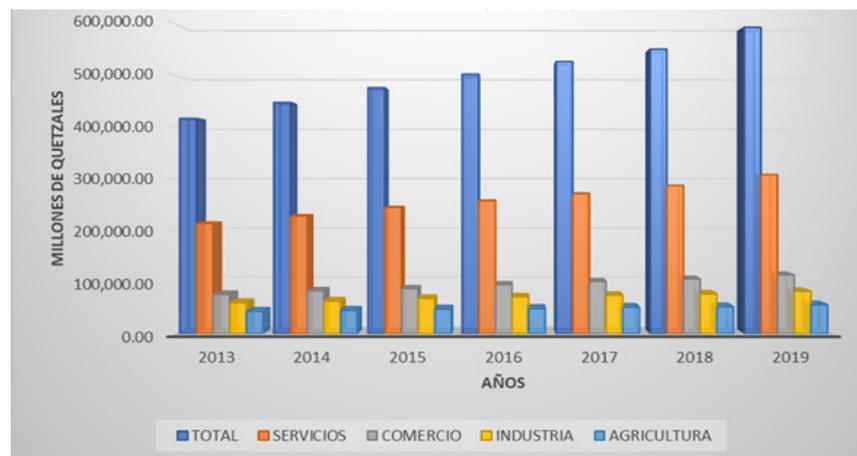
conduce a su modernización, como movimiento lógico de materialización del progreso de las capacidades productivas.

Al estudiar el crecimiento de la economía guatemalteca, se observa que, de los diecisiete componentes del producto interno bruto, el comercio al por mayor y menor que incluye el mantenimiento y reparación de vehículos; la industria manufacturera; y, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, constituyen las tres actividades más importantes, aunque es de hacer notar que los servicios, al aglutinar doce actividades económicas, en su totalidad, representa alrededor del 50% de la economía del país.

La evolución del producto interno bruto y las tres actividades más importantes, se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 2

Guatemala: PIB y Sectores Más Importantes
Años 2013-2019



Fuente: Banco de Guatemala.

Como se contempla en la gráfica anterior, el crecimiento de la actividad económica ha sido sostenido, pero sumamente modesto, al representar el producto interno bruto tasas inferiores al 5.0% anual, 4.4% para 2014, 4.1% en 2015, 2.7% en 2016, 3.0% para 2017, 3.2% para 2018 y 3.8% en 2019, para un promedio de 3.5% en dicho período⁴, lo que es insuficiente para poderse constituir en un motor del desarrollo socioeconómico de la sociedad guatemalteca, aún en condiciones políticas progresistas.

En lo que se refiere a los sectores más importantes de la economía guatemalteca, la gráfica anterior nos muestra la evolución que han tenido no sólo para los años allí considerados, sino ha sido la pauta desde el pasado siglo XX y en lo que va del siglo XXI y sus perspectivas de desarrollo capitalista del país, evidenciándonos que es el crecimiento de los servicios en su totalidad, el que más contribuye en la determinación del valor del producto interno bruto, constituyéndose en el sector más dinámico de la economía guatemalteca e, incluso, si se tomara el comercio y la reparación de vehículos dentro del sector servicios, puesto que efectivamente son servicios, el porcentaje de participación superaría el 70%, dejándole únicamente menos del 30% de contribución a las actividades productivas reales de valor, constituidas por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria manufacturera; explotación de minas y canteras; producción de energía; y, construcción.

Este sector de los servicios está integrado por una diversidad de actividades como transporte y almacenamiento, alojamiento y servicio de comidas, información y comunicaciones, labores

⁴ Banco de Guatemala, <https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Public/conferencias/cbanguat765pdf>. pág. 9.

financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, trabajos profesionales científicos y técnicos, servicios administrativos y de apoyo, administración pública y defensa, enseñanza, salud, y, otras actividades de servicios.

Dentro de esta perspectiva, al analizar el período 2013-2019, es el sector servicios el que ha sido el más dinámico de la economía guatemalteca. En este rubro, después del comercio y reparación de vehículos, son las actividades inmobiliarias, enseñanza, administración pública y defensa, servicios financieros y de seguros e información y comunicaciones los que han registrado una mayor participación, con un crecimiento sostenido, posterior a la recuperación económica tras la caída de la economía durante el año 2009 por la crisis económico-financiera del capitalismo en su totalidad, que periódicamente crea burbujas especulativas, como uno de sus mecanismos de solucionar su problemática y poderse reproducir en escalas ampliadas, colocándose este capital ficticio como la fracción oligárquica más importante, con un crecimiento progresivo sin que suceda lo mismo en su contraparte material, desde la crisis general en la década de los años setenta del pasado siglo XX, en lo que se conoce como economía de casino, consecuencias de las cuales no queda exento nuestro país, que sufrió el impacto de esta crisis, con manifestaciones en la contracción de la producción nacional, debida en parte a la reducción de la demanda externa, en la pérdida de empleos, menores niveles de consumo y en una reducción de la inversión extranjera.

Como un componente del sector servicios, el comercio y la reparación de vehículos ha sido la actividad más importante en la economía del país desde el siglo XX, con una participación en

el producto interno bruto de Q 105,666.3 millones en 2018 y Q 113,216.7 millones en 2019, que representan el mismo porcentaje de 19.2% para ambos años, con un incremento absoluto de Q 7,550.4 millones, que evidenciaba una consolidación del crecimiento económico a finales de la segunda década del siglo XXI, con perspectivas muy halagüeñas para el futuro de la sociedad guatemalteca.

En lo que respecta a la industria manufacturera, su participación en el producto interno bruto del país fue de Q 76,840.3 millones en 2018 y Q 81,389.6 millones para 2019, que representa un incremento absoluto de Q 4,549.3 millones, con una contribución relativa del 14.0% en el primer año indicado y de 13.8% en el segundo, que, a pesar de ser industria liviana, manifiesta un afianzamiento por encima de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, en un movimiento económico de modernización capitalista, al dejar las actividades primarias relegadas a una importancia menor, cuando en el pasado, desde tiempos de la colonia hasta el siglo XX, se constituyó en la base esencial del desarrollo de la sociedad.

En efecto, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, también consideradas como sector primario, presenta como las actividades más importantes, el cultivo del cardamomo, frutas y cereales, ganadería y cultivo de bananos y plátanos, café y caña de azúcar, aunque estos dos últimos han perdido cierta preponderancia al registrar variaciones interanuales muy bajas en los últimos años, incluso, negativas como en el año 2018 de -12.2% y -10.4%⁵, pero aun así, el café sigue siendo de las mercancías que más se exportan juntamente con la producción maquilera.

⁵ Banco de Guatemala, Producto Interno Bruto Trimestral, 2018.

El crecimiento económico ha sido considerado por muchos pensadores, como los teóricos de la teoría del rebalse, indispensable para desarrollar económica y socialmente a una sociedad, por lo que afirman que es ineludible crear las condiciones para atraer inversiones que vengán a generar empleo y, en consecuencia, aumentar los niveles de bienestar. No obstante, el pensamiento científico en el campo de la economía nos explica que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el progreso socioeconómico, y que, incluso, puede haber desarrollo social sin crecimiento económico durante cierto tiempo, lo que no es concebible por los ideólogos de la clase dominante, lo que es comprensible, porque dejan por un lado un aspecto que es ineludible para entender la realidad socioeconómica y ambiental, como lo es la manera en que se desenvuelve el proceso social de la producción capitalista, en donde la forma en que se generan los bienes materiales y los servicios, determina la distribución de la riqueza, que para el caso de Guatemala, es considerada por el Banco Mundial como una de las que presenta mayor desigualdad en América Latina y en el mundo, a pesar de contar con enormes recursos naturales.

El incremento de las actividades económicas de nuestro país se ha desenvuelto en condiciones neoliberales, dentro del proceso de globalización que se sigue imponiendo en el mundo, aún en condiciones de restricción al libre mercado por las medidas gubernamentales impuestas por la necesidad de evitar la expansión incontrolada del covid 19, aunque dicho crecimiento ha sido con un moderado porcentaje, pero, en estas condiciones, la rentabilidad para algunas empresas que se desenvuelven en línea ha sido muy elevada, dado el aumento de las operaciones mercantiles en esta nueva modalidad, que evita la necesidad del traslado físico para materializar las relaciones económicas de intercambio.

Esta evolución económica que se ha observado desde mediados de los años ochenta, hasta la segunda década del siglo XXI, es explicada por los economistas del Banco de Guatemala por el incremento del consumo interno tanto público como privado, así como por la evolución positiva de la inversión, en un contexto de estabilidad macroeconómica, dadas las políticas monetarias y fiscales implementadas⁶.

Estos resultados se han obtenido privilegiando la economía de libre mercado que resulta objetivamente por la actividad humana, en condiciones históricas de acción de leyes económicas que se imponen inexorablemente en la formación socioeconómica capitalista, que, a su vez, determinan la necesidad de aumentar el grado de competitividad de las unidades económicas empresariales, que se ven obligadas a la modernización de los procesos productivos, introduciendo nuevas tecnologías para poderse mantener en los mercados, a pesar de los intentos proteccionistas temporales implementados, pues es irrenunciable la necesidad de expansión de los espacios económicos para la realización del valor y de la plusvalía encarnados en las mercancías, ante las limitaciones de las capacidades adquisitivas de la población de las diferentes naciones, incluyendo las de mayor desarrollo, ya que el desarrollo capitalista lleva inherente la exacerbación de las contradicciones inmanentes que forman parte de su ser, como las que se agudizan entre producción y consumo, por lo que las restricciones al libre comercio están condenados al fracaso por encontrarse en contra de la tendencia de funcionamiento y desarrollo de las economías capitalistas de producción, que tiene como finalidad la reproducción ampliada de los capitales, en lo que es esencial la ampliación de los mercados en todo el mundo

⁶ Banco de Guatemala, Estudio de la Economía Nacional, 2018, pág. 2 y Estudio de la Economía Nacional 2019, pág. 2.

totalmente libres, como lo demuestra el reciente acuerdo de libre comercio firmado virtualmente el pasado 15 de noviembre del pandémico año 2020 entre China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que crearon la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), con un mercado potencial de más de 2,300.0 millones de personas, con perspectivas de ampliarse con la posible integración de Rusia e India, que fácilmente contemplaría más de 4,000.0 millones de consumidores, lo que demuestra que, pese a los deseos e intereses privados de protección arancelaria, se imponen las leyes objetivas de funcionamiento y desarrollo social, sin importar las conciencias nacionalistas de algunos gobiernos, que se ven arrastrados por la vorágine del movimiento histórico-natural de la sociedad en su totalidad, en sus formas de capital-dinero, capital-productivo y capital-mercancías, que únicamente con sus mercados internos, hacen imposible la realización del trabajo abstracto materializado en las mercancías, y que necesita de mayores espacios económicos para mantener su dinámica de reproducción de los capitales en escalas cada vez superiores.

Sobre este mismo aspecto, profesionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) refiriéndose a Guatemala, han afirmado que: “Los niveles de pobreza y desigualdad en el país evidencian que el modelo de desarrollo adoptado no ha sido efectivo para promover el bienestar de la mayoría de la población. Durante los últimos años, la economía del país ha crecido de manera moderada y sostenida, a pesar de lo cual la pobreza ha aumentado. Esto permite decir que el modelo ha dado prioridad a la dimensión económica del desarrollo, propiciando concentración de la riqueza en unos

pocos, al mismo tiempo que ha debilitado al Estado en su rol de promotor del bienestar de toda la población. En este sentido, para generar cambios sustantivos es indispensable adoptar un nuevo paradigma de desarrollo”⁷.

Con lo que, afirmaciones como la anterior, cada vez se hacen más notables entre muchos pensadores que, en esencia, aunque no lo manifiesten de esta manera, hacen conciencia social acerca de la necesidad histórica de forjar nuevas relaciones sociales de producción superiores, cuya finalidad última sea la de preservar la vida humana en armonía con la explotación racional de la naturaleza, que en las actuales condiciones históricas son imposibles de garantizar.

Caída de la economía guatemalteca y necesidad de su recuperación

Con el crecimiento sostenido de la economía guatemalteca desde mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX hasta la segunda década del siglo XXI, era de esperarse que para el año 2020, la producción interna bruta se incrementara, por lo que los pronósticos emitidos desde finales del año 2019 de Instituciones relevantes como el Banco de Guatemala, la Comisión Económica para América Latina, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran optimistas, lo que no era de extrañar, aunque se sabe que el movimiento económico del régimen capitalista de producción es cíclico como se ha venido observando desde hace más de 200 años y, sus manifestaciones en este sentido eran evidentes, al mostrar desaceleraciones en el comportamiento de la economía de los países más.

⁷ Guatemala: 3 millones de personas viven en pobreza extrema. | PNUD, desarrollohumano.org.gt

desarrollados, en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, al igual que en América Latina y en los países en desarrollo de bajos ingresos, que expresaban el comportamiento futuro de la economía en la formación socioeconómica histórica capitalista.

A este respecto, el siguiente cuadro es revelador acerca de la afirmación anterior, que muestra expectativas de crecimiento sombrías en la mayoría de los casos, al mostrar signos de desaceleración, que eran necesarios para prever acontecimientos económicos futuros, sin tomar en consideración que era sumamente difícil anticiparse a los efectos catastróficos que se derivarían de las medidas que implementarían los gobiernos, para atenuar los efectos negativos de la propagación de la pandemia covid 19.

Cuadro 1
Economías Avanzadas
Crecimiento del PIB Real
(Porcentajes)

PAISES	2018	2019
Estados Unidos de América	2.2	1.7
Canadá	2.9	2.3
Zona del Euro	1.9	1.2
Alemania	1.5	0.6
Francia	1.7	1.3
Italia	0.8	0.3
España	2.4	2
Reino Unido	1.3	1.4
Japón	0.3	0.7
Otras economías avanzadas ^a	2.6	1.7

^a Dinamarca, Islandia, Noruega, República Checa, San Marino, Suecia, Suiza, Corea del Sur, Israel, Taiwán, Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China, Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China, Australia, Singapur, Nueva Zelanda, Puerto Rico.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2020.

Como puede observarse, en países desarrollados como Estados Unidos de América, Canadá, Alemania, Francia e Italia que son sumamente importantes para marcar la marcha de la economía capitalista, las tasas de crecimiento se redujeron y, a pesar de que en el Reino Unido y el Japón mostraron crecimientos mínimos, las fuerzas económicas mostraban signos de caída de las actividades productivas internas brutas.

A este respecto, el Banco Mundial en su estudio acerca de las Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2020, afirma que a nivel global la economía moderó su crecimiento hasta ubicarse en el 2.3% para 2019, menor al del año 2018 que fue de 3.0%, en tanto que para América Latina y el Caribe también fue inferior, 1.9% para 2018 y 1.0% para 2019⁸. Para el caso de la economía guatemalteca, según el Banco Central, en el año 2019 el ritmo de crecimiento de la actividad económica nacional fue del 3.8%, levemente por encima del crecimiento registrado el año anterior que se situó en el 3.2%, argumentándose que se debió al incremento del consumo tanto privado como público, en tanto que, por visto por el lado de la producción, el resultado fue positivo al crecer las principales actividades componentes del producto interno bruto como el comercio y reparación de vehículos, industria manufacturera, actividades primarias como la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, las actividades inmobiliarias, financieras y de seguros, alojamiento y servicios de comida, al igual que los servicios administrativos y de apoyo⁹, resultados que se dieron a pesar de grandes acontecimientos mundiales como el deterioro de la confianza

⁸ <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

⁹ [https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio de la economía, 2019, pág. 2.](https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio%20de%20la%20economia,%202019,%20p%C3%A1g.%202)

empresarial, provocado por la incertidumbre que ocasionan las tensiones que el gobierno de los Estados Unidos de América mantiene con algunos de sus principales socios comerciales, particularmente con la República Popular China, en su lucha por mantener su dominio imperial mundial, manifestado principalmente por la hegemonía decadente de su unidad monetaria, el dólar, en su papel de dinero mundial que pierde espacios económicos para la realización de los valores de las mercancías, en disputa por este privilegio con otras monedas como el euro de la Unión Europea y el yuan de la República Popular China, entre otras.

En estas condiciones, a pesar de que las expectativas de evolución económica mostraban tendencias hacia una nueva crisis, en un momento histórico de transición de un orden económico mundial unipolar a otro de carácter multipolar, con las consecuencias que esto lleva inherente y, muy lejos de sospechar las consecuencias económicas y sociales que provocaría la expansión de la pandemia del covid 19, el miércoles 27 de enero del año 2020 el Ministerio de Economía del Gobierno de Guatemala basado en datos del Banco de Guatemala, informó que se espera que el producto interno bruto de nuestro país, para dicho año, se enmarque en un rango de 3.1% y 4.1%, con un promedio de 3.6%, 0.2% superior al de 2019¹⁰, lo que era una estimación optimista, tomando en consideración la agudización de las contradicciones sociales en el contexto mundial, que en una de sus manifestaciones, evidencia una dinámica económica mundial con caídas en la actividad económica, que es normal en una formación socioeconómica caracterizada por procesos productivos privados, formalmente independientes unos de otros, por lo que no todos los productos y servicios encajan dentro de las necesidades reales de consumo de la sociedad, creándose movimientos incontrolables que dan la impresión de ser naturales, que deciden sobre la misma vida de los seres humanos.

¹⁰ Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Economía, Dirección de Análisis Económico, 27 de enero de 2020, pág. 6.

Una expectativa de crecimiento del producto interno bruto del 3.6% para el año 2020, hubiese sido la más alta en los últimos cuatro años, al observar que en 2016 fue de 2.7%, 2017 3.0%, 2018 3.1% y 2019 del 3.4%, puesto que en Guatemala el PIB se ha incrementado a tasas bajas, considerándose como un gran éxito la del año 2014 cuando alcanzó el 4.4%, que raras veces es un resultado en nuestro país, pero, como la realidad siempre se impone, la proyección de crecimiento económico tuvo que ser reconsiderada al analizarse las nuevas condiciones imperantes tanto a nivel mundial como nacional, en donde el PIB correspondiente al primer trimestre descendió significativamente, al superar en únicamente Q 5,823.0 millones al PIB trimestral del año 2019, lo que representa una tasa de variación interanual inferior en 2.1 puntos porcentuales, por lo que el 30 de abril de 2020 se presentó una nueva estimación del comportamiento de la economía de Guatemala, que se pronosticó tendría una caída de 0.5%, pero con recuperación para el siguiente año del 4.0%¹¹, en un contexto histórico de caída de la economía mundial.

En el primer trimestre de 2020, de conformidad con estadísticas del Banco de Guatemala, la economía guatemalteca manifestó un crecimiento de Q 129,878.6 millones, equivalente a 1.2%, inferior en 2.6 puntos porcentuales a la experimentada en el mismo trimestre del año anterior, que fue del 3.8%¹², consecuencia de los efectos negativos de la pandemia del Covid-19 en la actividad económica, ya que en el último mes de ese trimestre, se impusieron medidas de confinamiento indispensables para atenuar los contagios de la población, que impactaron severamente en el derrumbe del producto interno bruto correspondiente al segundo trimestre de ese mismo año.

¹¹ Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico, Perspectivas y Acciones Adoptadas por la Junta Monetaria y el Banco de Guatemala, Ante el Covid-19, pág. 14.

¹² http://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/PDF_graficas_y_cuadros_estadisticos.pdf

La rápida expansión de la pandemia a nivel internacional se conoció por los medios de comunicación, especialmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que desempeñó un papel protagónico, habiéndose conocido el primer caso de contagio en Guatemala el 13 de marzo 2020 y, con sistema de salud que tradicionalmente ha sido deficiente, el número de personas infectadas rápidamente se incrementó, para llegar a finales del mismo mes a 38 personas y, a junio, 18.1 miles, lo que hacía evidente que nos encontrábamos en una situación sumamente delicada, por lo que el gobierno de la república intentó mejorar la capacidad hospitalaria habilitando el hospital de Villa Nueva para atender personas contagiadas de Covid-19, hospitales temporales en el Parque de la Industria, Quetzaltenango y otros, que no impidieron la saturación de enfermos del Covid-19.

Ante esta problemática sanitaria, se decretó el estado de calamidad pública en todo el territorio nacional, ratificado por el Congreso de la República y publicado en el Diario de Centroamérica el 21 de marzo de 2020, el cual se prorrogó en varias ocasiones, con lo que se limitaron los derechos constitucionales de acción, locomoción, reunión y manifestación, así como el derecho de huelga de los trabajadores del Estado¹³; de la misma manera, para aminorar el avance de la pandemia, se acordaron compras directas, prohibiéndose el ingreso de personas al país, reiniciando sus operaciones comerciales el aeropuerto internacional “La Aurora” hasta el 18 de septiembre, cierre de negocios especialmente nocturnos, prohibición de actividades que concentren gran número de personas, limitación a la circulación de vehículos, paralización del transporte urbano y extraurbano, la llamada ley seca, distanciamiento físico, uso de mascarillas faciales, cuarentenas

¹³ Diario de Centro América, 21 de marzo de 2020.

obligatorias, aislamientos de personas, cordones sanitarios, cancelación de las actividades de enseñanza-aprendizaje en escuelas, colegios y universidades e, incluso, suspensión de actividades tradicionales como la huelga de dolores, procesiones de semana santa, ferias y visitas a playas y centros de recreación, así como el toque de queda desde el 22 de marzo hasta el 30 de septiembre 2020.

Las medidas tomadas determinaron la caída de la actividad económica que empezó el primer trimestre, pero llegó a su máxima profundidad en el segundo trimestre, con el derrumbe del producto interno bruto que registró -9.6% en comparación al mismo trimestre del año anterior que fue de 3.8%¹⁴. Para llegarse a este resultado, es importante señalar que de las diecisiete variables económicas componentes del producto interno bruto, trece presentaron variaciones negativas en comparación con las mismas actividades del año anterior, entre las que se encuentran las dos más importantes como lo son el comercio y reparación de vehículos que reportó una variación de -10.7% y la industria manufacturera con -8.9%; en tanto que con signo positivo únicamente se reportaron la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 2.0%; actividades financieras y de seguros 0.7%; actividades inmobiliarias 2.6%; y, administración pública y defensa 0.2%¹⁵.

La caída de la mayoría de actividades económicas se observa claramente en el cuadro que a continuación se presenta.

¹⁴ Banco de Guatemala, Estadísticas Macroeconómicas, Producto Interno Bruto Trimestral, Segundo Trimestre 2020, pág. 2.

¹⁵ *Ibid*, pág. 8.

Cuadro 2

Guatemala: Producto Interno Bruto Trimestral
Cantidades en Millones de Quetzales y Variaciones Porcentuales Interanuales
Primer y Segundo Trimestre de 2020

No.	ACTIVIDAD	PRIMER TRIMESTRE		SEGUNDO TRIMESTRE	
		Millones de quetzales	Variación interanual	Millones de quetzales	Variación interanual
1	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	14,109.5	9.0	12,349.8	10.0
2	Explotación de minas y canteras	957.6	2.7	890.5	-26.0
3	Industria manufacturera	18,718.7	15.4	16,637.1	-5.7
4	Suministro de electricidad, agua y saneamiento	3,793.8	15.4	3,092.1	-2.9
5	Construcción	4,922.9	5.4	5,205.0	-6.1
6	Comercio y reparación de vehículos	23,302.4	2.9	21,082.3	-6.3
7	Transporte y almacenamiento	3,261.3	1.6	2,299.5	-22.3
8	Alojamiento y servicios de comida	3,411.3	-2.6	2,101.1	-44.6
9	Información y comunicaciones	6,080.7	-0.6	5,843.9	-3.8
10	Actividades financieras y de seguros	5,201.1	4.4	5,068.9	-5.2
11	Actividades inmobiliarias	11,633.6	4.3	11,721.6	4.0
12	Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,989.4	1.1	2,957.7	-4.9
13	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4,476.1	1.9	3,997.7	-7.9
14	Administración pública y defensa	5,151.4	7.3	5,078.6	5.5
15	Enseñanza	5,124.4	2.5	4,093.3	-1.1
16	Salud	3,089.4	8.7	2,719.0	-7.2
17	Otras actividades de servicios	5,044.9	0.3	3,976.5	-21.0

Fuente: Banco de Guatemala, Estadísticas Macroeconómicas, Tomo II, Producto Interno Bruto Trimestral, Cuarto Trimestre, 2020, págs. 16 y 17.

El cuadro anterior es patético al mostrarse el derrumbe estrepitoso de la economía guatemalteca, que empezó durante el primer trimestre y llegó a su mayor depresión en el segundo trimestre, con variaciones negativas interanuales en el 76.5% de las actividades económicas que conforman el producto interno bruto, especialmente en la hotelería, explotación de minas y canteras y el transporte, por la fuerte limitación a la locomoción y la prohibición a la circulación, presentando variaciones interanuales de -44.6%, -26.0% y -22.3% respectivamente. Derivado de lo anterior, se agudizaron problemas socioeconómicos como el desempleo que se incrementó por quiebra de empresas o reducción de sus actividades productivas, menguando la capacidad adquisitiva de la población y en consecuencia la demanda de bienes y servicios.

Ante esta problemática, el Gobierno de la República se vio obligado a emitir una serie de medidas, supuestamente para proteger los ingresos de la población más necesitada así como a las unidades empresariales, difiriendo los pagos en centros y universidades privadas, créditos más baratos por parte de las instituciones bancarias y financieras por la reducción de la tasa de interés líder a 1.75% por parte de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, transferencias monetarias, subsidio al consumo de la energía eléctrica, programas de apoyo alimentario, bono familia por medio del cual se hicieron algunas transferencias monetarias a algunas unidades familiares durante breve tiempo, fondo para la protección del empleo en apoyo de los trabajadores asalariados del sector público sin contrato vigente y otras medidas, que constituyeron pequeños paliativos en momentos tan difíciles de reproducción de las condiciones materiales de vida humana.

No obstante, las medidas anteriores sirvieron de justificación para el desmesurado incremento de la deuda pública a niveles alarmantes, aumentándose la incapacidad del Estado para solventar sus compromisos en materia de servicio de la deuda únicamente por mecanismos impositivos, lo que hace necesario contratar más deuda para pagar deuda, en un círculo peligroso de automatismo de crecimiento del endeudamiento que, de conformidad con el Ministerio de Finanzas Públicas, al cierre del ejercicio fiscal del año 2020 el saldo en circulación de la deuda pública, se estimó en Q 174,850.2 millones¹⁶, superior en Q 17,025.8 millones al saldo en circulación de la deuda al cierre fiscal del año 2019, lo que representa un incremento del 11.0%, con un drenaje de recursos financieros multimillonarios por varios años, en vez de buscarse otros medios como la lucha efectiva contra la corrupción, que permitiría recuperar recursos malversados para el enriquecimiento ilícito, por personajes que se han movido en las altas esferas del poder, como se hace en países como el vecino México o el ejemplo que nos pone la hermana República de El Salvador.

Con la profundización de la crisis económica y sanitaria a nivel global, especialmente en los Estados Unidos de América, en donde, al imponerse las medidas de confinamiento por el crecimiento incontrolado de la pandemia del covid 19, incidieron negativamente en el producto interno bruto del segundo trimestre, que se contrajo en 9.5%, para recuperarse levemente en los trimestres siguientes; pero al ser ese país nuestro principal socio comercial y del cual se tiene una fuerte dependencia, el impacto

¹⁶ Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. Dirección web [https://www.minfin.gob.gt/images/archivoproypre20/documentos/26%20IUNES%2031-08-2019%20Separata%20Deuda%20P%C3%BAblica%20\(2020\)%20Versi%C3%B3n%20\(FINAL%20FINAL%205.19\).pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/archivoproypre20/documentos/26%20IUNES%2031-08-2019%20Separata%20Deuda%20P%C3%BAblica%20(2020)%20Versi%C3%B3n%20(FINAL%20FINAL%205.19).pdf), pág. 1.

en el comportamiento de la economía nacional tenía que ser significativo, por lo que era de esperarse que sufriera una fuerte caída, ya que como parte de la formación económico y social capitalista, su movimiento económico está determinado por la acción de las leyes de funcionamiento y desarrollo que imperan en todos los ámbitos de esta forma de organización social, que arrastra a todas las naciones sin excepción alguna, en una interrelación de fuerzas y relaciones sociales que se imponen de manera inexorable, con consecuencias negativas principalmente en los grupos sociales más vulnerables, que poco o casi nada pueden hacer en la profundización del deterioro de sus niveles de vida, pero que ha constituido una de las causas que incidieron en el deterioro económico en el primer semestre del año 2020, al haber provocado la caída del consumo de Q 1,282.0 millones en el primer trimestre y de Q 115,110.4 millones en el segundo, que aunado a la reducción de las exportaciones de Q 26,177.6 millones en el primer trimestre y de Q 21,556.9 millones en el segundo, se constituyeron en factores esenciales en la reducción de la actividad económica nacional¹⁷.

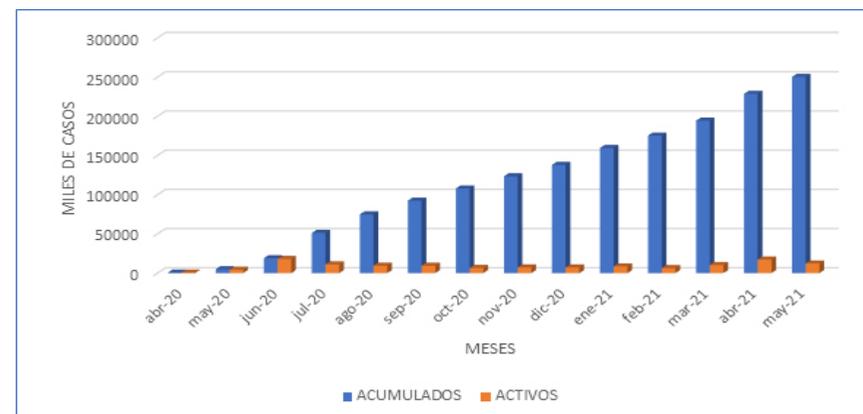
Durante los últimos dos trimestres de 2020 y primero de 2021, la producción interna bruta se recuperó lentamente, a pesar del sistemático avance de la pandemia, proceso en el que el Estado guatemalteco no desempeñó un papel preponderante, como si se ha visto en otros países, imponiéndose la necesidad de priorizar la apertura económica, al no poderse administrar la crisis correctamente y que se evidencia con el incesante aumento de personas contagiadas, a pesar de que inicialmente daba la impresión de que el gobierno implementaba de manera correcta las medidas en defensa de la vida de los seres humanos, pero, sin embargo, no hubo control sobre la pandemia, de tal manera que el 26 de julio del año recién pasado en cadena nacional el Presidente de la

República dio a conocer la “apertura inteligente”, ante presiones del sector empresarial organizado, informando que a partir del lunes República dio a conocer la “apertura inteligente”, ante presiones del sector empresarial organizado, informando que a partir del lunes 27 de julio las disposiciones sobre la problemática de la pandemia cambiarían, dejando toda la responsabilidad de los contagios a la población, fiel a su mentalidad y posición política neoliberal, donde lo que interesa es la rentabilidad de los capitales, sin importar la vida humana en una sociedad con un sistema de salud colapsado.

La pandemia covid 19 se expandió desde sus inicios y continúa en la actualidad, como se observa en la siguiente gráfica, que presenta únicamente casos oficiales acumulados y activos, sin tomarse en consideración que son muchísimas las personas contagiadas que se medican en condiciones privadas y que jamás serán reportadas, por lo que las estadísticas tienen que tomarse con cierta cautela.

Gráfica 3

Guatemala: Expansión de la Pandemia COVID-19
Casos Acumulados y Activos



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Gobierno de Guatemala.

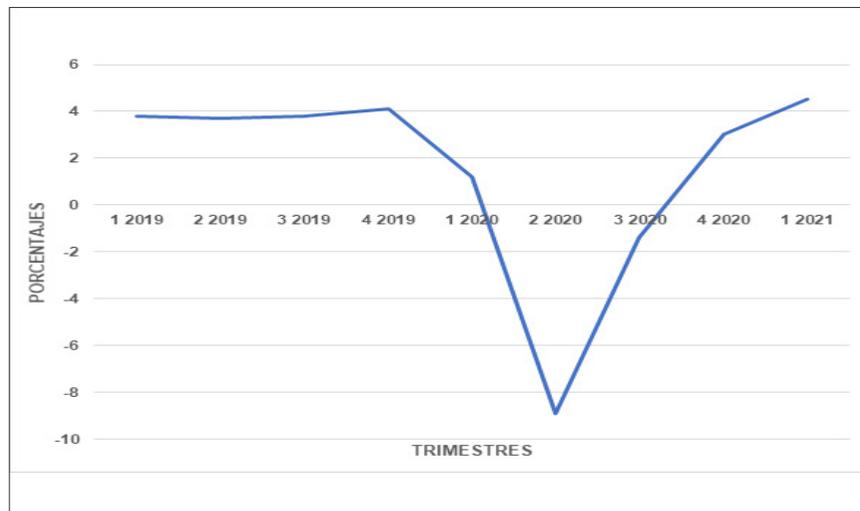
Al observar el comportamiento de la gráfica anterior, se hace evidente que los contagios del coronavirus continúan su marcha inexorable, aunque a tasas de crecimiento menores, manteniéndose prácticamente constante el número de casos activos, como consecuencia de los altos niveles de enfermos que se han recuperado, pero la expansión de la pandemia se mantiene, en cierta medida por la poca cultura de protección que existe en la población, que se exponen frecuentemente a enfermarse con la transmisión del virus, como sucedió después de las fiestas de fin de año y de la semana santa de este año, que provocaron nuevas olas de contagio, por lo que es prácticamente imposible prever el tiempo que durará esta crisis sanitaria en nuestro país, pero básicamente por la inoperancia gubernamental de acelerar el proceso de vacunación masiva.

No obstante, la necesidad de movimiento de los capitales provocó la presión de los empresarios para acelerar la apertura de la economía en el tercer trimestre del año 2020, con la supuesta obligatoriedad de mantener ciertos protocolos como toma de temperatura, limpieza, distanciamiento personal y uso de mascarillas, que en muchos casos no se cumplen, pero marcó el reinicio de un proceso de crecimiento económico con bajas tasas porcentuales, en plena pandemia, en donde la participación esencial del Estado consistió en garantizar la libertad de mercado, olvidándose de los principios de justicia social como es su obligación, pero que es coherente con su papel de elemento supraestructural encargado del fortalecimiento y desarrollo de la base económica, como su función más importante.

El comportamiento del producto interno bruto trimestral se presenta en la gráfica siguiente.

Gráfica 4

Guatemala: Crecimiento Porcentual del PIB Trimestral
Período 1 2019 - 1 2021



Fuente: Banco de Guatemala, Estadísticas Macroeconómicas, Tomo II, Producto Interno Bruto Trimestral, Cuarto Trimestre, pág. 2.

Como puede observarse, luego de la drástica caída de la actividad económica, nunca antes vista en la historia económica del país, durante el tercer trimestre empezó la recuperación, aumentando en el cuarto trimestre y se espera que para el año en curso prosiga esta tendencia de la economía en nuestro país, estimándose que el PIB crezca en el 3.5%¹⁸, con proyecciones del 4.8% a nivel mundial y del 3.5%

¹⁸ Banco de Guatemala, Perspectivas Económicas Mundiales y Nacionales, 20 de enero 2021, pág. 14.

para los Estados Unidos de América¹⁹, aunque existen riesgos, tanto a nivel global como nacional, como el avance lento de la vacunación que podría provocar un nuevo resurgimiento del virus con mayor capacidad de resistencia, por las mutaciones que le son propias a esta clase de agentes infecciosos microscópicos celulares, problemas financieros por el crecimiento de la carga de las deudas públicas, sistemas tributarios regresivos que no es recomendable aumentar este carácter dados los problemas sociales que provoca como se ha visto en Colombia, todo esto, aunado al aumento de las tensiones económicas, sociales, políticas y militares, que se agudizan entre los Estados Unidos de América, como poder supremo mundial unipolar, que no quiere dejar esta prerrogativa, y las potencias emergentes de Rusia y la República Popular de China, con fuertes amenazas de conflagración militar.

No obstante, a pesar de las grandes incertidumbres, la recuperación económica es esencial para atenuar las grandes problemáticas socioeconómicas, como el caso del desempleo, ya que las grandes mayorías de población únicamente cuentan con sus capacidades físicas e intelectuales para agenciarse ingresos que les permitan mantener condiciones de subsistencia mínima en los hogares, que si bien es cierto, el Gobierno de la República aprobó el bono familia temporalmente, se demostró que es una medida absolutamente insuficiente para la magnitud de la crisis de civilización en que se encuentra la sociedad capitalista, agudizada por la pandemia del covid-19, requiriéndose un apoyo sustancial mediante una intervención vigorosa del Estado de manera planificada y consensuada con empresarios y trabajadores, para lo que es fundamental la participación activa de las organizaciones

¹⁹ Ibid, pág. 5.

sociales, para iniciar un proceso de desarrollo social, dadas las condiciones de desigualdad que históricamente han imperado en la sociedad guatemalteca, como lo manifiesta el Banco Mundial, al afirmar que en este país se ha mantenido una estabilidad económica por una gestión fiscal prudente, control de la inflación y tipo de cambio flotante pero administrado, pero que no se ha concretado en una reducción de la pobreza y de la desigualdad, al mantenerse tasas altas de estos flagelos, que lo mantienen como el cuarto país con mayor desnutrición crónica en el mundo.

Referencias bibliográficas

Periódico La Nación, Argentina. Edición electrónica: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-premio-nobel-Luc-Montaignier-covid-19-fue-nid2358901/>

PNUD. Guatemala: 3 millones de personas viven en pobreza extrema. PNUD, desarrollohumano.org.gt.

Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2020.

Banco Mundial. Edición electrónica: <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

Banco de Guatemala. Edición electrónica:

[https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio de la economía, 2019.](https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio%20de%20la%20economia%202019.pdf)

Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Economía, Dirección de Análisis Económico, 27 de enero de 2020.

Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico, Perspectivas y Acciones Adoptadas por la Junta Monetaria y el Banco de Guatemala, Ante el Covid-19.

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas. Edición electrónica: [https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre20/documentos/26%20IUNES%2031-08-2019%20Separata%20Deuda%20P%C3%BAblica%20\(2020\)%20Versi%C3%B3n%20.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre20/documentos/26%20IUNES%2031-08-2019%20Separata%20Deuda%20P%C3%BAblica%20(2020)%20Versi%C3%B3n%20.pdf)

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Banco de Guatemala. Edición electrónica: <https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat765.pdf>.

Banco de Guatemala, Producto Interno Bruto Trimestral, 2018.

Banco de Guatemala, Perspectivas Económicas Mundiales y Nacionales, 20 de enero 2021.

Banco de Guatemala, Sistema de Cuentas Nacionales 1993, año base 2001, Tomo II, pág. 18.

Instituto Nacional de Estadística, Boletín Estadístico de Afiliación, 2019.

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE GUATEMALA: AÑO 2020 Y LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-COV-2

Miguel Ángel Castro*

“...mas los dioses se vengaron de los hombres enviando a la tierra a una mujer dotada de todas las seducciones: **Pandora**, con la que Epimeteo cometió la imprudencia de casarse. Pandora poseía una caja, de la que escaparon todos los males para regarse por la tierra. ¿Fue Pandora o el hermano de Prometeo el culpable? Únicamente la **Esperanza** quedó detenida en los bordes de la caja, para consuelo de los hombres...”

Mitología Griega

I. Deuda pública y Pandemia

Guatemala en pleno inicio de la tercera década del siglo XXI sigue siendo una realidad histórica compleja y de profundas contradicciones sociales, económicas y políticas, que se magnificaron durante las últimas décadas del siglo XX, pero cuya génesis fue a partir de la denominada era democrática con el gobierno demócrata cristiano presidido por Marco Vinicio Cerezo Arévalo en el año de 1986, prolongándose a subsiguientes administraciones. Esto nos refiere que tal condición no es reciente, pues se fundamenta en la persistencia de factores estructurales y coyunturales, que la

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

definen y caracterizan como una formación capitalista subdesarrollada y dependiente, con el agravante que aún mantiene, replica y consolida fuertes resabios de relaciones serviles, que impiden el hecho de transitar hacia la modernización de su economía, sociedad y por ende de sus relaciones de producción.

Aunado a esta situación, Guatemala ha sido trastocada por el apareamiento y florecimiento de una economía subterránea, donde poderes ocultos forman una simbiosis con las diferentes estructuras del Estado para su cooptación. Ya no se trata solo de aquella inveterada disfuncionalidad de la economía por su carácter eminentemente agroexportador, cuya orientación de la actividad productiva nacional, es responder a satisfacer los requerimientos del mercado externo sobre la base de privilegiar al sector primario, manteniendo la condición de proveedor de materias primas con poco valor agregado incorporado y el consecuente desabastecimiento y desarrollo del mercado interno. Ahora se trata de buscar una rápida valorización del capital por otros espacios y medios cuyas consecuencias aún son totalmente impredecibles, pues la nueva modalidad del endeudamiento público cuando se destina para fines espurios es un factor importante.

Es así, que, al interior de su seno, existen problemas de larga data, algunos de los cuales se gestaron desde la época colonial. También coexisten otros de carácter coyuntural, pero que en algún momento debido a su difícil erradicación y persistencia parecen convertirse en estructurales. Estos problemas de diferente naturaleza representan una amplia matriz, pues en su generación se encuentran elementos políticos, ideológicos o económicos.

Sin embargo, hay uno en especial que ha estado vigente por varias centurias y es la cuestión agraria, al ser el epicentro que origina muchas de las disfuncionalidades en la economía guatemalteca, pues distorsiona e impacta en aquella ley del materialismo histórico, que establece que es la base la que determina la superestructura, deduciendo sin mucho esfuerzo académico que al resolver las contradicciones del principal medio de producción en Guatemala -la tierra-, simultáneamente se solucionan otros más. Sin embargo, es que diferentes gobiernos, en especial los establecidos de 1954 a la fecha lo han soslayado, provocando una conflictividad social que parece ser interminable. Es más, este fue un aspecto central en el derrocamiento del segundo gobierno de la revolución bajo la conducción del coronel Jacobo Árbenz Guzmán, pues con la vigencia del Decreto 900, se afectaron intereses latifundistas de empresas transnacionales.

La compleja problemática nacional tienen una doble connotación al ser la unidad dialéctica de causa y efecto, cuando se constituye en una especie de barrera que impide que Guatemala avance y trascienda para ir conformando de manera gradual, ascendente, solidaria y sistémica, a una sociedad más equitativa y solidaria, que busque disminuir las abismales brechas socio-económicas que actualmente sufren amplios grupos, al ser vulnerados y vulnerables en los más elementales derechos humanos de su vida cotidiana. Y aunque parezca una simple herejía decirlo, esos escollos estructurales y coyunturales, se asemejan y superan a los efectos perniciosos provocados por la **pandemia del COVID-19**, al penetrar de forma permanente en el cuerpo social de nuestra formación y que con una actitud reacia mantienen y fomentan las élites rentistas de este país.

Recientemente, aunado a lo anterior se ha sumado a la disfuncionalidad de la economía y sociedad guatemalteca,

la presencia de la inesperada plaga provocada por el **SARS-COV-2**, a partir del 13 de marzo del 2020, cuando apareció en el territorio nacional el primer caso de contagio, siendo otro aspecto inédito que por muchos años en el corto, mediano y largo plazo de forma potenciada y prolongada contribuirá a profundizar y extender el estancamiento general que el país afronta, pues se agudizarán las contradicciones sociales, no solo del excluyente e insostenible modelo económico monopólico, sino que también acentuará las penurias del deteriorado **sistema de salud guatemalteco**, donde su condición natural sigue siendo el de permanecer en un estado cataléptico, a pesar de la voluminosa contratación de deuda pública iniciada en el año 2020, justamente para atender la pandemia.

Entonces el problema per se no es el sistema de salud guatemalteco tal como argumentan los responsables del mismo, mucho menos el virus SARS-COV-2, el problema real es el tipo de sociedad y economía prevaleciente, que bajo la influencia y control de un sistema político clasista, largamente configurado desde la Colonia, conduce los destinos del país por derroteros, que se materializan en una sola vía, cual es la acumulación rápida de capital y de obtención de la máxima ganancia, sin principios y sin valores éticos, a costa de acrecentar la desprotección de la población.

Esta condición precaria del sistema de salud no es reciente, ya que se viene arrastrando desde antes de la aparición de la enfermedad, por la presente administración incluidas las anteriores, donde la mayoría de analistas, “tanques de pensamiento”, otras instituciones y el propio gobierno de la república, desde luego con excepciones, ya sea por motivos ideológicos o políticos consideran de forma unilateral la presencia del SARS-COV-2 y la pandemia, solo como una **crisis sanitaria**, ajena o desvinculada al carácter de

la economía imperante en Guatemala, lo cual desde una postura teórica-metodológica objetiva es incorrecto.

Debe tenerse presente que los embates de esta crisis pandémica no son particulares al sistema de salud, sino que el enfoque debe ser a la inversa, es decir único e integral, reconociendo que su verdadera causa es ese modelo económico-político que ya no responde y que nunca ha respondido a satisfacer las necesidades básicas de los guatemaltecos empobrecidos. En otras palabras, el éxito o fracaso que se observa en los procesos de vacunación que ha sido deficiente y en general del estado en que se encuentran los niveles de la enfermedad, no son responsabilidad solo del sistema de salud.

Es más. La actual administración de la república ha utilizado la crisis de salud, para exacerbar el comportamiento de variables que son críticas en la economía, a pesar de su esfuerzo realizado, cuando se trata de maquillar u ocultar que eso no es así, **tal lo observado con el creciente y acelerado endeudamiento público ocurrido en el año 2020** que corresponde al primer año de la instauración del gobierno en funciones, es decir, por más que se pregone que la deuda pública de Guatemala es de las más pequeñas de América Latina, lo cual es una verdad a medias, esta condición puede revertirse.

Incluso sí aceptamos el supuesto de que así sea, el gobierno de la república y la ciudadanía, no deben perder de vista que el resultado final en el mediano y largo plazo, este ritmo de endeudamiento acelerado inexorablemente conducirá a Guatemala a un callejón sin salida de sobreendeudamiento, como ya ocurre en otros países del área Centroamericana, donde el porcentaje de deuda nacional ya supera el porcentaje del 100% respecto al PIB.

Justificar el exacerbado endeudamiento público del 2020 y abordar la crisis del sistema de salud, de la plaga y sus inevitables consecuencias provocadas por el SARS-COV-2 bajo dicha perspectiva, se considera un elemental error metodológico de análisis, interpretación y de posibles soluciones, sin determinar que los efectos van más allá de lo estrictamente sanitario, al golpear con extremo rigor no solo el errático comportamiento de la economía a nivel interno o por sus relaciones con el exterior, pero en especial a esos sectores que están marginados, desconectados o excluidos del proyecto de vacunación, porque el **uso del dinero nacional** tuvo otro destino, lo cual se traduce en que a la fecha tan solo se haya cubierto el 1% de la población, siendo la evidencia contundente la información proporcionada por diferentes medios de información.

De otra parte, la presencia del COVID-19 vino como anillo al dedo para el gobierno central, que cual Caja de Pandora según la mitología griega, ha sido utilizada para justificar que se escaparan o brotaran todos los males acumulados en Guatemala, hecho al cual no escapa la pandemia. Esto se comprueba al escuchar el primer informe de gobierno del año 2020, presentado el 14 de enero 2021 por el presidente de la república, soslayando que la actual situación de crisis de salud y de la economía en su conjunto proviene desde épocas remotas a la aparición del virus.

Se enfatiza que ese impacto perjudicial expuesto, no solo se refiere en profundizar la ineficiencia del sistema sanitario, incluida la salud y muerte de las personas, pues abarcará y se reflejará en otros ámbitos como consecuencia del inicio galopante en el ritmo de endeudamiento público ocurrido en el año 2020, siendo previsible que continuará en los próximos años. También influirá en el crecimiento económico, en unas finanzas públicas precarias, baja recaudación tributaria, caída de los indicadores de salud, empleo

y en sentido amplio en el progreso del país, que por cierto ha sido limitado, por la ausencia de una política económica democrática y coherente, que se identifique y responda con mejorar las condiciones espirituales y materiales de la población, todo ello dentro del contexto neoliberal de esta fase sistémica del capitalismo mundial.

Por si lo expuesto fuese poco, Guatemala en noviembre del 2020 tuvo el embate de las **tormentas Eta e Iota**, que prácticamente asolaron el territorio nacional, lo cual viene a confirmar que el problema en sí no son las tormentas, ni los virus, ni las pandemias, porque si ahora se hace referencia a tales situaciones, el día de mañana como ha sucedido en el pasado, serán otros o los mismos acontecimientos que se harán presentes, pues el país es catalogado entre los 10 más vulnerables en el globo terráqueo, evidenciando que son efectos o consecuencias de la ausencia de un Estado interesado en resolver las contradicciones socioeconómicas del país.

Analizada bajo esta perspectiva, el tratamiento de la pandemia del COVID-19 no se resuelve con más y más endeudamiento público de uso dudoso, que ha sido la receta fácil utilizada por el gobierno en el año -2020-, aunque se aclara que en ningún momento se debe interpretar que sea innecesaria, pues en este momento crítico es condición sine qua non para contrarrestar el virus, el desacuerdo e inconformidad de la sociedad guatemalteca es el mal uso que se le ha dado a esos recursos, que al final son pagados por los tributarios de impuestos. Entonces como tantas veces se ha expuesto, en el caso que se está analizando el verdadero **quid pro quo**, se reduce ni más ni menos, a que no existe una política racional, prioritaria y coherente de endeudamiento público, en congruencia con los intereses nacionales, que en última instancia favorece a ciertos sectores como el financiero y otros.

Se trae a colación lo de la pandemia del virus SARS-COV-2 y el endeudamiento público porque en ningún momento a los grupos dominantes les preocupa e interesa su patria, porque en ellos persiste el imaginario estático de **La Patria del Criollo**, y para algunos ni siquiera esa patria, al representar y ser partícipes de intereses espurios transnacionales y otros relacionados con la economía subterránea, o sea, que por las características que presenta nuestra actual realidad histórica nacional, ya se estarían gestando las condiciones necesarias para estudiar y analizar la concepción de una Patria diferente, donde los criollos cada vez son desplazados de los círculos de decisión y poder de la economía y política nacional, o en todo caso están siendo relegados a buscar alianzas, debido a su marginación.

Por eso es que la existencia y consolidación de este panorama, en que se asienta el endeudamiento público por la presencia del SARS-COV-2, continuará ad-eternum en tanto y en cuanto los guatemaltecos no accionemos y nos convenzamos que otra nación es posible.

En Guatemala, lo que resulta inaudito como consecuencia de la llegada del virus SARS-COV-2, es el aprovechamiento unilateral de incrementar el endeudamiento público bajo el pretexto de enfrentar la enfermedad, en lugar de priorizar la solución de algunos problemas coyunturales, que mejoren las condiciones del sistema de salud y de confianza a la población en el tratamiento de la pandemia, dotar de condiciones físicas, medicamentos, equipo y protección a la denominada primera línea del personal que se encuentra en los hospitales estatales, pues todas estas cuestiones brillan por su ausencia de parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, situación agravada por la anarquía en el proceso de adquisición de vacunas, ampliamente difundido por diversos sectores.

Así mismo y de forma paralela, el comportamiento del endeudamiento público en época de pandemia o no, tiene estrecha relación con el fortalecimiento o debilitamiento de las Finanzas Públicas, que es un aspecto clave que implica lograr una eficiente y sostenida recaudación tributaria, transparencia en el gasto estatal, control del déficit fiscal, aspectos que se reflejan en una prudente y sana política de endeudamiento, de allí su importancia estratégica. Variables que de alguna manera han tenido cierta estabilidad, no obstante que debe ser una prioridad de nación mantener su “disciplina”, al constituir la columna vertebral para el funcionamiento del gobierno, donde la captación de recursos a través del pago de impuestos, que en especial debe recaer en quienes poseen grandes capitales, es prioridad elemental, pues en última instancia el Estado desde el punto de vista de la superestructura es el ente más importante, cuando por mandato constitucional *“se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”*

La presencia del SARS-COV-2 en Guatemala, permite anticipar que presionara hacia menores niveles de recaudación, provocando una mayor separación entre ingresos y egresos ensanchando la brecha fiscal, en el entendido de que los primeros disminuirán en función directa al comportamiento de la actividad económica ya sea a nivel individual, sectorial o empresarial, por lo que el pago de impuestos será menor y consecuentemente los ingresos disminuirán en las arcas del Estado.

Esto sin tomar en cuenta el ámbito de la economía internacional, que tampoco ha escapado a los efectos del virus, pues la economía guatemalteca sigue manteniendo fuertes vínculos de dependencia económica y de otra naturaleza, ya sea a través del comercio exterior o de exportador de capitales por la vía de la deuda, en el entendido que los países ya sean desarrollados

o subdesarrollados han experimentado caídas en menor o mayor grado en su crecimiento.

Al respecto de la dependencia que experimentan los países subdesarrollados, creemos que en estos momentos la Teoría de la Dependencia, ahora más que nunca es de gran utilidad, validez, actualidad e importancia para entender la cuestión del Endeudamiento Público. Al respecto Ruy Mauro Marini, se refiere a la dependencia, *“...entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. ...”*.

En efecto los términos y espacio del presente ensayo no permiten ampliar sobre el particular, pero, la subordinación que se ejerce por el mecanismo del endeudamiento público a países como Guatemala es de doble faceta, una interna hacia su población al exigirles pagar impuestos y otra externa cuando el Estado tiene que cumplir con pagar la deuda contratada.

En Guatemala esta tendencia del endeudamiento es inveterada según lo evidencia la experiencia histórica, con el agravante que la recaudación se vea rezagada y separada aún más de la meta de ingresos fiscales proyectados, cuando también son erosionados por flagelos de carácter **extraeconómico** como la corrupción, impunidad, malversación y otros **“virus cuasifiscales”**, que lejos de erradicarse más bien se generalizan, contaminando no solo la esfera pública, sino también la privada.

En fin, ahora teniendo en Guatemala al SARS-COV-2 como huésped no invitado, la perspectiva de las finanzas públicas se torna más sensible, lo cual deviene en que la recaudación sea menor en contraposición a mayores niveles de endeudamiento nacional, no

obstante tener como contradicción, que los presupuestos anuales de ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal aumenten de manera cuantiosa, sin el debido soporte de su financiamiento, teniendo el Estado la necesidad de encontrar ese “equilibrio” entre ingresos y egresos, recurriendo a los siguientes instrumentos:

- Reducción del Gasto Público
- Creación de nuevos impuestos
- Incremento de tasas impositivas vigentes
- Reformas Tributarias
- Endeudamiento Público

De los anteriores mecanismos para efectos de enfrentar la pandemia del COVID-19, por múltiples razones es el ENDEUDAMIENTO PÚBLICO el preferido, pues durante el año 2020 los niveles de endeudamiento se exacerbaron en un período de tiempo corto de 9 meses, bajo el argumento de que era una emergencia nacional por la aparición de la pandemia, independientemente que se haya utilizado de forma racional, eficiente o transparente, lo cual solo la práctica lo demostrará.

Tampoco se puede dejar de mencionar que el comportamiento ascendente del Endeudamiento Público de Guatemala, se empieza a manifestar con más ímpetu desde los inicios de los gobiernos de la nombrada “era democrática”, contrario a lo sucedido en las décadas de los años 50’s o 60’s con énfasis en lo sucedido por la presente gestión administrativa, que en tan solo un año o sea el 2020, la **fiebre de la deudomanía** tuvo un ritmo acelerado, coadyuvando a que se convierta en un virus cada vez más enraizado en el escenario guatemalteco que será más difícil de desterrarlo que el mismo SARS-COV-2.

No es para consuelo, tampoco justificación. Resulta que actualmente el problema del **Endeudamiento Público se ha democratizado o globalizado**, cuando ya no es algo exclusivo de países bananeros como el nuestro o de otros del tercer mundo, ya que ahora también se ha convertido en un problema de países desarrollados. Es decir que, en el ámbito mundial, casi todos los países se encuentran doblegados por el peso de la deuda y al mismo tiempo “ahogados”, por estar inmersos en múltiples compromisos incumplidos, al haber rebasado su natural capacidad de endeudamiento y por consiguiente de pago.

Esta aberración con la deuda pública que los gobiernos cometen sin escrúpulo alguno a espaldas de los ciudadanos, se materializa cuando se contrata deuda para pagar deuda. El endeudamiento público de alguna manera ha dejado de ser un mecanismo idóneo, para la revalorización e internacionalización del capital en la economía real, trasladándose a la esfera financiera con sus famosas burbujas, como fue en el pasado reciente, pero que ahora en tiempos de pandemia, el endeudamiento público supuestamente se destina para mitigar esta particular enfermedad del COVID-19, pero también de enriquecimiento y malversación de las élites, situación a la que Guatemala no escapa.

Nada más alejado de la realidad, por las precarias condiciones en que se encuentra la población guatemalteca frente al avance indetenible de la enfermedad, pues el virus SARS-COV-2 ha sido y seguirá siendo por mucho tiempo un buen camuflaje y excelente justificación para seguir con el endeudamiento desbordado, lo cual desde ya limita la capacidad de utilizar este recurso por futuros gobiernos.

II. Aspectos generales del Endeudamiento Público

La deuda pública tiene relación con el volumen de impuestos obtenidos, en el sentido de que una parte de ellos se utiliza para su pago. Por eso es una verdad a medias decir en Guatemala, que la recaudación tributaria siempre resulta ser insuficiente frente a las necesidades de gasto que tiene el Estado. Asimismo, que es una de las más bajas de América Latina, dando lugar a mantener latente la idea que debe aumentarse el coeficiente tributario y que también es posible contratar más deuda, pues solo de esa manera es posible cumplir con sus obligaciones constitucionales, establecidas de forma concreta en los ejercicios fiscales de cada año en el denominado Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Desde luego que no se objeta el hecho en reconocer que la recaudación tributaria debe optimizarse, pero esa no es la solución cuasi absoluta a tan perverso desequilibrio entre ingresos y egresos, como insisten instituciones internacionales al estilo del Fondo Monetario Internacional -FMI- en sus recomendaciones, que en esencia se reducen al aumento o creación de nuevos impuestos, manejo amoral de la política monetaria por medio de la manipulación de las tasas de interés o del tipo de cambio y que son los lineamientos seguidos por las autoridades fiscales del país, cuando proponen las “famosas” reformas tributarias que únicamente se refieren al aspecto cuantitativo, sin considerar que lo más importante son los efectos sociales que generan, en especial de aquella parte de ciudadanos que solo disponen del salario mínimo ¿y los que ni siquiera tienen ese ingreso?

También de forma paralela es indispensable saber, pero más que saber, accionar que en tanto y en cuanto no se cierren las fugas propiamente fiscales como la elusión, la evasión e incluso el

contrabando, insistir en el aumento de la recaudación no es más que una fachada o un mito demagógico, que en ningún momento garantiza disponer de los fondos adecuados en la ejecución plena de un Gasto Público eficiente y transparente, que se traduzca en mejorar las condiciones sociales de la población o de la infraestructura social o física.

Esto se evidencia de forma explícita con el endeudamiento del año 2020, donde el problema de la pandemia del virus SARS-COV-2, por lo menos durante el segundo semestre de dicho año y el primer semestre del 2021 lejos de paliarse, mucho menos de que empiecen a desaparecer los efectos y daños causados por la enfermedad, esta sigue asolando con más fuerza el escenario nacional, teniendo actualmente una situación más crítica, que la del año del cuantioso endeudamiento contratado para tal finalidad, pues el sistema hospitalario, el número de personas contagiadas y fallecidas se encuentra desbordado, siendo válida la pregunta: ¿cuál fue el destino de los fondos del endeudamiento?

Más bien la experiencia histórica nos dice, que en la medida en que los montos de recaudación y de endeudamiento crezcan, en esa misma dinámica aumentará la magnitud de la corrupción o malversación de fondos nacionales, porque además existen otros vicios y debilidades institucionales relacionadas con el ordenamiento de la legislación fiscal, que erosionan no solo los volúmenes de recaudación, sino, otro aspecto de suma trascendencia que es la ausencia en la capacidad coercitiva de las propias instituciones responsables del recaudo y de la buena y ética ejecución del dinero público.

El mecanismo idóneo utilizado por el gobierno de Guatemala para obtener más recursos lo constituye el endeudamiento público,

en el entendido que existen otras alternativas ya señaladas. Aceptemos que de cualquier manera el problema per se no es la deuda, entonces el problema real es que los resultados positivos de la deuda del Estado del año 2020 respecto a la pandemia del Covid-19, no se observan por ningún lado, al extremo que todavía el gobierno de la república, ni siquiera ha comprado la cantidad de vacunas necesarias, ya sea por medio del Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 -COVAX- o por otras instancias, pues las que se están aplicando para inocular a los guatemaltecos con un amplio despliegue mediático, son pequeñas donaciones recibidas de Usa, Israel e India.

En sentido estricto, el endeudamiento no constituye un pecado original, no es algo reciente, ni exclusivo o particular de un Estado, ya que lo hacen diversos sectores en el ámbito público, privado, familiar e individual, aunque en el caso de la deuda pública como nos dice Marx sus orígenes se remontan a ser “una de las fuentes de la acumulación originaria, anterior a la acumulación capitalista (previous accumulation)”, la denomina Adam Smith).

Si bien es cierto, que en este momento la especificidad primigenia de la deuda pública, en el proceso de desarrollo de la acumulación originaria de capital, ha cambiado desde aquella remota época, cuando era considerada una riqueza real y patrimonio colectivo de los pueblos, eso ya es historia, ya es pasado, pues ahora su función principal es ser una “palanca” de acumulación y valorización del capital, cuando los espacios privados se han reducido.

Así mismo el endeudamiento es objeto de despilfarro, de corrupción, de malversación y otros males sociales, relativamente modernos que han alcanzado su máximo esplendor en esta fase del capitalismo monopólico, y que al final son factores causantes que apuntalan al empobrecimiento de la sociedad, cuando

la deuda nacional viene a constituirse en una de las muchas modalidades de la disciplina y esclavitud capitalista, tanto para ciudadanos como para países. Endeudamiento que irónicamente se vuela contra todos, engullendo para sí gran parte de la riqueza creada por la mercancía fuerza de trabajo, cuando crecen tanto los montos globales contratados por los gobiernos, como por la deuda per cápita de las personas tributarias y también de aquellas generaciones que aún no han nacido.

No es casualidad que en Guatemala lo sucedido con la deuda nacional del año 2020 y el SARS-COV-2, la contratación no haya sido ponderada, pues la tendencia histórica es que durante las últimas décadas ha sido creciente, además de desplazarse hacia contextos no idóneos que hacen más difícil su fiscalización, por la displicencia de las instituciones responsables, pues la contaminación ideológica o política es constante. Coadyuvando en esta situación, están los responsables de las Finanzas Públicas, al argumentar que los niveles de endeudamiento son bajos y por lo tanto controlables. Esta es otra verdad a medias, porque si se toman como parámetros los indicadores del PIB y la Recaudación Tributaria, se tiene que los resultados de tales indicadores se comportan como antípodas, pero solo eso por lo expresado en párrafos precedentes.

En efecto, al relacionar el monto de la deuda con el PIB, el resultado obtenido indica que todavía existe un margen para seguir con la carrera de endeudamiento que es una percepción, porque da lugar a realizar contrataciones elevadas, justificación que se dice por parte del gobierno de la república como algo que es motivo de orgullo, pero más que orgullo es que se tiene la vía libre para seguir endeudando a Guatemala. Sin embargo, cuando los montos se comparan con el nivel de recaudo tributario, allí la situación es diferente, pues la brecha se amplía y se enciende no la luz amarilla,

sino la luz roja para decirnos que los ingresos tributarios, que es la principal fuente de ingresos del Estado de Guatemala, no soportan o carecen de la capacidad para pagar no solo la deuda reciente, sino la presa de los saldos acumulados de diferentes gobiernos anteriores.

En otros términos, a primera vista los ingresos tributarios, aparecen que son exiguos para honrar los compromisos de endeudamiento adquiridos en lo interno y externo por Guatemala. Y es cuando aparece la falacia cual ilusión óptica de que hay capacidad para “hipotecar” más a los guatemaltecos. Desde una lectura de los organismos financieros internacionales en cuanto a la concesión de préstamos, han dejado de ser rigurosos en el uso y destino de los mismos, aunque sí son exigentes en las condiciones que garanticen el pago, lo cual debería ser a la manera de lo que ocurre en la esfera individual.

Ejemplo. En el sistema bancario nacional, lo primero que exige a los potenciales sujetos de crédito es la constancia de ingresos. Pues de esa misma manera las Instituciones Financieras Internacionales, deberían pedir la constancia que demuestre la capacidad de ingresos que tiene el Estado, mediante la presentación de una constancia que sería ni más ni menos, que los montos de los ingresos tributarios. **Pero no seamos ingenuos, esas instituciones lo saben perfectamente**, y a pesar de ello el virus del SARS-COV-2 será por mucho tiempo un perfecto aliado para endeudar a Guatemala.

III. Endeudamiento Público en el año 2020 y Covid-19

No es de extrañar que las máximas autoridades del gobierno central de Guatemala encargadas de los aspectos fiscales y monetarios e instituciones como el Banco de Guatemala -BANGUAT-, Junta

Monetaria o el propio Congreso continúen con la lógica descrita de endeudamiento, al recurrir de forma inmediata a demandar ampliaciones presupuestarias, transferencias, contratación de deuda o préstamos contingentes, no solo en el 2020, sino que dicha práctica atávica, ha continuado también en el año 2021.

Sin poseer una bola de cristal, se considera que inexorablemente el ritmo ascendente de endeudamiento seguirá en el futuro, es decir, que no será algo particular de este gobierno, pues el virus SARS-COV-2, si bien no es un organismo vivo, sí mantendrá vivo el espíritu de irresponsabilidad de los subsiguientes gobiernos que se eligen cada 4 años, mecanismos todos, que sirven y servirán como excusas idóneas ante la población, para sustentar que el endeudamiento público es indispensable en el tratamiento del nuevo coronavirus SARS-COV-2, actuando de una manera precipitada, lo cual también da lugar a establecer un contubernio en su aprobación con otras instancias de la administración pública, máxime cuando se utilizan indicadores que siempre son contradictorios o irreales respecto a que no son fiel reflejo de las condiciones sociales o económicas de la realidad histórica guatemalteca.

Es el caso de la relación que se establece entre la deuda pública y el PIB, al indicar que los niveles de deuda son bajos o aceptables, al decir que Guatemala todavía dispone de amplios espacios para contratar más deuda, sin que previamente existan estudios técnicos, que precisen la ejecución del gasto proveniente de los préstamos para el combate del COVID-19, mucho menos una estrategia humana y una hoja de ruta de las acciones en materia de salud, que definan el destino específico de ese dinero nacional, pero más que su destino, saber cuáles son los resultados positivos de dicha “inversión” y que desafortunadamente esta predicción se está cumpliendo en la compra de vacunas, que no ha permitido iniciar un verdadero proceso de inoculación en los guatemaltecos,

con la urgencia que la gravedad de la pandemia requiere, porque de otra parte los fondos se han esfumado.

Ahora resulta que después de 1 año de haber aparecido la pandemia en Guatemala -13 marzo 2020-, se tiene que a principios del año 2021, o sea también un año posterior al aumento desproporcionado en Guatemala de la deuda pública para utilizarse supuestamente en el fin indicado, se tiene que la pandemia sigue con su marcha victoriosa, sin tener por lo menos el indicio de que hay un control sobre la misma, pues el número de guatemaltecos fallecidos e infectados al igual que el monto de la deuda siguen creciendo.

Este panorama solo se concibe de forma diferente a través de los informes presentados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, la publicidad y por la cuestión mediática oficial; donde se soslaya que la infraestructura hospitalaria es otra catástrofe; el personal médico de los hospitales nacionales sin recibir la atención necesaria, ni protección mínima; y lo último dentro de esta tragedia nacional asociada con la pandemia de COVID-19, es la anarquía en el proceso de aplicación de las vacunas, porque nunca termina su adquisición, a pesar que desde la esfera estatal se proyecta a la sociedad que logísticamente todo funciona a la perfección.

El laberinto administrativo-sanitario del Gobierno de la República para atender la pandemia, evidencia que el motivo noble y humano en la contratación de ese endeudamiento del año 2020, pero también del 1er. Semestre del 2021 tuvo un destino espurio, mientras la población se debate entre la vida y la muerte, reconociendo que es la primera vez que semejante exabrupto se realiza, pues se alteró de forma inconmensurable el ritmo del endeudamiento público, que existía antes de la aparición de la plaga.

En esta situación se deja de lado el contexto y los efectos multiplicadores negativos, que tendrá en la economía y familias de los guatemaltecos y desde luego en los más sensibles indicadores socioeconómicos a partir del año 2021, situación que no será ajena a las futuras administraciones estatales ya que a pesar de que se diga lo contrario por las autoridades monetarias, paulatinamente se reducirá drásticamente el margen de maniobra de próximas contrataciones de deuda nacional, haciendo más difícil las condiciones de las Finanzas Públicas de Guatemala.

Es importante destacar que ese desorden administrativo circunscrito solo a la esfera de la salud y que ha sido profundizado por la pandemia, tiene estrecha relación con la política fiscal, respecto a los criterios utilizados para la contratación de deuda pública, cuyo efecto inmediato repercutirá en alterar la disciplina fiscal, que bien que mal, se ha mantenido bajo control, sin que sea característica particular de la administración 2020-2024, ya que ese ha sido el talante incrustado en el quehacer del Estado guatemalteco.

Por eso resulta oportuno recordar y correlacionar en esta coyuntura del SARS-COV-2, que también es válido para otro tipo de desastres que suceden en Guatemala, que el desprecio e incumplimiento del Estado, sobre valiosos Acuerdos de Estado, suscritos en el pasado por el mismo Estado, solo fueron eso, una especie de ejercicios académicos, que si hubiesen trascendido en llevarse a la práctica, es posible que los impactos de tales males no fuesen tan drásticos. Pero la realidad es diferente, tampoco se trata de lamentaciones o hacer un juego de palabras, sencillamente es la realidad que hoy se tiene.

El contenido de lo planteado en los **Acuerdos de Paz (1996) y el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo**

(2000), en especial este último, que junto a la **Constitución Política de la República de Guatemala (1985)**, constituyen los pilares fundamentales y el marco referencial teórico-metodológico para impulsar un verdadero proyecto de Nación, pero que de forma desafortunada una y otra vez han sido engavetados por los respectivos gobiernos de turno. Ese incumplimiento no es culpa de nadie en particular, es de todos los sectores que conforman la sociedad guatemalteca, no obstante que la mayor responsabilidad es de quienes están a la cabeza de dirigir los destinos del país.

En ese sentido, en el año 2020 al haber realizado un endeudamiento elevado, se hizo todo lo contrario a lo establecido en uno de los principios que en su oportunidad planteó el Pacto Fiscal, en cuanto a que el Endeudamiento Público “...**debe servir para financiar desequilibrios transitorios entre el total de ingresos y gastos...**”. De igual manera, se ha ignorado uno de los compromisos que dice: “**La deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado**”.

Desde luego que hay más principios y compromisos establecidos en dichos Acuerdos. Por eso es que anteriormente se decía, que no solo se trata de la variable deuda per se, sino que participa y tiene que ver en mucho la política fiscal y la política económica con todos sus elementos que la estructuran. Se comprende que de forma coyuntural el epicentro en contra de la pandemia es la deuda pública, pero se advierte que por la ausencia de una política de sano endeudamiento, uso y destino se constituye en generar resultados negativos.

Es decir que si los gobiernos de la república, respetasen los postulados de una contratación racional de Deuda Pública como explícitamente se plantea en los Acuerdos anteriores, no debe utilizarse para otro fin, más que para lo indicado. Si esto se

cumpliese, los montos de endeudamiento acumulados que tiene Guatemala serían más pequeños, de tal manera que la deuda bajo ninguna circunstancia debe ser factor generador de otra serie de desequilibrios en otros agregados económicos, que lejos de ser transitorios, se convierten en verdaderos obstáculos para el desarrollo del país, como ocurre con la pesada carga de su pago, y esto sin tomar en cuenta el agravante de que su destino es incierto por cuestiones de calidad del gasto, corrupción, transparencia, etc.,

Esto es justamente lo que diversos sectores han rechazado acerca del abultado endeudamiento del 2020 y que ahora en el año 2021 dichos rechazos se justifican, pues ya empezaron a salir a luz pública los primeros actos de corrupción, con la compra de vacunas por medio de la empresa intermediaria KRON CIETÍFICA E INDUSTRIAL S.A. y el fabricante ATILA BIOSYSTEMS por Q 7 millones 350 mil.

El hecho de contratar en el año 2020 cerca de 20 millardos de quetzales por endeudamiento de un solo “golpe”, es algo que va a trastocar la economía nacional o lo que es lo mismo la economía de los guatemaltecos, a unos con más intensidad que a otros, pero lo certero es que serán siempre los sectores más vulnerables y vulnerados de la estratificación socioeconómica de Guatemala, en quienes sus consecuencias serán más nocivas.

Los efectos de esta inusitada acción en las Finanzas Públicas, se harán sentir de forma inmediata, quedando latente la espada de Damocles, en el sentido de dejar abierta la posibilidad de plantear en el futuro cercano incrementos de impuestos, reformas tributarias, ajustes de cinturones, que son de las recurrentes recomendaciones provenientes del sistema de instituciones financieras internacionales, pues es incuestionable que la pandemia del SARS-COV-2 lejos de desaparecer del escenario mundial, ya no se diga a lo interno de

Guatemala. A estas alturas es elemental saber que en la historia de la humanidad, el único virus que la ciencia ha logrado erradicar de la faz de la tierra es el virus de la viruela, agregando como dicen los epidemiólogos, que los virus llegan para quedarse por la eternidad, como en efecto ha sucedido con otros.

En Guatemala, el Endeudamiento Público, es uno de los tantos problemas inveterados, por lo mismo estructural, que comprende aparte del ámbito de las Finanzas Públicas, el de toda la economía guatemalteca, incluido el de los diferentes sectores de la actividad productiva y estratos de la población, pues al final son quienes están obligados a pagar impuestos y financiar el aparato estatal.

De ahí resulta que a lo largo de la historia fiscal del país, se ha intentado en algunas ocasiones, buscar la forma idónea para establecer mecanismos de control sobre el comportamiento de la deuda pública sin lograrse, pues el círculo vicioso se repite constantemente, por mantener e insistir en el paradigma equivocado de que los ingresos fiscales son insuficientes. Equivocado porque la equivocación se desvanece con solo cerrar los “chorros” de la evasión, corrupción, elusión, o que el gran capital tribute como debe ser, los ingresos fiscales son suficientes. Pero se evade esto, entonces la solución rápida es endeudarse, sin considerar que existen otras opciones, como la eliminación del gasto público innecesario, cierre de dependencias estatales ineficientes, etc.

En otras palabras, de continuar con esta lógica, siempre el endeudamiento público será una especie de “válvula de escape” de los gobiernos, frente a cualquier desequilibrio que provenga del binomio ingresos y egresos públicos e independiente a pandemias o desastres naturales. Si este tipo de situaciones no es regulado con la celeridad y seriedad que el caso amerita, entonces seguirá la displicencia en la contratación fácil de deuda, cuando existan

problemas imprevistos de carácter natural como los provocados por las tormentas, sequías, inundaciones o los de tipo social como los originados por el SARS-COV-2, o los estructurales al no alcanzar la meta de recaudación, que dan lugar a contrataciones también imprevistas y más peligrosas como ha sucedido con la deuda en el año 2020.

El comportamiento del endeudamiento público, también tiene estrecha relación con otro de los Principios y Compromisos del Pacto Fiscal referido al Balance Fiscal, cuando establece que: **“El equilibrio fiscal se alcanzará principalmente como resultado de un aumento de la recaudación tributaria y no de una disminución del gasto público”**. Lo que faltó indicar acá de una manera imperativa es que tampoco ese equilibrio fiscal debe sustentarse en la contratación de más deuda nacional, aunque sí procede la disminución o eliminación del gasto público improductivo.

Durante el año 2020, que en términos reales únicamente corresponde a 9 meses (abril-diciembre), que es el primer año del presente gobierno se distingue respecto a períodos anteriores, al marcar un hito en cuanto a la contratación de deuda pública, cuyo argumento único como ya se ha mencionado es para enfrentar la enfermedad del COVID-19, incidiendo en el monto deudor, respecto al año 2019 en Q 31 861.7 millones.

En efecto, de acuerdo a información de La Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Finanzas Públicas, en su Reporte de las Operaciones de Crédito Público (ROCP), Departamento de Registro de Deuda Pública con cifras estimadas correspondientes al 31-12-2020, indica que el Saldo de la Deuda Pública de Guatemala establecido a esta fecha representa a Q 189,187.55 millones, o sea Q 107 mil 743.93 millones de deuda interna y Q 81 mil 443.62 millones de deuda externa.

Para el año precedente de 2019 el saldo deudor alcanza Q 157, 325.85 millones, integrado por Q 87 mil 221.66 millones de deuda interna y Q 70 mil 104.19 millones de deuda externa, cifras que a simple vista proyectan una diferencia sustancial de crecimiento de la deuda nacional del año 2019 al siguiente de 2020 (en realidad se trata solo de 10 meses contados a partir de la fecha de aparición de la enfermedad en Guatemala) de Q 31, 861.7 millones, que traducido a 9 meses de abril a diciembre del año 2020, significa que el Endeudamiento del país, por concepto de la enfermedad causada por el virus SARS-COV-2 fue de } Q 3 mil 540.2 millones mensuales. Y la pregunta es recurrente; ¿dónde está la contrapartida positiva respecto al control de la pandemia en todas sus aristas?

Según lo expresado en párrafos precedentes, este abultado endeudamiento en solo 9 meses ha provocado una serie de reacciones y contradicciones que van desde limitadas protestas ciudadanas efectuadas a finales del año 2020 en relación al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación 2021, hasta el hecho de hacer una serie de readecuaciones en torno a este Presupuesto, discusiones en cuanto al déficit fiscal, limitación para contrataciones de nueva deuda pública, instauración de mesas técnicas etc., que al final todo se redujo a una pantomima al mejor estilo de gatopardismo, referente a quienes sostienen aquella filosofía de que es necesario hacer cambios, para que nada cambie y todo permanezca igual, siendo la percepción en la sociedad guatemalteca que se ha tratado de una cortina de humo, pues el embate del virus SARS-COV-2 sigue su marcha triunfal e imparable en contra de Guatemala.

Por si algo faltara e independiente al hecho consumado de la deuda pública contratada en el 2020 motivada por la enfermedad del COVID-19, la preocupación e incertidumbre se extiende para el

año 2021, pues se tiene conocimiento que el Directorio del Fondo Monetario Internacional -FMI- aprobó un préstamo contingente por \$ 594 millones (Prensa Libre 15 abril 2021), bajo la misma lógica o destino de enfrentar la pandemia, estando pendiente su aprobación por el Congreso de la República.

¿Será que este **frenesí** de endeudamiento público provocado por el apareamiento del virus SARS-COV-2 solo viene a sumarse al de millones de quetzales que el Estado de Guatemala viene arrastrando y acumulando desde épocas pasadas, pero que su pago en última instancia es obligación de los guatemaltecos, bajo la protección disimulada de una estructura tributaria clasista, cuando el principal soporte de la recaudación recae en los asalariados vendedores de su fuerza de trabajo, quienes proporcionalmente pagan más impuestos que los poseedores del gran capital?

¡Si en Guatemala no nos mata el virus del SARS-COV-2 estamos en riesgo **que lo haga el virus de endeudamiento público!**

Entonces el esfuerzo es doble, hay que combatir 2 virus letales: ¡El SARS-COV-2 y el endeudamiento público!

IV. Limitar el Endeudamiento Público en tiempos del COVID-19

Es de suma importancia enfatizar que si no se restringe o controla este vertiginoso ritmo de endeudamiento público en Guatemala, al estilo del realizado en el año 2020, bajo el motivo específico de atenuar el problema de la crisis sanitaria y humanitaria originada por el virus SARS-COV-2, por los responsables de las finanzas públicas, autoridades monetarias, el sistema de salud y otras instancias, se está gestando una impetuosa carrera de endeudamiento y conduciendo a límites imprevistos los montos de la deuda nacional en períodos de tiempo cortos.

Se debe llamar la atención en el sentido que, de continuar con esta febril actitud, se considera que serán los organismos financieros internacionales, si es que tienen la preocupación de materializarlo, para el caso particular de la deuda pública externa, quienes fijen esos límites, en el entendido que primero hay que endeudar a los países, cuya consecuencia inmediata para Guatemala es coadyuvar al deterioro de la relativa autonomía financiera de la cual todavía dispone.

Desde luego, que para atender el conjunto de problemas generados por el virus, se necesita dinero que puede ser procedente de los préstamos o de otras fuentes como eliminar los gastos superfluos del gobierno en muchas de sus dependencias, pero es que buscar resolver el problema de la pandemia, no significa bajo ninguna circunstancia que la deuda nacional contratada se convierta en más problema para las finanzas públicas, cuando no atiende a la población afectada por la misma y solo sirva para dilapidar el dinero nacional, endeudando más a las presentes y futuras generaciones de guatemaltecos, reconociendo que se viene dando esta condición desde tiempos anteriores a la administración vigente.

Frente a este panorama, también habrá que limitar el endeudamiento interno en sus diferentes modalidades otorgado al gobierno de la república por el sistema bancario nacional. De lo que se trata entonces es detener o frenar de forma inmediata el abultado endeudamiento público, ya sea interno o externo, que utilizando la bandera de la pandemia se justifica su contratación, pero que se destina para fines espurios, que de forma profusa lo han señalado diferentes instancias, incluyendo las propias declaraciones de los encargados del sistema de salud, quienes aceptan públicamente que el control de la pandemia se les ha escapado, que se ha abordado esta crisis de forma opaca, tanto en su manejo como en la utilización del dinero público.

De lo contrario esta situación de frenético endeudamiento, presionará a Guatemala a contratar más y más deuda con la finalidad de pagar deuda, provocando por esta vía un drenaje o exportación de capital que mucha falta le hace al país, a la vez que este círculo vicioso se convierte en una contradicción, pues sin lugar a dudas trastocará o reducirá la relación, que por el momento sigue siendo favorable en términos del denominado espacio fiscal, cuando se dice que los montos de deuda todavía no son críticos, al compararlos respecto a variables o indicadores claves como porcentajes del PIB o de la recaudación tributaria en menor grado, porque ese espacio se comprime más por la sencilla razón de que el monto de la recaudación es menor al del PIB.

Se debe tener presente que lo antes expresado es una especie de seria advertencia para el gobierno de la república, para no olvidar que junto a la deuda pública subyace eso que se llama el Sistema Bancario Nacional, integrado por diversas instituciones, quienes por causa del SARS-COV-2 disponen de una excesiva liquidez, ofreciendo dinero en el mercado interno con muchas facilidades, siendo una de las causas de esa liquidez la contracción de la economía nacional por el descenso de la inversión, baja en las tasas de interés y el motivo percepción de prudencia mostrada por los inversores al ser renuentes a endeudarse.

Esto hace pensar que después de la burbuja o “bonanza de endeudamiento”, no se encuentra lejos la amenaza para el apareamiento en el horizonte de las finanzas públicas de Guatemala, que regresen los fantasmas de los programas de ajuste estructural, que más que fantasmas, son realidades e imposiciones, repitiendo la dolorosa experiencia del pasado reciente y quedar nuevamente sujetos a las prácticas leoninas del Sistema Financiero Internacional, en referencia a entidades como el FMI.

Es más. Si se hace la analogía de la deuda pública, con la expresión utilizada por las autoridades responsables del sistema de salud, cuando dicen que Guatemala se encuentra en la 1ª. fase de vacunación –primera dosis- y que después vendrá la 2da. fase de vacunación –segunda dosis-, que por cierto son etapas que parecen perderse en la majestuosidad del infinito, ya que su avance es lento.

De igual manera y en esa perspectiva el gobierno de la república contrata deuda nacional para cubrir la 1ª. fase que es el combate al virus SARS-COV-2, o sea la respectiva inoculación del 100% de la población guatemalteca, debiendo saber que la 2da. fase, vendrá de forma posterior, que es la “reconstrucción” social, económica y sanitaria de la etapa post-pandemia, situándola por lo menos a los niveles que se tenían antes de la llegada de la enfermedad, significando para el gobierno de la administración 2020-2024 en sentido estricto y el Estado guatemalteco en sentido amplio, que tendrá la necesidad imperiosa de disponer de dinero.

De seguir con este torbellino de endeudamiento, entonces el gobierno debe primero liberarse o dejar de ser cautivo del virus del endeudamiento público, al cual desde ya hay que combatir, pues como ya se ha expresado, terminarán de “ahogar” financieramente al país y cerrando los márgenes de maniobra a futuros gobiernos.

La pregunta obligada es: ¿será que el gobierno de la república se atreverá a combatir este virus del endeudamiento público, que al parecer es más perverso, destructivo y de más larga duración que el SARS-COV-2, al estar incrustado en las entrañas de la estructura social económica y política de Guatemala? No hay excusas para no hacerlo.

Guatemala, es uno de los países más vulnerables del planeta por cuestiones de la destrucción climática provocada por el ser humano, que, junto a la presencia de virus, fenómenos

naturales, lo hace ser aún más vulnerable, al no tener una planificación en la construcción y mantenimiento de la estructura física y social para enfrentar estas adversidades. Sin pecar de alarmistas se dice esto porque el gobierno actual, solo se ha enfocado en la pandemia del COVID-19, pero que pasará con los niveles de deuda nacional en el futuro cercano ante la problemática indicada, que se ha constituido en endémica, pues la evidencia empírica en el caso del tratamiento al virus SARS-COV-2, le muestra a la población guatemalteca por los magros resultados obtenidos a la fecha, que la solución no es enfocarse en más y más endeudamiento. ¿Será que para Guatemala se aplica el refrán popular de que es más caro el remedio que la enfermedad?

Al virus del endeudamiento público, se han sumado otras secuelas de virus tan letales para la sociedad, como es la ausencia en la debida transparencia, calidad del gasto público, opacidad, malversación o corrupción, que solo coadyuvan a que se mantenga la condición de perpetuos deudores con las instituciones financieras del exterior, desatendiendo las prioridades socioeconómicas de amplios sectores de la población más indefensa, donde la presencia de la pandemia del COVID-19, solo es otra prueba más de desprecio o de la forma casuística de tratar los grandes problemas de Estado, por el Estado de Guatemala.

Es indiscutible que el endeudamiento público aumenta el gasto público, que de acuerdo con Keynes es una política anticíclica, que contrarresta los efectos del ciclo económico en el capitalismo, pues de alguna manera dinamiza la economía. Este postulado en el caso de la pandemia del COVID-19 no es aplicable, pues el destino de la deuda no se orienta para tales acciones, más bien esta deuda nacional actúa de manera contraria al estimular aspectos recesivos y depresivos de la economía debido a su mal uso, por la pérdida

de puestos de trabajo, cierre de empresas, incremento del sector informal y por supuesto por la presión que ejerce sobre el déficit fiscal, siendo lo más delicado que el gobierno parece ser ajeno a esta realidad.

Y es aquí que resulta oportuno recordar que el ingreso de remesas provenientes del exterior es determinante para el relativo funcionamiento de la economía guatemalteca, cuando en buena medida sustituye la débil producción y productividad nacional, al representar cerca del 12 % del PIB.

El abultado endeudamiento del 2020 tampoco es defendible y que por lo tanto se debe aceptar, cuando se trae a colación las sagradas leyes de la oferta y la demanda que con tanta devoción citan los seguidores de la obsoleta economía neoclásica y su famosa síntesis neoclásica, al colocar al mercado como el epicentro de la actividad económica, pues la falta de correspondencia entre dichas leyes se comportan de manera inversa a la pandemia del virus SARS-COV-2, cuando la oferta de vacunas compradas con el dinero de la deuda pública del año 2020, no cubre las necesidades de demanda de la población para inocularse.

Es de hacer notar, que los diferentes medios de comunicación y las propias autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, coinciden y han informado profusamente que las vacunas, aparte de que la mayoría de ellas se han recibido por la vía de donaciones, no han cubierto ni siquiera el 1% de la población vacunada, y que a ese ritmo Guatemala tardará alrededor de 4 o 5 años para completar el proceso, ocupando el penúltimo lugar en el área Centroamericana, solo escalando un peldaño por sobre Honduras, posición que se agudiza a nivel de América Latina y aún más del mundo.

Esta especificidad descrita, también contradice los postulados de los apologistas del capitalismo al propugnar por un estado “delgado”, cuando por medio de la contratación anti-ética y técnica de deuda nacional lo están “engordando”, que luego se diluye para fines privados por los vicios que se cometen, al constituirse en un elemento más que bloquea el despegue económico de Guatemala, el cual de ser invertido de forma “productiva” en el sistema de salud y en la salud de los habitantes, mejoraría la calidad de vida de la fuerza de trabajo, ya que el impacto de la pandemia del COVID-19 sería sensiblemente menor, teniendo por añadidura efectos positivos en la economía y sociedad.

Es por ello que el gasto gubernamental por el mecanismo del endeudamiento nacional, sustentado en el argumento de minimizar los impactos del SARS-COV-2 debe contenerse de forma racional con carácter de urgencia nacional.

¡La mejor, productiva y eficiente deuda pública, es la que no se contrata cuando se destina para fines espurios!

V. Conclusión

La existencia de la pandemia originada por el virus SARS-COV-2 es una realidad planetaria que debe resolverse con la seriedad, responsabilidad y en especial con el humanismo que requiere, por cada una de las naciones afectadas.

En Guatemala se ha utilizado como principal recurso financiero para enfrentar la pandemia la contratación de deuda pública, sometiendo al país a un desmedido endeudamiento en el año 2020, considerando que ha sido una medida precipitada, cuando se comparan los montos contratados con los resultados obtenidos en la mitigación de la enfermedad, pues en términos concretos el principal impacto de esa contratación ha sido la

expansión del gasto público en el mejor de los casos, elevación en los montos del endeudamiento y ampliación en la brecha del déficit fiscal que por el momento todavía es imperceptible.

Se dice precipitada porque después de transcurridos 14 meses de la aparición del virus, los fallecimientos y contagios de personas, lejos de detenerse o atenuar se han desbordado, sin que se proyecte en el corto plazo un efectivo control en todas sus aristas.

El gobierno de la república debe contener el ritmo de endeudamiento público iniciado en el 2020 por el motivo ya indicado, o lo que es lo mismo, la pandemia del COVID-19 no debe seguir siendo excusa, justificación o argumento para aumentar la deuda pública, cuando el virus continúa con su marcha inexorable de destrucción. De lo contrario, tendremos aparte de la crisis sanitaria, una agudización de la crisis social, de la crisis económica que son precedentes a la pandemia, debiendo sumar otra más: la crisis provocada por el virus del endeudamiento.

Ante tal realidad, la pregunta obligada es: ¿Tendrá el Estado de Guatemala la capacidad de pago, para seguir endeudando a los guatemaltecos de la forma frenética de como lo hizo en el 2020?

¡Se hace un llamado al gobierno de la república, para que de manera urgente y prudente racionalice la contratación de endeudamiento público sano, bajo la modalidad de COVIDEUDA!, de lo contrario terminará dándose “un tiro en el pie”, que en última instancia es a los guatemaltecos, ¡a la vez que desde ya está limitando las contrataciones de deuda nacional necesaria a futuros gobiernos!, con el consiguiente incremento del déficit fiscal.

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

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

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Contenido

Página

Evolución de la situación fiscal del país y perspectivas en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Período 2001-2020).

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

1

El Emprendimiento como Expresión de Fracaso en la Política Laboral y Figura de la Auto Explotación como Alternativa.

Lic. Carlos Morales López

47

La expansión de la pandemia y la necesidad de recuperación de la economía guatemalteca.

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

75

Endeudamiento público de Guatemala: año 2020 y la pandemia del virus SARS-COV-2.

Lic. Miguel Ángel Castro

109

 Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6, Tercer Nivel
 @IIES.USAC
 iies@usac.edu.gt
 2418-8000 ext. 85195 / 85197
Guatemala, América Central