Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

icesh
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIO HUMANISTAS

Guatemala:
Propuesta para retomar el Pacto Fiscal Integral

Mgtr. María Antonieta Del Cid de Bonilla

Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

icesh
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIO HUMANISTAS

Guatemala:
Propuesta para retomar el Pacto Fiscal Integral

Mgtr. María Antonieta Del Cid de Bonilla

339.52097281
D345 Del Cid de Bonilla, María Antonieta
Guatemala : Propuesta para retomar el Pacto Fiscal Integral / María Antonieta Del Cid de Bonilla, coordinación: Astrid Beltetón Mohr. -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2022.

ISBN de la edición digital, PDF: 978-9929-54-480-2
118 páginas.

1. Política fiscal - Guatemala
2. Carga tributaria
3. Fondo Monetario Internacional
i. Beltetón Mohr, Astrid, coordinadora
ii. Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh), Departamento de Ciencias Económicas, editor
iii. t.

SCDD 22

Guatemala: Propuesta para retomar el Pacto Fiscal Integral

Mgtr. María Antonieta Del Cid de Bonilla

Edición 2022

Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh), Departamento de Ciencias Económicas

Coordinación: Mgtr. Astrid Beltetón Mohr, investigadora del Departamento de Ciencias Económicas, (Icesh), VRIP.

Comité Editorial:
Mgtr. Silvana Zimeri de Celada, vicerrectora administrativa y financiera
Mgtr. Erick Coyoy Echeverría, coordinador del Departamento de Ciencias Económicas, Icesh, VRIP
Mgtr. Ligia García Alburez, investigadora independiente
Mgtr. Andrés Huard de León, investigador independiente

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens
Vista Hermosa III, Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición, diseño y diagramación por la Editorial Cara Parens.

Las opiniones expresadas en esta publicación (textos, figuras y tablas) son de exclusiva responsabilidad de los(as) autores(as) y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

Autoridades de la Universidad Rafael Landívar

P. Miquel Cortés Bofill, S. J.
RECTOR

Dra. Martha Pérez Contreras de Chen
VICERRECTORA ACADÉMICA

Dr. José Juventino Gálvez Ruano
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

P. José Antonio Rubio Aguilar, S. J.
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA

Mgtr. Silvana Guisela Zimeri Velásquez de Celada
VICERRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Dr. Larry Andrade-Abularach
SECRETARIO GENERAL

Índice

Índice de tablas y figuras VI
Siglas y acrónimos VIII
Presentación IX
Nota introductoria XI

Introducción 1

La importancia de un pacto fiscal como estrategia de corto, mediano y largo plazo 7

Buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas 10

Principales ejes de la problemática fiscal en Guatemala 14

El Pacto Fiscal en Guatemala 17

Avances en los principios y compromisos del Pacto Fiscal 18
Fortalezas y debilidades del Pacto Fiscal 64
Propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal 66

Experiencias exitosas y sus principales características 71

Principales desafíos para lograr consensos en torno a un nuevo pacto fiscal 76

Elementos fundamentales que podrían constituir la base central para discutir el pacto fiscal en Guatemala 81

Conclusiones y propuesta de hoja de ruta 85

Referencias 90

Anexo 93

Índice de tablas y figuras

Tabla 1
Indicadores de desarrollo humano en Latinoamérica 2

Tabla 2
América Latina: Dimensiones de las finanzas públicas y buenas prácticas 13

Tabla 3
Evolución de la recaudación en Guatemala, por tipo de impuesto 33

Tabla 4
Principales fortalezas y debilidades de la administración tributaria en Guatemala 39

Tabla 5
Guatemala: Estructura del gasto público, 1999-2018 (en porcentaje) 44

Tabla 6
Fortalezas y debilidades del Pacto Fiscal 64

Tabla 7
Propuesta de hoja de ruta para un nuevo pacto fiscal 88

Figura 1
Expectativa de vida al nacer en Latinoamérica 3

Figura 2
Expectativa de años de escolaridad en Latinoamérica 3

Figura 3
Años de escolaridad en Latinoamérica 4

Figura 4
Incidencia de la pobreza en Latinoamérica, Centroamérica y Guatemala, 2006-2016 10

Figura 5
Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, 2000-2020 (en porcentajes) 12

Figura 6
Gasto total como porcentaje del PIB. Años 2000-2018 15

Figura 7
Guatemala: Déficit presupuestal del gobierno central sobre el PIB 19

Figura 8
Guatemala: Resultado de la cuenta corriente de la administración central sobre el PIB 20

Figura 9
Carga tributaria en Guatemala comparada con la tasa promedio en Latinoamérica y OCDE, 2000-2019 21

Figura 10
Guatemala: Carga tributaria neta, 1995-2019 23

Figura 11
Variación de la carga tributaria en Latinoamérica, 2000-2017 24

Figura 12
Factores que inciden en la baja recaudación tributaria 25

Figura 13
Grado de dificultad para implementar reformas tributarias en Guatemala 29

Figura 14
Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales en Latinoamérica 30

Figura 15
Proporción de los impuestos directos e indirectos en Guatemala, Latinoamérica y El Caribe (ALC) y OCDE, 2017 31

Figura 16
Estructura tributaria en Guatemala según tipo de impuestos, 2000-2019 32

Figura 17
Gasto en educación, Guatemala y Latinoamérica, 2001-2018 (en porcentaje del PIB) 41

Figura 18
Gasto público en salud, Guatemala y Latinoamérica, 2000-2018 (en porcentaje del PIB) 42

Figura 19
Inversión pública como porcentaje del PIB, 2000-2020 43

Figura 20
Guatemala: Evolución del gasto en remuneraciones de la administración central, 2007-2019 (porcentaje del gasto total) 44

Figura 21
Avances en el diseño de un presupuesto por resultados 46

Figura 22
Objetivos de Desarrollo Sostenible 51

Figura 23
Guatemala: Deuda pública total y déficit fiscal, 2004-2019 (en porcentaje del PIB) 57

Figura 24
Deuda pública total y valor crítico, 2004-2019 (en porcentaje del PIB) 59

Figura 25
Deuda pública total como proporción de los ingresos tributarios, 2004-2019 60

Figura 26
Servicio de la deuda pública, 2004-2019 (en porcentaje del PIB) 60

Figura 27
Estructura de la deuda pública total, 2004-2019 61

Figura 28
Sostenibilidad de la deuda 62

Figura 29
Espacio socioeconómico y político para retomar una discusión integral de las finanzas públicas 76

Figura 30
Principales argumentos con relación al «No» 77

Figura 31
Elementos fundamentales que podrían constituir las bases para retomar el pacto fiscal 81

Siglas y acrónimos

AP	Acuerdos de Paz
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAAP	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CC	Corte de Constitucionalidad
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGC	Contraloría General de Cuentas
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CPPF	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal
CSPF	Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal
CTPF	Comisión Técnica del Pacto Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability*
PF	Pacto Fiscal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Segeplán	Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza

Presentación

La Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) es la dependencia de la Universidad Rafael Landívar encargada de definir y concretar la visión universitaria respecto de la investigación y la proyección, en búsqueda de una mayor y óptima sintonía con los procesos de educación formal e informal y de acción pública. Lo anterior, para garantizar una proyección institucional inspirada en la realidad compleja y apegada a la identidad landivariana, la tradición jesuita y el carisma ignaciano.

Sobre la base de capacidades y enfoques de trabajo convenientemente articulados, la VRIP aspira a: (1) describir, explicar y predecir fenómenos de la realidad y utilizar la evidencia reunida para iluminar las rutas más viables desde el punto de vista ético-político y deseables desde el punto de vista socioeconómico y natural, para transformarla hacia dimensiones más justas, plurales, incluyentes y sensibles a todas las formas de vida, procurando que las mejoras progresivas en estos ámbitos puedan mantenerse en el tiempo, es decir, que sean sostenibles; (2) retroalimentar los procesos de educación formal e informal que impulsa la Universidad y otros actores estratégicos interesados en la visión landivariana, para dotar, de esa manera, al país y la región con las investigadoras e investigadores científicos-críticos que necesita; y (3) nutrir cualitativamente el acervo intelectual y cultural de la Universidad, el país, la región y el mundo.

Las obras documentales como la que hoy se presenta a la comunidad académica y al público en general, sintetizan, en más de una manera, las tres aspiraciones de la VRIP expuestas anteriormente. Surgen del esfuerzo académico amparado en la construcción de conocimientos que son validados en el ejercicio profesional, en la práctica docente o por intermedio de investigaciones sistemáticamente conducidas. En manos de profesionales, investigadores e investigadoras, docentes, estudiantes y público en general, estas obras documentales tienen el potencial de estimular la capacidad intelectual, investigativa, comunicativa y axiológica de dichos grupos, frente a fenómenos complejos que demandan miradas multi e interdisciplinares para su entendimiento.

Esta línea de trabajo documental de la VRIP se enriquece, potencia y adquiere trascendencia a partir de las vinculaciones. Por eso, celebramos las alianzas forjadas tanto al interior del Sistema Universitario Landivariano, en diferentes niveles, como fuera de este. En el primer caso, especialmente con la Vicerrectoría Académica (VRAC) y sus unidades facultativas, la Vicerrectoría de Identidad Universitaria (VRIU) y con las unidades responsables de las cátedras universitarias especializadas. En el segundo caso, con la comunidad académica en general y la diversidad de actores situados en el terreno, aquellos que son interlocutores imprescindibles, portadores de creencias, prácticas y saberes ancestrales y milenarios que enriquecen el proceso investigativo. A juzgar por la calidad y la relevancia intelectual y cultural de nuestras obras, así como por la continuidad en la producción y por su alcance, es lícito afirmar que esta alianza es efectiva.

Confiamos en que la entrega de obras de esta naturaleza abone progresivamente nuestra misión y, al mismo tiempo, su revisión crítica nos retroalimente e impulse hacia mejores estadios de investigación y proyección.

Dr. J. Juventino Gálvez R.
Vicerrector de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar

Nota introductoria

Guatemala ha sido históricamente un país con baja carga tributaria. A finales de la década de 1990 este hecho quedó documentado en un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), titulado «Rompiendo la barrera del 8 %»; el cual se hacía referencia al techo máximo alcanzado por la carga tributaria en la época. Este problema fue abordado en los Acuerdos de Paz, específicamente en el «Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria» firmado en 1996. En dicho Acuerdo se estableció la meta de incrementar antes de 2000 la recaudación tributaria en un 50 % respecto a la registrada en 1995.

El compromiso del Gobierno de lograr una carga tributaria de 12 % en el plazo establecido se incumplió. En consecuencia, en el 2000 se promovió la negociación de un acuerdo en materia de política fiscal con la participación de diversos sectores de la sociedad, cuyo producto fue la suscripción del «Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo». El pacto consensuó criterios respecto al monto de la carga tributaria y destino del gasto público, con el propósito de lograr un mayor bienestar de la población. Pese a los esfuerzos realizados, la historia se volvió a repetir y se incumplió el nuevo pacto por aumentar los ingresos fiscales. De esa cuenta, al 2022, Guatemala sigue siendo uno de los países con más baja carga tributaria, de acuerdo con las estadísticas del FMI.

Factores como la evasión fiscal, la concesión de exoneraciones de impuestos y la deteriorada moral tributaria inciden en la baja carga tributaria. A lo anterior, se agrega, por el lado del gasto, la corrupción y una estructura de gasto condicionada por aspectos legales. Como resultado de lo anterior, el Estado incumple su función de proveedor de bienes públicos, así como la promoción del bien común. Por consiguiente, es necesario retomar la idea de lograr un nuevo pacto fiscal.

La presente investigación proporciona elementos a considerar en la negociación de un nuevo pacto fiscal. Para el efecto, describe las lecciones aprendidas del pacto anterior; experiencias exitosas de otros países; desafíos a afrontar y la propuesta de ruta a seguir. Es un aporte a uno de los temas más polémicos de discutir en la sociedad guatemalteca, pero que resulta impostergable hacerlo si se desea avanzar en la construcción de un país incluyente en las aspiraciones de bienestar general.

Dr. Guillermo Díaz Castellanos

Introducción

Guatemala ha gozado de estabilidad macroeconómica por un periodo prolongado, desde los desequilibrios macroeconómicos acontecidos a finales de la década de los 80, ocasionados principalmente por un excesivo gasto público financiado, en buena medida, por el banco central; lo anterior se tradujo en una inflación del 60 por ciento, depreciación cambiaria cercana al 50 por ciento y en prácticamente el agotamiento de las reservas monetarias internacionales.

Reformas estructurales importantes como la prohibición constitucional del otorgamiento de crédito del banco central al sector público y al sector privado no financiero, aprobada en 1993, y la nueva ley orgánica del Banco de Guatemala (Banguat), aprobada en 2002, han jugado un papel importante en el logro de estos resultados, esfuerzos que también se han mejorado con déficit fiscales moderados y, en general, una buena coordinación entre la política fiscal y monetaria.

Lo anterior se ha reflejado en una inflación baja y estable[1], el continuo fortalecimiento de las reservas monetarias internacionales, un déficit en cuenta corriente moderado (apoyado también fuertemente por el influjo de remesas familiares) y, una deuda pública hasta ahora manejable. El crecimiento económico, por su parte, ha sido sostenido, registrándose un crecimiento promedio anual de 3.5 por ciento del 2002 al 2018, similar al crecimiento potencial estimado por el Banguat. Esta tasa de crecimiento, si bien positiva, resulta insuficiente para alcanzar un mayor crecimiento del PIB percápita en Guatemala, si se toma en consideración que se registra una tasa promedio de crecimiento poblacional de 2.4 por ciento, siendo esta la más alta de la región. En efecto, conforme a datos del Banco Mundial (BM)[2], el PIB percápita de Guatemala se situó en $4 549 en 2018, ubicándose entre los más bajos de Latinoamérica, solo por arriba del de Honduras, Nicaragua y Haití. No obstante, conforme a la clasificación actualizada de dicho organismo, basada en el nivel de ingreso percápita ajustado por el poder de paridad de compra (PPP), el país pasó a ubicarse dentro del grupo de ingreso mediano alto[3].

En el ámbito social, Guatemala enfrenta grandes rezagos; muchos de sus indicadores de desarrollo humano se sitúan por debajo del promedio de Centroamérica, Latinoamérica y a nivel mundial; en efecto, conforme al informe sobre Desarrollo Humano para 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala ocupaba la posición 126 de 189 países evaluados, igual a la de Nicaragua y superando únicamente la de Honduras y Haití;

---

1 De 2000 a la fecha, la inflación anual se ha situado en niveles de un dígito, pues alcanza tasas superiores al 10 % únicamente en forma temporal, como resultado de choques externos de precios, como ocurrió en los meses previos a la crisis financiera internacional cuando se registró el aumento de precios de los alimentos y el petróleo.

2 Datos de acceso libre del Banco Mundial (BM): https://datos.bancomundial.org

3 El BM clasifica a las economías del mundo en cuatro grupos con base en el Ingreso Nacional Bruto (INB) percápita (ajustado por el PPP). A partir de mayo de 2019 la clasificación es la siguiente: ingreso bajo $1025 o menos; ingreso mediano bajo $1026-$3995; ingreso mediano alto $3996-$12 375 e ingreso alto $12 376 o mayor.

en indicadores como el de años de escolaridad solo se ubica arriba de Haití (ver tabla 1 y figuras 1 a la 3). La pobreza y la pobreza extrema son elevadas, 59.3 % y 23.4 %, respectivamente, según la encuesta nacional de condiciones de vida más reciente (Encovi, 2014), y mayores al promedio regional y la brecha en infraestructura es significativa. Aunque estos rezagos pueden ser resultado de varios factores (Ej. debilidad institucional, corrupción sistémica, falta de un plan con visión de mediano y largo plazo, clima de negocios poco atractivo para la inversión etc.), no puede soslayarse que la debilidad de las finanzas públicas y los magros recursos con que cuenta el Estado para financiar el gasto prioritario juegan un papel fundamental.

Tabla 1

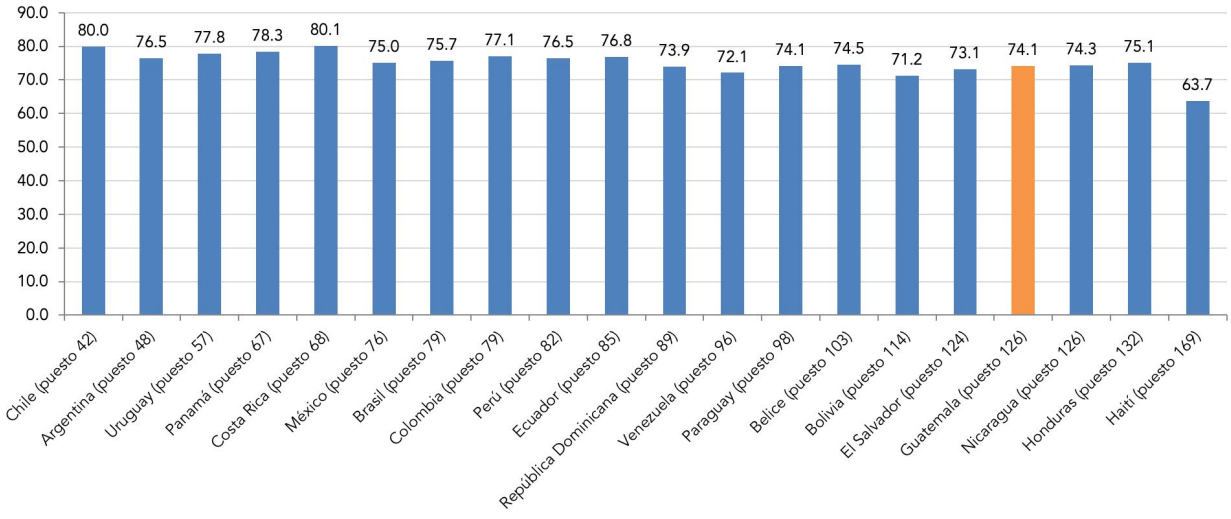
Indicadores de desarrollo humano en Latinoamérica

País	Indice de Desarrollo Humano	Expectativa de Vida al Nacer	Expectativa de Años de Escolaridad	Años de Escolaridad	Ingreso Nacional Bruto Per Cápita
Chile (puesto 42)	0.847	80.0	16.5	10.4	21,972
Argentina (puesto 48)	0.830	76.5	17.6	10.6	17,611
Uruguay (puesto 57)	0.808	77.8	16.3	8.7	19,435
Panamá (puesto 67)	0.795	78.3	12.9	10.2	20,455
Costa Rica (puesto 68)	0.794	80.1	15.4	8.7	14,790
México (puesto 76)	0.767	75.0	14.3	8.6	17,628
Brasil (puesto 79)	0.761	75.7	15.4	7.8	14,068
Colombia (puesto 79)	0.761	77.1	14.6	8.3	12,896
Perú (puesto 82)	0.759	76.5	13.8	9.2	12,323
Ecuador (puesto 85)	0.758	76.8	14.9	9.0	10,141
Venezuela (puesto 96)	0.726	72.1	12.8	10.3	9,070
Paraguay (puesto 98)	0.724	74.1	12.7	8.5	11,720
Belice (puesto 103)	0.720	74.5	13.1	9.8	7,136
Bolivia (puesto 114)	0.703	71.2	14.0	9.0	6,849
El Salvador (puesto 124)	0.667	73.1	12.0	6.9	6,973
Guatemala (puesto 126)	0.651	74.1	10.6	6.5	7,378
Nicaragua (puesto 126)	0.651	74.3	12.2	6.8	4,790
Honduras (puesto 132)	0.623	75.1	10.2	6.6	4,258
Promedios	0.741	75.683	13.850	8.661	12,194.06

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019). Human Development Reports (2019), [consultado el 20/02/2020]. *Human Development Index Ranking*. Hrd.undp.org https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

Figura 1

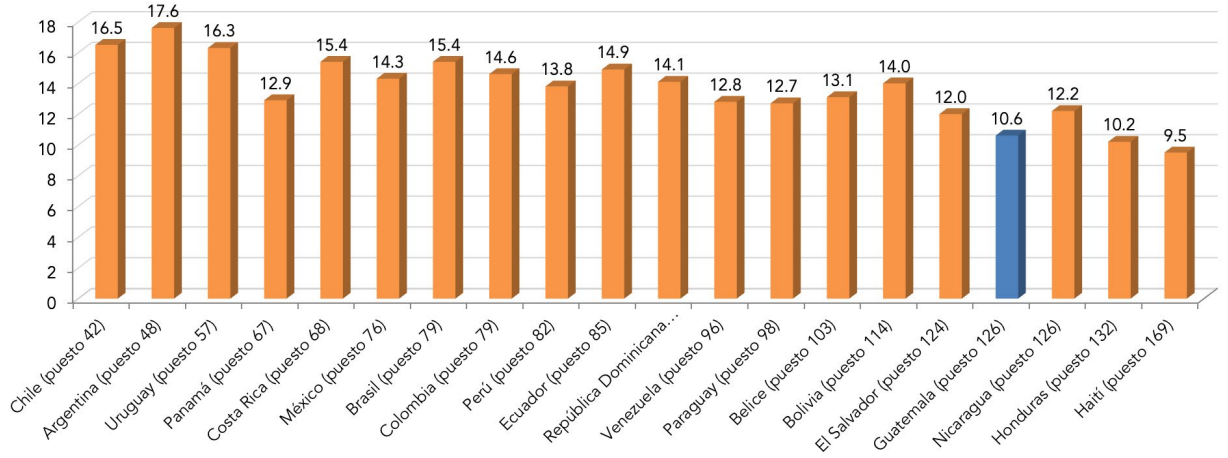
Expectativa de vida al nacer en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019). Human Development Reports (2019), [consultado el 20/02/2020]. *Human Development Index Ranking*. Hrd.undp.org, https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

Figura 2

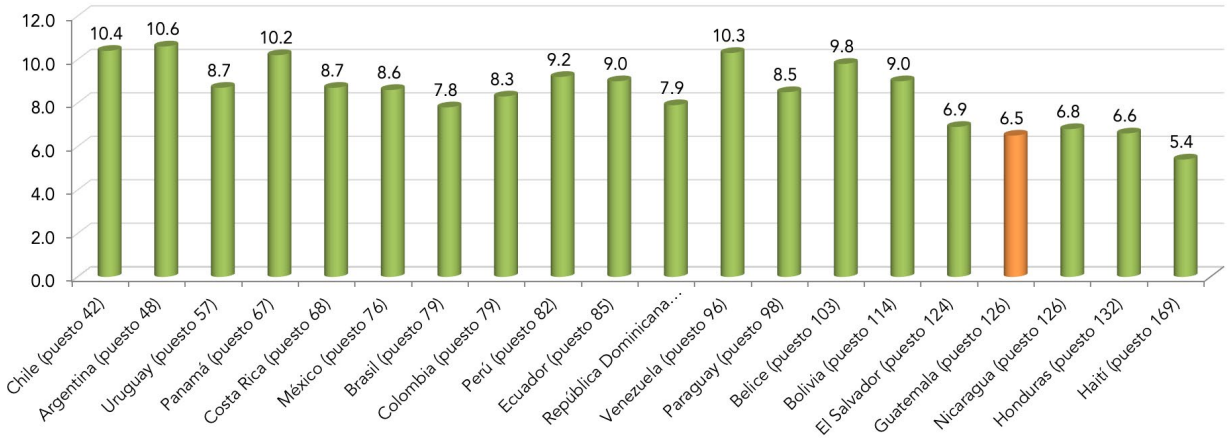
Expectativa de años de escolaridad en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019). Human Development Reports (2019), (consultado el 20/2/2020). *Human Development Index Ranking*. Hrd.undp.org, https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

Figura 3

Años de escolaridad en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2019). Human Development Reports (2019), (consultado el 20/2/2020). Human Development Index Ranking. Hrd.undp.org, https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

Los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, reconoce estos rezagos y la necesidad de fortalecer el gasto social como un aspecto prioritario, para el desarrollo económico y social del país; se establecieron una serie de reformas estructurales en las áreas de educación, salud, vivienda, seguridad y justicia, y determinaron la necesidad de incrementar el gasto en las áreas descritas en un 50 % para el año 2000, respecto a su nivel de 1995. Asimismo, para financiar el referido gasto, se estableció (para el mismo período) una meta de aumento en la recaudación tributaria (principal componente de los ingresos fiscales en Guatemala) de 50 %, lo que implicaba que esta pasara del 8 % del PIB registrado en 1995 a un 12 % en el 2000[4]. En dichos acuerdos también se estableció como meta que Guatemala creciera como mínimo a un ritmo de 6 % a partir de 1999.

Entre 1997 y 1999, el Gobierno realizó algunos avances en el cumplimiento de compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, no así con relación a la meta de recaudación tributaria que hacia finales de 1998 se situaba en alrededor del 10 %. En este contexto, en 1999 el gobierno replanteó el cumplimiento de dicha meta para el año 2002 y se comprometió a lanzar una convocatoria amplia a diferentes sectores de la sociedad, para la negociación de un Pacto Fiscal (PF).

[4] Apartado IV. Modernización de la gestión pública y política fiscal, del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. La meta de 12 % se tradujo en 13.2 % con el cambio de año base y metodología de cálculo del PIB realizados por el Banguat en 2005, y a aproximadamente 13.9 % con los nuevos ajustes realizados en 2019.

El proceso de preparación del PF inició ese mismo año, con un importante apoyo de la cooperación internacional; la Comisión Preparatoria nombrada para el efecto finalizó y presentó su propuesta a finales de diciembre. El proceso continuó en el año 2000 y en el mismo año fueron involucradas y consultadas más de 150 organizaciones e instituciones; el acuerdo culminó en mayo de ese mismo año y fue suscrito por más de 100 organizaciones y los presidentes de los tres poderes del Estado. El PF es un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, traducido en un conjunto de principios y compromisos que abarcan ocho diferentes componentes para un manejo integral de las finanzas públicas.

En materia tributaria, el PF contemplaba que se realizaría una sola reforma tributaria en el transcurso del año 2000. Aun cuando se logró consensuar una propuesta de reforma entre el sector privado y la sociedad civil, y que el partido de gobierno que inició su gestión en enero de ese año tenía mayoría en el Congreso, la referida reforma se enfrentó con una serie de tropiezos particularmente de índole política, iniciándose así otro ciclo de ajustes fiscales parciales, vulnerables a decisiones de otras instancias como la Corte de Constitucionalidad, y realizados en más de una ocasión en un ambiente de confrontación (Fuentes y Cabrera, 2006, p. 163).

El presente estudio tiene como principal objetivo identificar los principales desafíos para lograr consensos en torno a un nuevo pacto fiscal en Guatemala, establecer los elementos que permitirían retomar una discusión integral sobre el manejo de las finanzas públicas, y definir una posible hoja de ruta, con base en las lecciones aprendidas en la implementación del pacto suscrito en 2002, las experiencias exitosas de otros países y la actual coyuntura socioeconómica y política del país. Para el efecto, este estudio parte de conceptos teóricos con relación a los denominados acuerdos o pactos fiscales y a las buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas, utiliza datos estadísticos y fuentes secundarias de información y compila las respuestas de veinticinco entrevistas[5] realizadas.

Cabe señalar que la selección de personas entrevistadas se realizó con base en su experiencia como ministros y viceministros de finanzas, expertos y analistas de centros de investigación y actores representativos del sector empresarial que, en diferentes momentos, han participado directa o indirectamente de estos procesos.

[5] Las entrevistas se realizaron en el período comprendido de noviembre de 2019 a enero de 2020.

Varios de los entrevistados, además, formaron parte de las diferentes comisiones que se integraron en torno al Pacto Fiscal y las propuestas de reforma subsecuentes, tales como la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF), la Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF) y el Grupo Promotor del Pacto Fiscal (GPPF).

El documento está integrado por nueve secciones y la introducción. En la sección II, se aborda el tema de la importancia de un Pacto Fiscal como estrategia de corto, mediano y largo plazo, para la sostenibilidad de las finanzas públicas; la sección III presenta las buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas según Arenas de Mesa (2016); en la sección IV se abordan los principales ejes de la problemática fiscal en Guatemala; la sección V se refiere al Pacto Fiscal en Guatemala y comprende tres sub-secciones: (1) avances en los principios y compromisos de dicho pacto, en la que se realice un recorrido en seis de sus ocho componentes, sin que el mismo pretenda ser exhaustivo; (2) fortalezas y debilidades del pacto fiscal como son percibidas por los entrevistados y (3) la propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. La sección VI presenta las principales características de experiencias exitosas en la negociación de pactos fiscales en la región y, en la sección VII, se identifica, a partir de las respuestas de los entrevistados, cuáles son los principales desafíos para lograr consensos en torno a un nuevo pacto fiscal en Guatemala. En la sección VIII, se explican los elementos fundamentales que podrían constituir la base para promover un nuevo pacto fiscal en Guatemala. Finalmente, en la sección IX, se presentan las principales conclusiones y se elabora una propuesta de hoja de ruta que permita retomar el diálogo sobre un pacto fiscal integral renovado.

Se considera importante aclarar como una nota de cautela, que la parte substantiva de este trabajo se elaboró entre octubre de 2019 y febrero de 2020, antes de que la covid-19 fuera declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS); a pesar de ello, se realizó un esfuerzo por incorporar algunos elementos de análisis que se consideran relevantes, particularmente en lo referente a ingresos, gastos y endeudamiento público. Dada la severidad de la crisis, cuyos impactos económicos y sociales a nivel mundial y nacional afectaron sustancialmente la producción y el empleo, así como las finanzas públicas, se consideró conveniente esperar la recuperación económica para retomar la presentación de la propuesta y su discusión. Ante las dificultades enfrentadas para atender la pandemia queda claro que una de las principales vulnerabilidades del país, para enfrentar estas crisis, es la precariedad de los recursos del Estado, así como la eficiencia y transparencia en el gasto público.

La importancia de un pacto fiscal como estrategia de corto, mediano y largo plazo

La política fiscal es un elemento fundamental de la política económica y social de cualquier país. Sin embargo, un aspecto esencial para poder determinar el alcance de la política fiscal y el grado de fortaleza de las finanzas públicas en un país, es que la sociedad tenga claridad sobre el papel que desea juegue el Estado.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal, 1998) enfatiza que: La ausencia de un modelo generalmente aceptado de cuáles deberían ser los objetivos del Estado, debilita cualquier posibilidad de consenso sobre el monto de recursos que debería manejar, las fuentes de sus ingresos y las reglas para distribuirlos y utilizarlos (p. 9). Es por ello que un punto de partida fundamental, para considerar la negociación de un pacto fiscal, debería ser precisamente lograr el consenso entre los diferentes sectores de la sociedad sobre el papel que el Estado debería tener, asociado a una visión de país.

Un pacto fiscal puede definirse como un acuerdo económico, social y político sobre la política fiscal, de manera que esta se constituya en una herramienta fundamental para que el Estado cumpla con las responsabilidades que la sociedad le ha asignado; en este sentido, se trata de acuerdos de largo aliento que permitan, sobre la base del marco institucional acordado, promover reformas que sean sostenibles en el mediano y largo plazo, con la inclusión de reformas fiscales. Estos acuerdos han coadyuvado en varios países al cumplimiento cuasi voluntario de las obligaciones tributarias, con la finalidad de darles sostenibilidad. El tipo de reformas que se logrará dependerá, fundamentalmente, del marco institucional vigente o acordado en cada país. La constitución política de cada país, por ejemplo, establece en mayor o menor medida diferentes tipos de facultades para los poderes del Estado en torno a la política fiscal y tributaria[6].

La Cepal (1998), plantea que los pactos sociales y fiscales surgen como el epicentro de una nueva ecuación entre el mercado, la sociedad y el Estado; es decir, suponen el logro de consensos amplios (no necesariamente unánimes) en torno a proyectos mayoritarios y estables, con miras a acortar las brechas en términos de desigualdad, por medio de la redistribución e inclusión social.

[6] En el caso de Guatemala, además, de los tres poderes del Estado, la universidad estatal tiene la facultad de presentar iniciativas en materia tributaria.

Toda estrategia que conlleve cambios estructurales e intereses en conflicto requiere de pactos, para darles viabilidad política y respaldo ciudadano a los cambios, a fin de garantizar su sostenibilidad. Se trata de acuerdos de largo plazo, con posibles adaptaciones frente a la coyuntura, y permiten flexibilizar la postura de ciertos actores sociales en la medida en que incorporen beneficios compartidos.

Rodríguez y Díaz (2013), por su parte, afirman que el proceso de construcción de un acuerdo fiscal debe ser entendido como un proceso político complejo de múltiples dimensiones y etapas. Agregan que debe ir mucho más allá de un esfuerzo técnico pues requiere de un esfuerzo político que se entronca directamente con las distintas facetas, las cuales adquieren la noción de legitimidad en las democracias modernas, y que ese esfuerzo político-técnico debe concentrarse en romper el círculo vicioso de las finanzas públicas en América Latina. América Latina, que genera estados con pocos recursos que no pueden adquirir legitimidad, ni dar prestaciones a los ciudadanos quienes por ello tienen baja disponibilidad a tributar y con ello perpetuar la debilidad estatal (pp. 12-13). El estudio concluye que la región necesita un nuevo acuerdo fiscal, acorde a la realidad de cada país y, que la lección general, luego de haber realizado estudios de caso de cinco países es que:

> Construir ese nuevo acuerdo es mucho más que un propósito técnico, sino que se trata de un asunto esencialmente político. Se trata de determinar democráticamente, como nación, la estructura de cargas para los distintos sectores de la población, de manera que esa distribución se haga legítima ante los ojos de la ciudadanía (p. 358).

Santos de Souza (2013), por su parte, realiza una investigación de la literatura sobre economía política de las reformas tributarias en países de América Latina y el Caribe (ALC), así como sus efectos redistributivos. Esta literatura examina por qué los países de ALC han sido poco exitosos en impulsar la legislación para hacer sus sistemas tributarios más progresivos. El autor enfatiza en la importancia de tomar en cuenta la perspectiva de la economía política, al analizar los resultados de las reformas que han impulsado diferentes países de la región, ya que esta proporciona una mayor comprensión de por qué las estructuras tributarias resultantes reflejan las preferencias políticas que prevalecen en el tiempo. Se subraya: «La reforma tributaria, en cualquier forma que adopte, es claramente tanto un proceso político como económico» (p. 4).

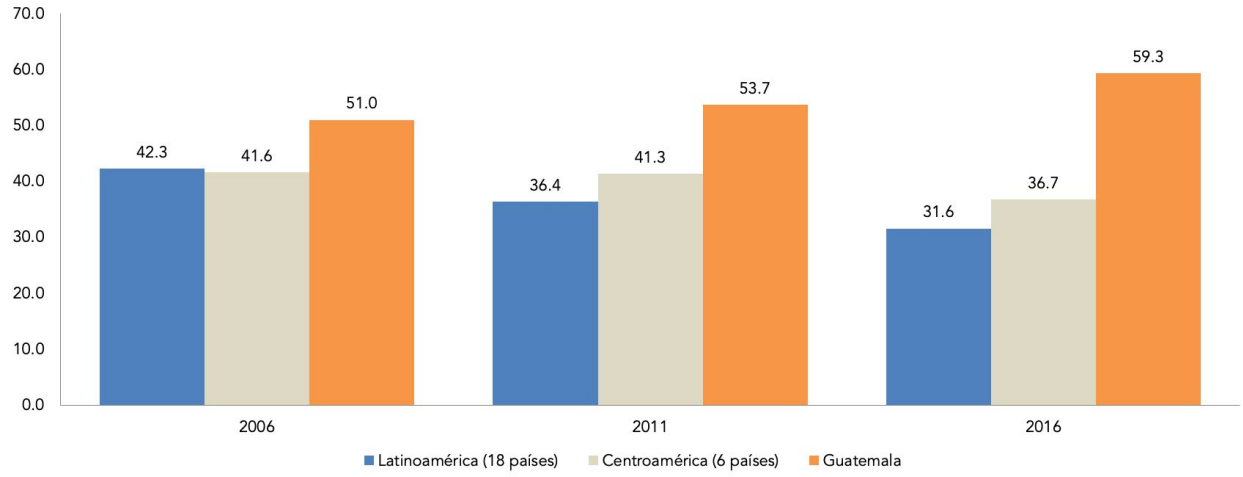
La economía política de la política fiscal es pues una dimensión que no se puede ignorar en la negociación de este tipo de acuerdo. En palabras de Arenas (2016), la economía política es un eje fundamental en la planificación de un acuerdo fiscal que no se puede dejar de lado, en la medida en que las modificaciones que se introduzcan cambiarán los términos de la relación entre el Estado y los grupos de interés; entre los que se encuentran el sector privado y la sociedad civil. Los pactos fiscales, a la vez, modifican los términos de la relación entre la propia sociedad. De acuerdo con la experiencia, los momentos que hacen más viable la negociación de estos pactos sociales, sobre la política fiscal, son aquellos en los que se dan cambios en la correlación de fuerzas internas de un país (p. 142). Arenas enfatiza en la necesidad fundamental de que los encargados del diseño de políticas públicas en el país de que se trate, particularmente cuando se enfrentan al desafío de modificar el sistema tributario, cuenten con un conocimiento cabal del sistema político, las relaciones de poder y los vínculos con la sociedad civil (p. 142).

Los nuevos retos que enfrenta América Latina relacionados con las desigualdades del desarrollo humano, que han dado lugar a la intensificación reciente de los movimientos y conflictividad social en varios de los países de la región, requieren de nuevos acuerdos sociales que incluyan pactos fiscales renovados. Los gobiernos necesitan promover reformas fiscales integrales, que promuevan mayor equidad tributaria y contribuyan a reducir la desigualdad, tanto por el lado de la estructura tributaria como por el de asignación del gasto, para poder tomar en cuenta las crecientes demandas de la clase media la cual aumento en la mayoría de los países de la región, conforme mejoró el ingreso y se redujo la pobreza.

En Guatemala, los endebles recursos fiscales no son suficientes, ni para cubrir las necesidades básicas de la población, ni atender a los segmentos de más bajos recursos. De hecho, a diferencia de los demás países de Latinoamérica (Latam) y Centroamérica (CA), la pobreza se ha incrementado en la última década y la incidencia de pobreza es del 59.3 %, lo que la ubica arriba del promedio para ambas regiones (32 % y 37 % en 2016, respectivamente). En este sentido, se requiere un acuerdo amplio y gradual.

Figura 4

Incidencia de la pobreza en Latinoamérica, Centroamérica y Guatemala, 2006-2016



Nota. (a) México (2008); Colombia (2005); Costa Rica (2010); Ecuador (2007) y Nicaragua (2005); (b) México (2010); Nicaragua (2009); (c) Bolivia (2014); Brasil (2014); Chile (2015); Guatemala (2014); Venezuela (2015). **Fuente:** The World Bank Data. *Poverty Headcount at National Poverty Lines. Data.worldbank.org/source/world-development-indicators* (2020); Cepal. CepalStat/Bases de datos y Publicaciones Estadísticas 2000-2020. Estadísticas e Indicadores Demográficos y Sociales, Pobreza; estadisticas.cepal.org.

Buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas

Las buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas se caracterizan por su integralidad. De acuerdo con Arenas (2016), las buenas prácticas deben abarcar al menos cuatro dimensiones que son: gastos, ingresos, institucionalidad y economía política (p. 223). En este apartado, se describirán las buenas prácticas en cada una de estas dimensiones como las concibe Arenas[7] (ver tabla 2).

Por el lado de los gastos, las buenas prácticas se entienden como la capacidad de implementar un gasto fiscal contra cíclico, que mitigue los impactos de choques externos en la actividad económica; generalmente se aumenta temporalmente el déficit fiscal para atender el gasto de capital y proteger el gasto social, para ello se hace uso del financiamiento,

[7] El autor hace la salvedad de la importancia de tomar nota de las mejores prácticas de política fiscal, requiere considerar la especificidad y complejidad de los distintos países de la región.

preferentemente recursos provenientes de fondos de ahorro, acumulados durante la fase expansiva del ciclo[8]. En el caso de los países que no generan ingresos fiscales no tributarios importantes, como los de Centroamérica, un manejo prudente de las finanzas públicas, reflejado en superávits primarios y endeudamiento público moderado, les daría cierto espacio para la implementación de políticas anticíclicas.

Es importante proteger la inversión pública, ya que, frecuentemente, cuando es necesario realizar ajustes fiscales derivados de desequilibrios internos o choques externos, y se dificulta o no hay voluntad política para movilizar recursos internos, se recurre a recortes presupuestarios en este renglón, dejándose de atender necesidades de mantenimiento, ampliación y modernización de la infraestructura de un país.

Los recortes en la inversión pública pueden tener repercusiones negativas importantes en el potencial de crecimiento económico de un país, en el mediano y largo plazo, sin soslayar que para que esto ocurra, la inversión en cuestión deber ser además eficiente. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), subraya que, si bien en muchas economías emergentes y países de ingresos bajos, hay una necesidad imperiosa de incrementar la infraestructura para sustentar el desarrollo económico; las mejoras en el producto derivadas de un aumento en la inversión pública serán limitadas si no aumenta la eficiencia en su ejecución (p. 102).

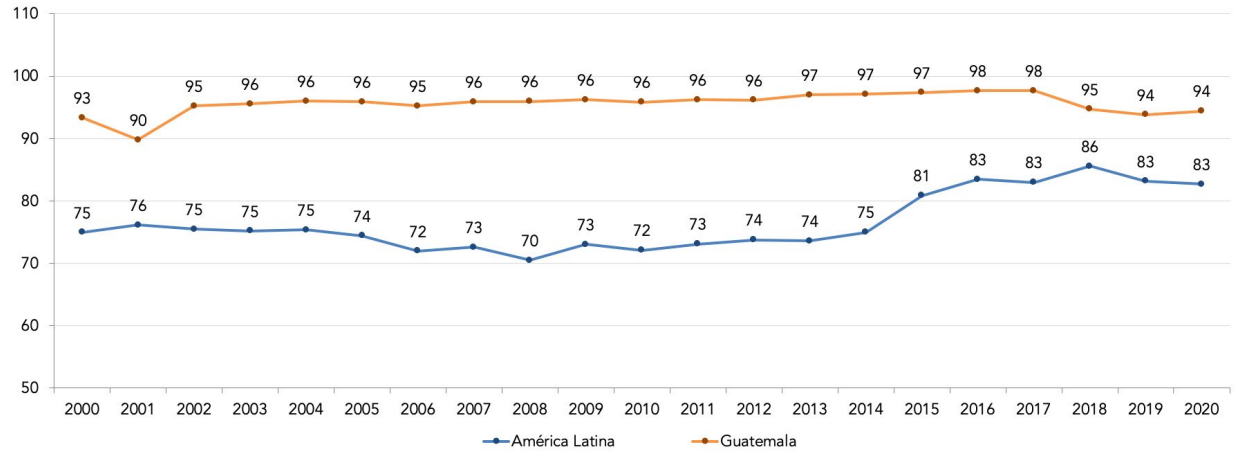
En cuanto a los ingresos, Arenas (2016) resalta la importancia de la sostenibilidad y diversidad de las fuentes. Esto se traduce en que el gasto debe financiarse primordialmente con ingresos fiscales más permanentes, como los tributarios y descansar menos en otro tipo de ingresos, como los provenientes de las industrias extractivas de materias primas que por su naturaleza y características tienden a ser más volátiles. El autor enfatiza en la importancia de no cimentar el financiamiento del gasto en una fuente exclusiva de ingresos, como ocurre con frecuencia en países con empresas estatales exportadoras de materias primas, que resultan con fuertes brechas de financiamiento cuando las condiciones de precio se revierten en el mercado internacional. Lo anterior, obliga a dichos países a impulsar reformas tributarias que les permitan incrementar fuentes de recursos más permanentes.

En la figura 5, se puede observar un aumento en el promedio de los ingresos tributarios como proporción de los ingresos totales para ocho países de América Latina, con industrias extractivas relevantes, durante el período 2000-2020; se observa que varían de 75 % en el 2000 a casi 83 % en 2020. En el caso de Guatemala, los ingresos tributarios representan más del 95 % de los ingresos totales en la mayoría de años de ese período, más de 10 puntos porcentuales por arriba del promedio para los países seleccionados de la región.

[8] El establecimiento de este tipo de fondos es más factible en aquellos países exportadores de recursos naturales, cuyos ingresos fiscales se ven fortalecidos por este concepto.

Figura 5

Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, 2000-2020 (en porcentajes)



Nota. Promedio incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. **Fuente:** Cepal/STAT/Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. estadistico.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT. 2020.

La tercera dimensión tiene que ver con la institucionalidad fiscal, la cual es indispensable para que el gasto responda a las necesidades de la población, en el contexto de planes presupuestarios de mediano y largo plazo con visión de nación y, pueda ejecutarse con eficiencia, calidad y transparencia. Sistemas efectivos de gestión y ejecución del presupuesto, así como, procesos formales de evaluación y control, son fundamentales para alcanzar este objetivo. La administración tributaria, por su parte, debe contar con las capacidades, herramientas y facultades suficientes que le permitan realizar una fiscalización y cobro efectivo de los impuestos. Finalmente, una gestión efectiva de los activos y pasivos financieros y del patrimonio público juegan también, en general, un importante papel en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal de cualquier país.

La cuarta dimensión es la de la economía política, entendiéndose esta, como la factibilidad de lograr el consenso político necesario para el impulso de reformas fiscales integrales, en donde se reconoce la negociación de pactos fiscales como buena práctica para alcanzar este objetivo; es decir, de acuerdos nacionales sobre el manejo integral de las finanzas públicas.

La negociación de reformas por medio de estos pactos es una práctica que se ha incrementado en la región, por tanto, hace factible alcanzar consensos y compromisos sobre el tamaño y estructura de los impuestos; el monto de recursos asignados a determinado tipo de gastos y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal; lo cual, en última instancia, determinará que se obtengan o no los resultados esperados.

Tabla 2

América Latina: Dimensiones de las finanzas públicas y buenas prácticas

Dimensiones de las finanzas públicas	Buenas prácticas
I. Gastos	1. Política fiscal contracíclica
	2. Protección de la inversión pública
II. Ingresos	3. Sostenibilidad de los ingresos
	4. Diversidad de las fuentes de ingreso
III. Institucionalidad	5. Transparencia fiscal
	6. Responsabilidad fiscal
	7. Fortalecimiento de la administración fiscal
	8. Sistemas de evaluación y control de gestión del ciclo
	9. Gestión financiera de los activos y pasivos (deuda)
IV. Economía política	10. Incentivos de los pactos fiscales

Fuente: elaboración propia con base en la información de Arenas de Mesa (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*, p. 223.

Guatemala fue uno de los primeros países de la región en suscribir formalmente un pacto fiscal. Dicho pacto abarcaba en buena medida, por medio de sus ocho componentes y los principios y compromisos establecidos para cada uno de ellos, los elementos necesarios para cumplir con las buenas prácticas descritas.

Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, por su parte, generaron los incentivos necesarios de economía política para alcanzar este acuerdo social sobre la política fiscal. No obstante, como se abordará con detención más adelante, algunas debilidades identificadas durante el proceso de negociación de este, particularmente en lo referente a su componente tributario, habrían limitado los resultados obtenidos.

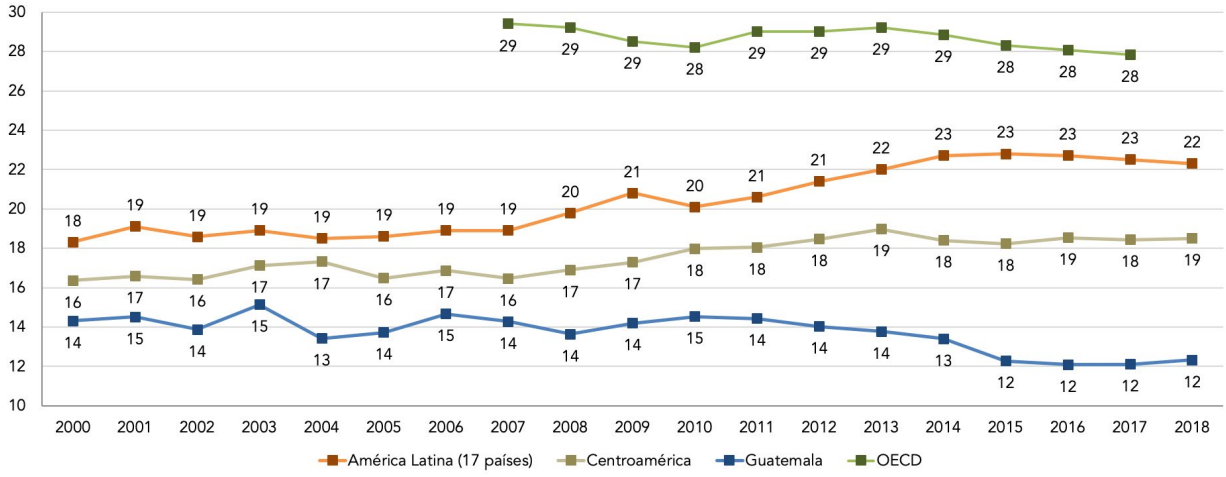
Principales ejes de la problemática fiscal en Guatemala

Las finanzas públicas en Guatemala, no han variado mucho a través del tiempo y se caracterizan por ingresos fiscales bajos y volátiles, que descansan fundamentalmente en los ingresos tributarios; fuertes rigideces presupuestarias por asignaciones preestablecidas de gasto[9], que dejan un margen de acción sumamente limitado (medido por aquellos ingresos no comprometidos con gastos específicos). El gasto presupuestario con relación al PIB que no supera el 14 %, colocándose entre los más bajos del mundo (figura 6), un gasto social estancado y un gasto de inversión bajo, cuyo peso dentro del presupuesto total y con relación al PIB ha decrecido en la última década, luego de algún repunte en los años siguientes a la suscripción de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. La institucionalidad fiscal continúa débil, aunque con alguna mejora en lo relativo a la gestión del gasto y de la deuda, en donde se han puesto en marcha sistemas integrados de administración financiera. Se ha avanzado en la implementación de la cuenta única del tesoro y en otros procesos automatizados, como el sistema de compras del Estado, denominado Guatecompras.

[9] Tales asignaciones han sido instituidas en la Constitución Política de la República o en otras leyes de menor jerarquía, aprobadas por el Congreso de la República.

Figura 6

Gasto total como porcentaje del PIB. Años 2000-2018



Nota 1. datos disponibles de Venezuela solo hasta 2014.
Nota 2. datos OCDE de 2007 a 2017.

Fuente: CEPAL/STAT/Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. [consultado el 26/02/2020]. estadistico. Cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT. 2020. OCDE (2020), Central government spending (indicator), data. oecd.org/gga/central-government-spending.htm

En el ámbito presupuestario, a diferencia de la mayoría de los países de la región, en donde el Congreso solo tiene la posibilidad de aprobar o improbar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos presentado por el Ejecutivo, en Guatemala la Constitución Política de la República también lo faculta para modificarlo. Esto con frecuencia ha dado lugar a negociaciones poco transparentes en el seno del Congreso que responden muchas veces a intereses clientelares y prácticas de corrupción, las cuales resultan en reasignaciones de gasto antitécnicas y que no responden a las prioridades del país.

En cuanto a la responsabilidad de evaluación y control de la ejecución del presupuesto que le corresponde al Congreso, este no ha cumplido con la misma pues, conforme a la Constitución, le corresponde aprobar (total o parcialmente) o improbar la ejecución presupuestaria, aspecto que ha ocurrido en muy pocas ocasiones y no se ha dado nunca en los últimos 15 años.

En la esfera de la economía política, en Guatemala, la débil institucionalidad partidaria ha limitado las posibilidades de alcanzar acuerdos nacionales sostenibles. A pesar de que existe un proceso democrático en marcha desde 1985, en donde las decisiones se han tratado de establecer de manera consensuada entre los diferentes sectores; no ha habido partidos políticos que representen una ideología definida, y en donde, además, los cambios de partido son recurrentes; no hay interlocutores con la suficiente legitimidad y responsabilidad para que un acuerdo tenga sostenibilidad en el tiempo.

Conforme a definiciones generales, un partido político es una organización o asociación política que se apoya en una ideología determinada, afín entre sus afiliados y seguidores, y que aspiran en algún momento ejercer el poder de una nación para poder desarrollar su proyecto político. Según Rodríguez y Díaz (2013), se dificulta alcanzar un pacto fiscal en los países con sistemas políticos con falencias en la representatividad democrática para canalizar adecuadamente los intereses de la ciudadanía respecto de este (p. 27).

Guatemala se caracteriza por contar con partidos políticos débiles, fragmentados y poco representativos. En efecto, como correctamente lo aseveran Coyoy y Cabrera (2013):

> Guatemala se puede denominar un país sin sistema de partidos políticos. Prácticamente no existen partidos políticos consolidados, y lo que existe en la práctica son vehículos electorales por medio de los cuales los candidatos tienen la opción a postularse en cada proceso eleccionario en la medida en que cuenten con fondos o financistas para aportar al partido, así como para la campaña (p. 258).

Estas agrupaciones tienden a desaparecer rápidamente, entre otras, por las siguientes razones: (a) nunca han logrado ganar más de una elección[10] y (b) vinculado a lo anterior, sus respectivos diputados, quienes en realidad no están identificados con la ideología del partido, si es que la tiene, rotan de partido en partido. Comportamiento recurrente, particularmente cuando inicia el año electoral, ya que buscan una agrupación les ofrece estar en los peldaños más altos del listado respectivo; por consecuencia se debilita al partido (original) en cuestión. Esto, en virtud de que, en Guatemala, los candidatos se postulan por listado del partido y no individualmente. Con la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) aprobada en 2016, se prohibió el transfuguismo; es decir, que los diputados electos tuvieran la facultad de cambiarse de agrupación política.

Las formas de financiamiento electoral, poco transparentes que prevalecieron durante mucho tiempo, hicieron que una vez en el poder, tanto los presidentes como los congresistas respondieran más a los intereses de sus financistas y no a los de la ciudadanía. La reforma a la LEPP descrita anteriormente, también limitó la forma de financiamiento de los partidos políticos, pues prohíbe, entre otros, el financiamiento anónimo, por lo tanto, establece la obligatoriedad de los partidos de asegurar el origen de los recursos recibidos.

Si bien las reformas descritas a la LEPP pueden coadyuvar a fortalecer el sistema, la referida ley requiere de reformas más profundas que promuevan la constitución de verdaderos partidos políticos en el país, y con ello, se coadyuve a la aprobación de políticas públicas en pro de su desarrollo. En tanto, el Congreso permanezca tan fragmentado, la posibilidad de negociación de cualquier tipo de reforma seguirá siendo muy compleja, particularmente, las relacionadas con la política fiscal y presupuestaria que siempre tocan muchos intereses de diversa índole.

[10] Coyoy y Cabrera mencionan que de acuerdo con Asíes, desde el retorno a la democracia en 1985 hasta el 2013, se han celebrado siete elecciones generales en Guatemala, se han inscrito 75 partidos políticos; sin embargo, cada partido ha participado únicamente en un promedio de 1.6 eventos electorales. Si agregamos los dos eventos electorales realizados a partir de entonces (2015 y 2019), el número de partidos inscritos supera los 110.

El Pacto Fiscal en Guatemala

Los Acuerdos de Paz suscritos en diciembre de 1996, particularmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en donde se exponen los rezagos socioeconómicos del país y la necesidad de fortalecer el gasto social como un aspecto prioritario para su desarrollo económico y social, determinaron, entre otros aspectos, la necesidad de incrementar el gasto social en un 50 % para el año 2000. Para financiar el referido gasto, se estableció una meta de aumento de la recaudación tributaria de 50 % con relación a su nivel de 1995, lo que implicaba que esta alcanzara 12.0 % en el año 2000[11]. En dichos acuerdos, también se estableció como meta que Guatemala creciera a un ritmo no menor a 6 % a partir de 1999.

Entre 1997 y 1999, el Gobierno realizó algunos avances en el cumplimiento de compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, no así con relación a la meta de recaudación tributaria que, hacia finales de 1998, se situaba en alrededor del 10 %. En este contexto, en 1999, el gobierno replanteó el cumplimiento de dicha meta para el año 2002 y se comprometió a lanzar una convocatoria amplia, a diferentes sectores de la sociedad para la negociación de un Pacto Fiscal (PF). El proceso de preparación del PF inició ese mismo año, con un importante apoyo de la cooperación internacional, y la Comisión Preparatoria nombrada para el efecto finalizó y presentó su propuesta a finales de diciembre. El proceso continuó en el año 2000 y, en el mismo, fueron consultadas e involucradas más de 150 organizaciones e instituciones de distinto tipo; el acuerdo culminó en mayo de ese mismo año y fue suscrito por más de 100 organizaciones y los presidentes de los tres poderes del Estado.

El PF de Guatemala fue pionero en América Latina, y la participación amplia y plural de diferentes sectores, así como, su integralidad fue reconocida a nivel regional e internacional; asimismo, el papel que jugó la comisión preparatoria integrada por un grupo notable de ciudadanos con amplia experiencia en temas económicos y fiscales le dio mucha credibilidad al proceso. Se enmarcó en un enfoque integral de la gestión de las finanzas públicas con el propósito de darles sostenibilidad y que la política fiscal se constituyera en una herramienta efectiva para el desarrollo de Guatemala en el marco de lo que establece la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Se integra por un conjunto de principios y compromisos que abarcan los componentes de I. Balance fiscal; II. Ingresos del Estado;

[11] Apartado IV. Modernización de la gestión pública y política fiscal, del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

III. Administración tributaria; IV. Gasto Publico; V. Deuda pública; VI. Patrimonio público; VII. Evaluación y control y VIII. Descentralización fiscal. Se define a sí mismo como:

> Un proceso de largo plazo, el cual define las grandes líneas de acción, los principios rectores y mecanismos de participación social, es decir, marca la dirección a seguir, en la cual se debe regir la política fiscal de largo plazo y con visión de nación (Pacto Fiscal, mayo 2000, p. 3).

En este sentido, la referencia al Pacto Fiscal no debe interpretarse, como generalmente ocurre en Guatemala, como una intención solapada de realizar una reforma tributaria; lo que el PF contempló es su momento con relación a este aspecto es que se realizaría una sola reforma tributaria en el transcurso del año 2000. No obstante, aun cuando se logró consensuar ampliamente una propuesta de reforma entre el sector privado y la sociedad civil, y que el partido de gobierno que inició su gestión en enero de ese año tenía mayoría en el Congreso, la referida reforma se enfrentó con una serie de dificultades y contradicciones dentro del mismo partido oficial y entre este y el ejecutivo lo que implicó lamentablemente desaprovechar esta oportunidad única.

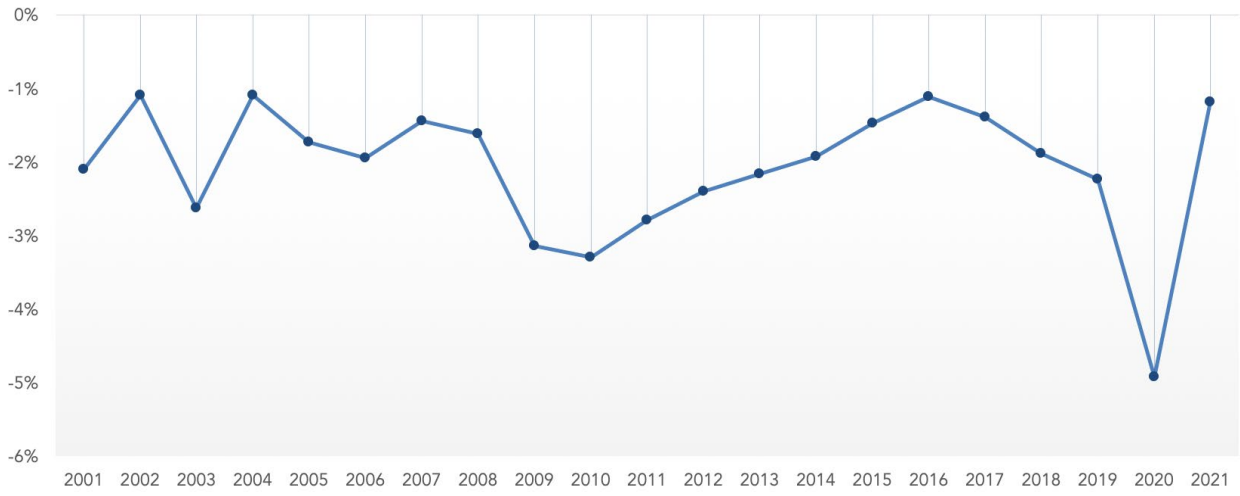
Avances en los principios y compromisos del Pacto Fiscal

Balance fiscal

El primer principio de este componente hace referencia a la importancia de tener un manejo adecuado, entre los ingresos tributarios y el gasto público, con una visión de mediano y largo plazo. Se debe enfatizar en la importancia de lograr un equilibrio como resultado de un aumento en la recaudación y no de una disminución en el gasto. Para el efecto, establece que el déficit fiscal debería situarse alrededor de 1 % del PIB en 2001-2003, y asegurar un equilibrio entre los ingresos y gastos (es decir un déficit 0) en el último año de gobierno. Agrega este principio que durante el primer trimestre de un nuevo gobierno y previo a una evaluación de desempeño deberán establecerse metas de balance fiscal (PF, pp. 4).

Figura 7

Guatemala: Déficit presupuestal del gobierno central sobre el PIB



Fuente: *Cálculos propios a partir de información del Banco de Guatemala. Estadísticas Macroeconómicas, Sector fiscal.* https://www.banguat.gob.gt/es/page/anuales-1

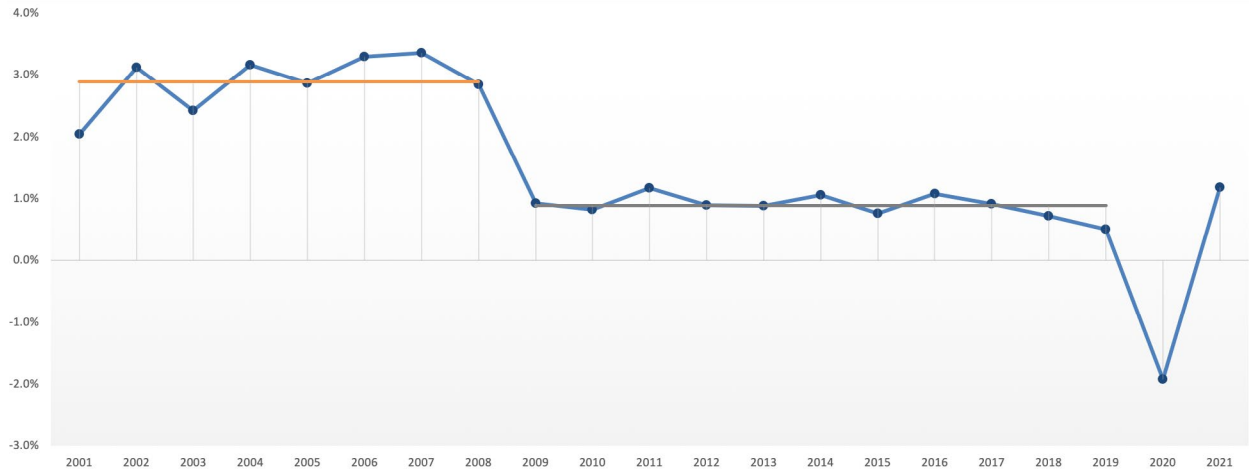
En la figura 7, se observa que en el período 2001-2003, indicado en el PF, únicamente se cumplió con la meta establecida del déficit fiscal en 2002 y, durante todo el período ilustrado (2001-2019), nunca se cumplió con registrar un déficit «0» en el último año de los respectivos gobiernos. En adición, el déficit fiscal (DF) se amplió en 2009 y 2010 a 3.1 % y 3.3 %, respectivamente, derivado del impacto de la crisis financiera global, lo cual retorna gradualmente a 1.1 % en 2016. Entre 2017 y 2019, el déficit aumentó progresivamente hasta situarse en 2.2 % en este último año. Si se toma en consideración el impacto del choque externo mencionado, el DF en el período analizado se mantuvo en alrededor de 2 %; el FMI y calificadoras de riesgo han coincido en que, desde el punto de vista macroeconómico, el manejo fiscal ha sido prudente[12] aun cuando no se hayan cumplido a cabalidad las metas de balance fiscal establecidas en el PF.

El segundo principio enfatiza en la necesidad de mantener un superávit fiscal anual en la cuenta corriente, como requisito indispensable para alcanzar unas finanzas públicas sanas, equilibradas y sostenibles, como base primordial para promover la inversión pública en los proyectos nacionales prioritarios. Para el efecto establece como compromiso un aumento gradual del superávit en cuenta corriente, asegurando que, a partir de 2001, alcance no menos del 3 % del PIB cada año.

[12] La trayectoria de Guatemala de gestión fiscal prudente ha mantenido déficits fiscales bajos no obstante los ingresos históricamente bajos. elibrary.imf.org, Guatemala (2019), Article IV Consultation, p. 8. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000

Figura 8

Guatemala: Resultado de la cuenta corriente de la administración central sobre el PIB



Fuente: Minfin. https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc2.pdf

Como se ilustra en la figura 8, aunque con cierta volatilidad, la cuenta corriente registró un superávit promedio del 3 % en el período 2002-2008; sin embargo, a partir del 2009 esta baja a 1 % y se mantiene en promedio en ese nivel en 2009-2019. Si bien la reducción en 2009 podría asociarse a la caída en la recaudación tributaria como consecuencia principalmente de la crisis financiera global; la cuenta corriente ya no se recupera en los años posteriores lo que se puede atribuir, como se desarrollará en las siguientes secciones, a un aumento en el gasto corriente, principalmente en remuneraciones, que no fue acompañado por una mejora en la recaudación tributaria.

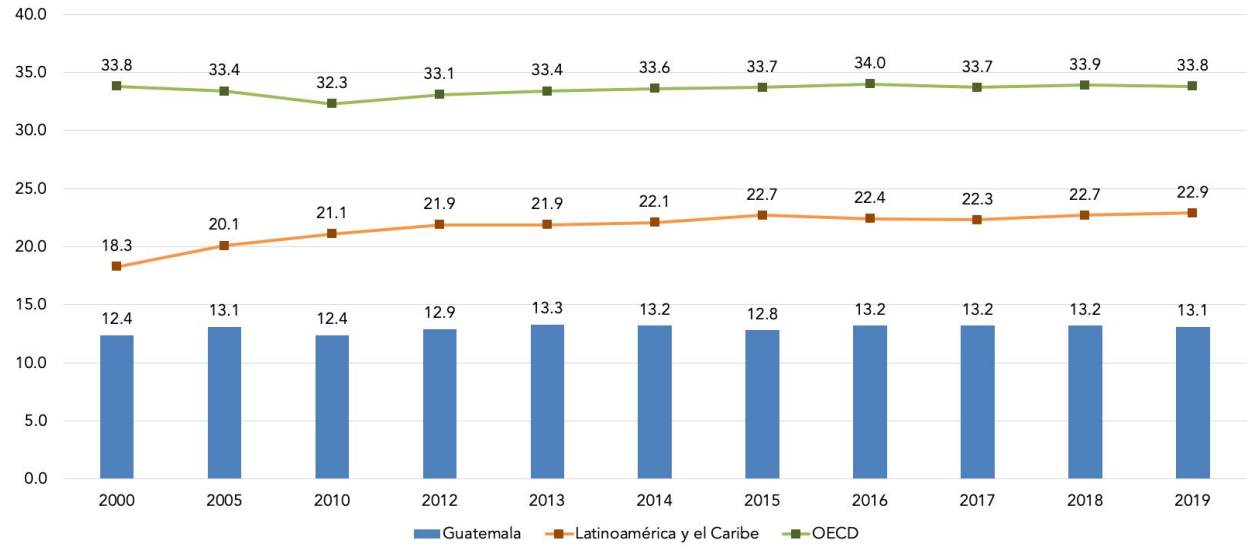
Ingresos del Estado

En Guatemala los ingresos tributarios representan la mayor proporción de los ingresos fiscales. Lo anterior obedece a que, a diferencia de otros países de Latinoamérica (como México, Chile, Perú o Ecuador), en donde los ingresos provenientes de industrias extractivas de recursos naturales representan una proporción importante de los ingresos fiscales, en Guatemala su aporte es insignificante, debido a varios factores cuyo análisis no es objeto de este estudio.

Los ingresos tributarios en Guatemala han sido históricamente bajos, muy por debajo del promedio en América Latina (figura 9) y entre los más bajos a nivel mundial; según estadísticas de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2019 la carga tributaria de Guatemala, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, solo superaba las de Indonesia y la República Democrática del Congo, y al excluir dichas contribuciones solo superaría la del Congo.

Figura 9

Carga tributaria en Guatemala comparada con la tasa promedio en Latinoamérica y OCDE, 2000-2019



Nota. Gobierno central, incluye contribuciones a la seguridad social. **Fuente:** Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, read.oecd-library.org (p. 135). https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2019_25666b8d-en-es

En la década anterior al año en que se firmaron los Acuerdos de Paz, la carga tributaria promedió 8.3 % del PIB, situándose en 8.7 % del PIB en 1995 (ver banguat.gob.gt, Estadísticas macroeconómicas, sector fiscal, https://www.banguat.gob.gt/es/page/sector-fiscal-0). De allí que, ante los compromisos del incremento del gasto social instituidos en dichos acuerdos, se estableciera como meta el aumento de la carga tributaria para el año 2000, con el propósito de financiar el gasto social adicional; comprometido principalmente en las áreas de educación, salud, vivienda, seguridad y justicia. Sin embargo, el aumento de la carga tributaria previsto se incumplió desde un principio, poniendo en riesgo el financiamiento de los Acuerdos de Paz; lo que ya empezaba a denotar falta de compromiso del Estado para alcanzar los objetivos trazados. En efecto, el financiamiento de la agenda de desarrollo que cubría los Acuerdos de Paz se comenzó a financiar parcialmente por los países donantes y organismos internacionales, pero buena parte del financiamiento que debía provenir de movilización de recursos internos no estaba disponible.

Lo anterior generó que, en 1998, el ministro de finanzas solicitara que se ampliara para el año 2002 el plazo para alcanzar la meta, y que el año siguiente se iniciara el proceso de negociación y consultas para la suscripción de un Pacto Fiscal (PF). Por lo que, «Ingresos del Estado» es un componente central de dicho pacto, siendo uno de sus principios el de la suficiencia de recursos para «el financiamiento sostenible del gasto público destinado a asegurar que el Estado cumpla con las funciones establecidas en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz» (PF, p. 5).

En congruencia con el compromiso descrito, se estableció que la carga tributaria se incrementara en 2002, en por lo menos un 50 % con respecto a la carga tributaria de 1995. En ese entonces este aumento equivalía a una carga tributaria de 12 % en el año indicado, sin embargo, con las actualizaciones de las cuentas nacionales publicadas por el Banco de Guatemala en 2007 y en 2019, el dato equivale actualmente alrededor de 14 %.

Al realizar un análisis de lo que ha ocurrido con los ingresos tributarios desde 1995 hasta 2019, se observa que la carga tributaria ha aumentado únicamente en alrededor de 1.5 puntos porcentuales, a pesar de las reformas que los diferentes gobiernos han tratado de impulsar; con resultados mixtos en cuanto a su aprobación. Veinte años después de la suscripción del Pacto Fiscal, la debilidad de los ingresos tributarios persiste, e impide al Estado cumplir con un mínimo de provisión de servicios públicos para la población.

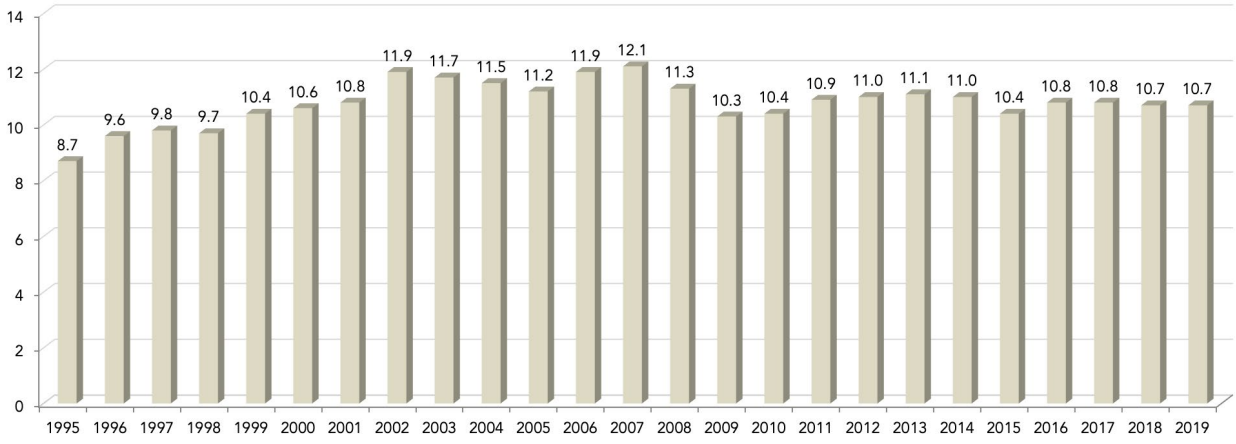
Tal como se aprecia en la figura 10, la carga tributaria neta había logrado aumentar a 11.9 % en 2002 y a partir de allí retrocede hasta situarse en 11.2 %, en 2005, lo que podría explicarse en parte por los recursos de inconstitucionalidad planteados durante el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) sobre impuestos específicos (bebidas, cemento, tabaco y combustibles); así como sobre el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). La recaudación se recupera en 2006 y 2007 a 11.9 % y 12.1 %, respectivamente, luego de la reforma tributaria aprobada en 2004, que empezó a regir al año siguiente, en donde se introdujo un régimen simplificado de impuesto sobre la renta (ISR). También se considera que incidió la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Administración Tributaria aprobada en junio de 2006, la cual estableció, entre otros aspectos, la obligatoriedad de retenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para los grandes contribuyentes. Asimismo, la mejora en la recaudación en estos años habría respondido, en alguna medida, al ciclo expansivo de la actividad económica que alcanzó un crecimiento de 6.2 % en 2007.

La recaudación retrocede nuevamente durante el gobierno de Álvaro Colom, ubicándose en promedio en un 10.7 % durante 2008-2010, impactada principalmente por la desaceleración económica causada por la crisis financiera global, recuperándose levemente en 2011 a 10.9 %. Durante el gobierno de Otto Pérez se mantiene alrededor de ese porcentaje durante los primeros tres años. Ello, a pesar de la reforma tributaria impulsada en 2012 por este último.

En 2015, año en que salen a luz varios casos de corrupción en la administración tributaria, particularmente el denominado «La Línea», la recaudación disminuye de nuevo situándose en 10.4 %. La carga tributaria se ha mantenido en promedio en un 10.7 % a partir de entonces. Análisis de algunos expertos, y de organismos internacionales, atribuyen este comportamiento principalmente a un incremento en la evasión tributaria, debido a un debilitamiento de la fiscalización. Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2016), las tasas de evasión del IVA e impuesto sobre la renta, alcanzan en Guatemala alrededor de 40 % (pp. 33 y 35). Sin embargo, no se puede dejar de lado que también han incidido en la baja recaudación factores exógenos y la propia estructura tributaria.

Figura 10

Guatemala: Carga tributaria neta, 1995-2019

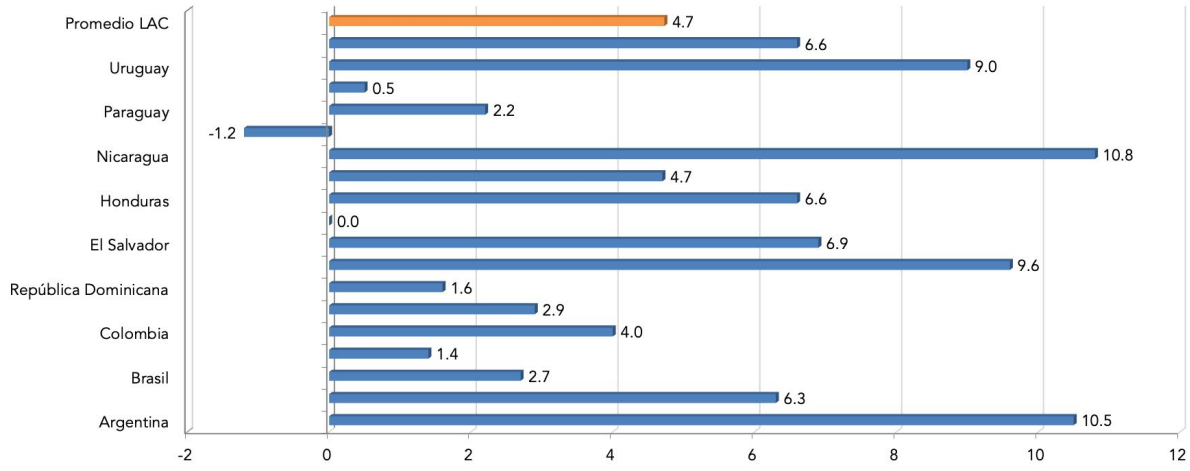


Nota. Los datos excluyen el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) e Impuestos de Turismo recaudados por el Instituto Guatemalteco de Turismo.
Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria, portal.sat.gob.gt, *Indicadores Generales*, Carga Tributaria del Gobierno Central, Años 2001-2019; Banguat, banguat.gob.gt, Estadísticas Macroeconómicas, Sector Fiscal, Gobierno Central Ingresos, 1980-2019 y Actividad Económica Producto Interno Bruto Anual; Ministerio de Finanzas Públicas, minfin.gob.gt, Ingresos Tributarios.

El anterior comportamiento contrasta con la evolución de la recaudación tributaria en los otros países de América Latina, en donde en el período 2000-2017, el aumento promedio fue de 4.7 puntos del PIB, mientras que en Guatemala no registró crecimiento.

Figura 11

Variación de la carga tributaria en Latinoamérica, 2000-2017

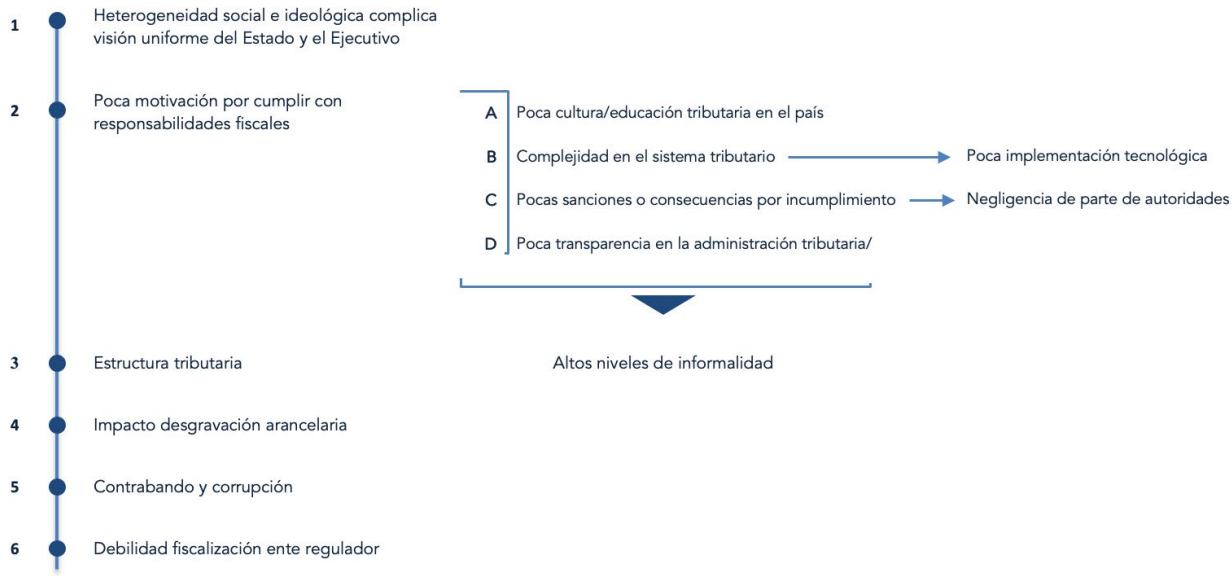


Nota. Los datos para Venezuela están disponibles solo hasta 2015. **Fuente:** OCDE. Estadísticas Tributarias en América Latina y El Caribe (consultado el 26/2/2020), p. 135. read.oecd-library.org. https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-guatemala.pdf

Conforme a las opiniones vertidas durante las entrevistas realizadas, los principales factores que inciden en la baja recaudación tributaria en Guatemala son: (a) la heterogeneidad social e ideológica del país, que complica una visión uniforme por parte de la población sobre el papel que debe cumplir el Estado, lo que se traduce en pocos incentivos para tributar; (b) la baja moral y cultura tributaria prevalecientes, aunada a la complejidad del sistema tributario, que se traduce en poca motivación para cumplir con las responsabilidades fiscales e incide en los altos niveles de informalidad. El problema también se atribuye a la estructura tributaria del país, el impacto de la desgravación arancelaria, el contrabando, la corrupción y la debilidad del ente recaudador.

Figura 12

Factores que inciden en la baja recaudación tributaria



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas recopiladas en entrevistas (2020).

Otro elemento que incide en la recaudación son los impuestos específicos al consumo, como los establecidos a la distribución de combustibles, bebidas, cemento y otros; cuya recaudación crece menos que proporcionalmente a su valor en virtud de su cálculo sobre el volumen.

Reformas fiscales desde el Pacto Fiscal

En el anexo 1 del Pacto Fiscal, «Calendarización Indicativa de los Principios y Compromisos del Pacto Fiscal», se establece, en lo que respecta al componente de ingresos del Estado, que para el logro de la meta tributaria del 12 % del PIB para el 2002, se realizaría una sola reforma tributaria para el período 2000-2004; dicha reforma se acompañaría con medidas de ampliación de la base tributaria

Fuentes y Cabrera (2006), presentan y analizan en forma detallada, las reformas tributarias propuestas de 1980 a 2004; en adición, realizan un recuento de los recursos interpuestos en cada reforma ante la Corte de Constitucionalidad (CC), los fallos de esta y el impacto que tuvieron en la carga tributaria (p. 155).

En este apartado, se analizan brevemente las reformas tributarias planteadas desde la suscripción del Pacto Fiscal a la fecha; se presenta, además, la percepción de los exministros y exviceministros de finanzas entrevistados, con relación al grado de dificultad del proceso de aprobación de una reforma tributaria en Guatemala, tomando en consideración seis etapas de dichos procesos.

Reforma 2000-2001 (gobierno de Alfonso Portillo)

Luego de la suscripción del Pacto Fiscal, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), auspició y moderó la negociación de la reforma tributaria, en la cual participaron organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial organizado y centros de pensamiento. La reforma denominada Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia incluía el fortalecimiento de la administración tributaria y medidas para combatir la evasión fiscal y el contrabando; el incremento de la tasa del IVA del 10 % al 12 %; el aumento de la tasa máxima del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y otras medidas tributarias. Así mismo, contemplaba la revisión de deducciones y exoneraciones, un incremento del salario mínimo, la implementación de un programa de gasto público prioritario y la puesta en marcha de un programa de reactivación económica.

La CAAP presentó el referido acuerdo político al Congreso; sin embargo, simultáneamente, el ejecutivo envió otra propuesta en la que excluía el IVA e incluía un impuesto sobre transacciones financieras. Finalmente, en el 2000, el Congreso aprobó varias de las medidas contenidas en el Acuerdo Político con excepción del aumento del IVA, el cual fue finalmente aprobado en 2001;

en medio de un clima de confrontación entre el gobierno y el sector privado y con la oposición de los sectores sociales, junto con otras medidas no contempladas originalmente como el aumento de la tasa del IEMA. Entre 2001 y 2003 fueron interpuestos más de 50 recursos de inconstitucionalidad y, finalmente deja sin efecto el aumento en la tasa del ISR, el aumento en la tasa del IEMA y el impuesto específico a la distribución de bebidas.

Reformas 2004 y 2006 (gobierno de Óscar Berger)

Cuando el gobierno del presidente Berger asumió el poder en enero de 2004, la situación de las finanzas públicas era compleja. Por una parte, la meta de carga tributaria de 12 % establecida en el Pacto Fiscal para el 2002 no se había alcanzado, habiéndose situado en 11.7 % a diciembre de 2003. En adición, las resoluciones de la CC de impugnaciones presentadas por el sector privado en años anteriores, dejó sin efecto impuestos como el IEMA en enero de 2004, y, posteriormente, el de distribución de combustibles, lo cual apuntaba a una disminución adicional de la carga tributaria en ausencia de medidas.

La administración tributaria, por su parte, en cuyo análisis se abundará más adelante, se había debilitado (en lugar de fortalecerse conforme a los compromisos del PF), con el nombramiento en 2003 del excontralor de cuentas como superintendente, quien fue condenado más adelante por enriquecimiento ilícito. Por el lado del gasto, el gobierno saliente había asumido múltiples compromisos con diferentes grupos o sectores como los expatrulleros de autodefensa civil, el sector magisterial, de salud y otros, lo cual implicaba una expansión importante del gasto. En cuanto a la gestión del gasto, si bien seguía la implementación del sistema integrado de administración financiera y de auditoría gubernamental (SIAF-SAG), los mismos estaban estancados, había poco uso de Guatecompras y la transparencia de la información fiscal se había debilitado.

El presidente Berger estableció la denominada Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF), cuyo objetivo era consensuar una nueva propuesta de reforma fiscal que permitiera alcanzar la meta del 12 % y continuar atendiendo las prioridades de gasto establecidas en los Acuerdos de Paz. La propuesta presentada por la CTPF a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz, consistía de las siguientes medidas: (a) el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap), que gravaba los activos de las empresas, similar al IEMA; (b) el establecimiento de un impuesto de 5 % sobre ingresos brutos como régimen general de ISR para las empresas; (c) un régimen optativo sobre ingresos netos del 31 %;

(d) fijar un monto máximo de gasto deducible del 97 % sobre ingresos brutos; (e) la restitución del impuesto de distribución de bebidas y (f) la eliminación de la planilla del IVA como deducción del impuesto a pagar del ISR de las personas.

La propuesta se debilitó en el proceso de negociación con el Congreso, quedaron excluidas las reformas al ISR personal. Al mismo tiempo, se inició un proceso de fortalecimiento de la administración tributaria, que incluyó una mayor profesionalización de su personal. Así mismo, se fortalecieron procesos y facultades del personal, que culminó con la aprobación de las «Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria», por el Congreso en junio de 2006, para fortalecer las facultades y herramientas del ente recaudador y establecer el sistema de retenciones del IVA a una amplia gama de actividades. La carga tributaria comenzó gradualmente a recuperarse hasta alcanzar el 12.3 % en 2007; sin embargo, las medidas aprobadas y los esfuerzos de fortalecimiento de la SAT eran aún insuficientes para alcanzar y mantener la meta de recaudación establecida en el Pacto Fiscal la cual, con la actualización de las cuentas nacionales publicada por el Banguat en el 2007, se tradujo en 13.1%[13].

Reforma 2012 (gobierno de Otto Pérez)

El gobierno de Otto Pérez, a diferencia de su antecesor Álvaro Colom, logró que la reforma tributaria que envió al Congreso fuera aprobada en el primer trimestre de su mandato. La reforma se inspiró en la propuesta que había elaborado el GPDF, la cual fue remitida al Congreso por medio de la Comisión de Acompañamiento en marzo de 2008, sin que la misma fuera aprobada. Sin embargo, el proyecto presentado en 2012, aprobado por el Congreso, se debilitó con relación a la propuesta original, pues contenía falencias técnicas que se tradujeron posteriormente en serias limitaciones para su implementación; lo cual trajo como consecuencia que, a finales de ese mismo año, se emitiera una ley de rectificación y, por tanto, para 2013 se emitiera una nueva ley relacionada con aduanas. En adición, el ejecutivo dio marcha atrás con algunas de las medidas como la del incremento al impuesto de circulación de vehículos[14].

---

13 Aproximadamente 14 % con la última actualización publicada por el Banco de Guatemala en el año 2019 basada en el SCN2008, con año de referencia 2013.

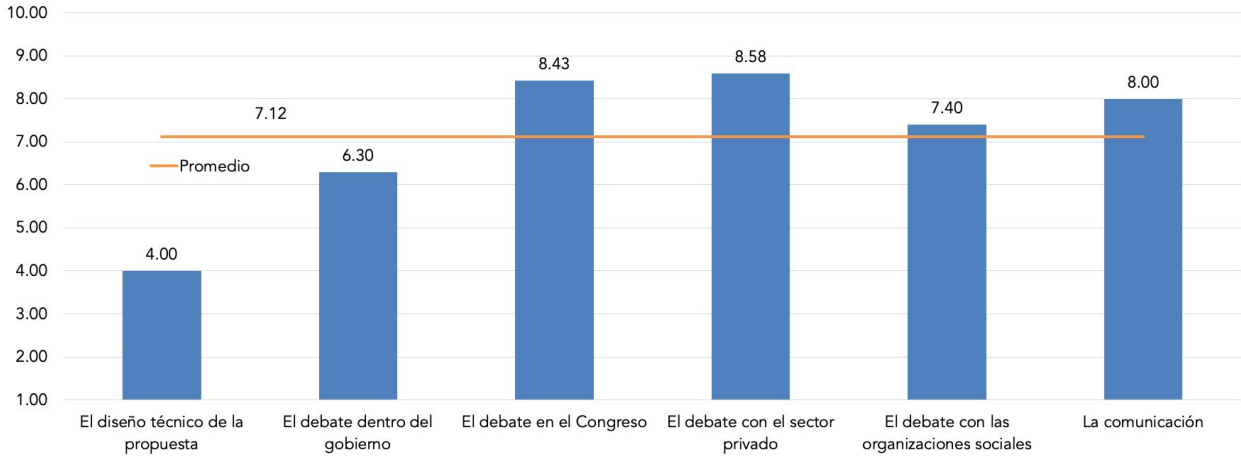
14 El documento «Hacia un Mejoramiento del Sistema Fiscal» publicado por Fundesa y Cacif en 2014, presenta en detalle el contenido de esta reforma.

Al analizar el comportamiento de los ingresos tributarios desde la suscripción del Pacto Fiscal a la fecha, y el actual nivel de la carga tributaria, se puede concluir que las reformas impulsadas por diferentes gobiernos han fracasado en su intento de alcanzar la meta de recaudación tributaria y en lograr un aumento sostenido de los ingresos.

Con base en la evaluación realizada por Arenas (2016), con relación al grado de dificultad para realizar una reforma fiscal estructural en América Latina (pp. 133-135), se procedió a recoger la percepción de los exministros y exviceministros de finanzas entrevistados, respecto al caso de Guatemala. Se utilizó la misma escala de Arenas la cual va de uno a diez, en donde diez significa el mayor grado de dificultad y uno el menor. Los entrevistados le dieron la mayor ponderación (nueve) al debate con el sector privado, seguido por el debate en el Congreso y la estrategia de comunicación, ambas con una ponderación de ocho; al debate con las organizaciones sociales lo ponderaron con siete y al diseño técnico de la propuesta con cuatro (figura 13).

Figura 13

Grado de dificultad para implementar reformas tributarias en Guatemala



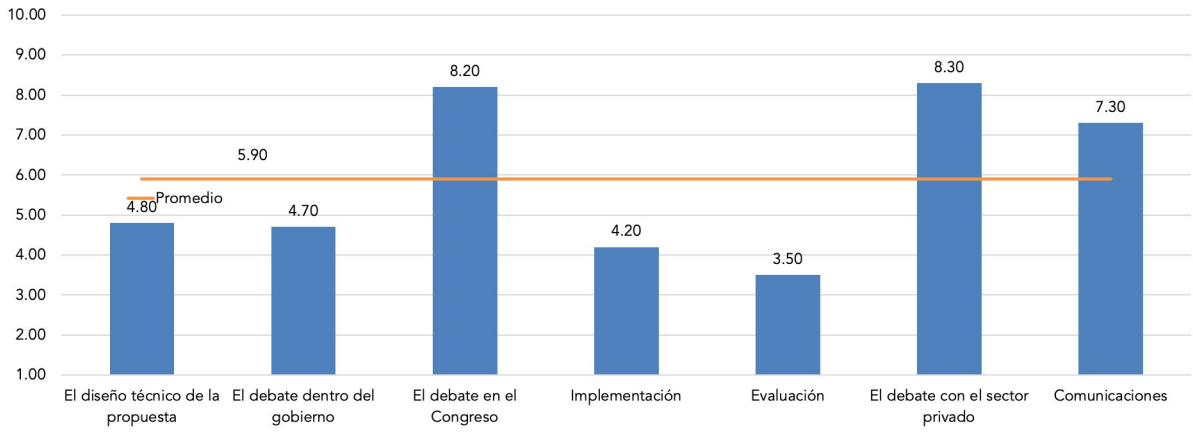
Fuente: elaboración propia, con base en las opiniones de exministros y exviceministros de finanzas entrevistados (2020).

Como se puede apreciar en la figura 14, se encuentran similitudes con las percepciones recogidas por Arenas para otros países de la región, aun cuando su indagación se refirió específicamente a reformas fiscales estructurales[15].

15 Según Arenas, este tipo de reformas busca aumentar la equidad del sistema tributario.

Figura 14

Grado de dificultad de la implementación de reformas tributarias estructurales en Latinoamérica



Fuente: Arenas de Mesa (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*, p. 135.

Progresividad del sistema tributario

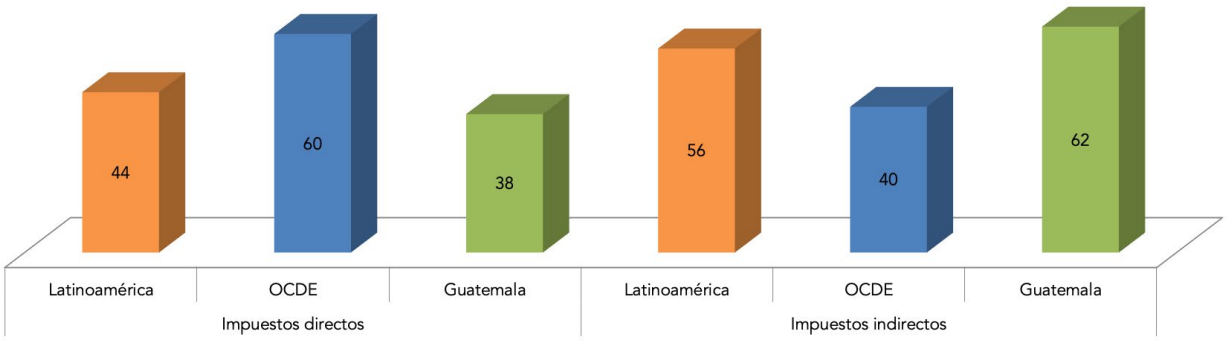
Otro principio dentro del componente de ingresos del Estado del PF es el de progresividad del sistema tributario; indica que este debe de ser «globalmente progresivo». Si bien no se hace referencia directa a la estructura tributaria y al carácter progresivo o regresivo de esta, según el peso de los impuestos directos e indirectos, se menciona que la carga tributaria sebe de ser acorde a los ingresos de los tramos de contribuyentes; destaca que, si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del primero deberá ser mayor a la del segundo.

Estructura tributaria

Como en los otros países de América Latina, la recaudación tributaria en Guatemala descansa más en los impuestos indirectos, particularmente en el IVA, como se observa en la Figura 15; sin embargo, el peso relativo de los impuestos indirectos en el país es mayor al promedio de la región. Lo anterior contrasta con las economías avanzadas en donde ocurre lo contrario, y en donde, además, el mayor peso dentro de los impuestos directos lo tiene el ISR personal.

Figura 15

Proporción de los impuestos directos e indirectos en Guatemala, Latinoamérica y El Caribe (ALC) y OCDE, 2017



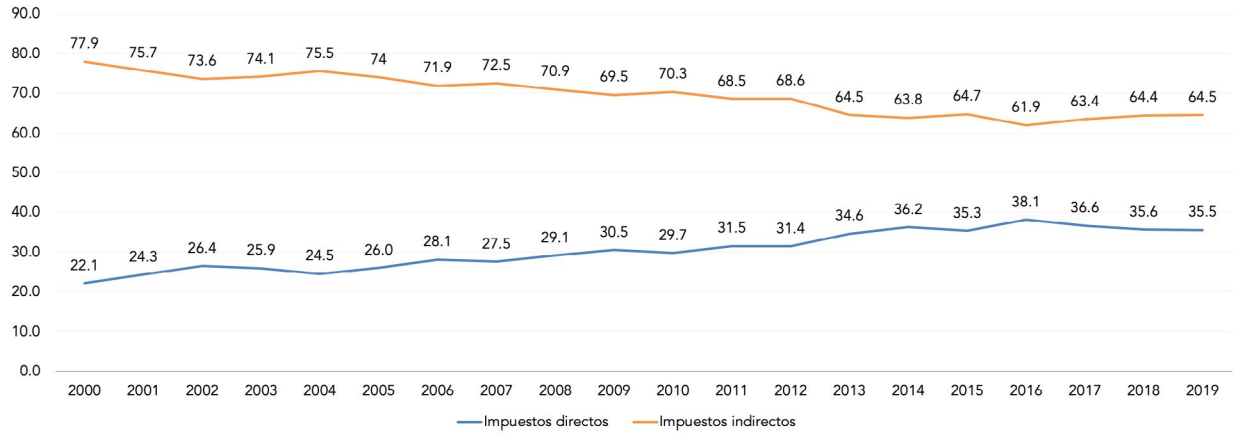
Fuente: OCDE, Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (2017), p. 46. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2019

El IVA cobró un auge importante en América Latina a partir de la década de los 90, y fue una de las principales recomendaciones en materia de reforma tributaria de organismos internacionales, particularmente del FMI. En general el IVA es un impuesto de mayor eficiencia y de fácil recaudación, en comparación con impuestos directos como el de la renta; sin embargo, su importante magnitud dentro del total le da un sesgo de regresividad a los sistemas tributarios de la región, ya que se trata de un impuesto al consumo.

Al igual que en la región, en Guatemala se ha dado una disminución gradual del peso de los impuestos indirectos y un aumento de los directos en las últimas dos décadas. En efecto, como se puede apreciar en la Figura 16, la proporción de impuestos indirectos disminuyó de 77.9 % en el 2000 a 64.4 % en el 2018, mientras que los directos pasaron en el mismo período de 22.1 % a 35.6 %, comportamiento que ha obedecido al incremento del peso del ISR de las empresas. A nivel de tasa, la tasa de IVA en Guatemala (12 %) es de las más bajas la región solo por arriba de la de Paraguay (10 %) y Panamá (7 %), aunque una evaluación más precisa requeriría la depuración de la tasa respectiva en cada uno de los países con las exenciones prevalecientes.

Figura 16

Estructura tributaria en Guatemala según tipo de impuestos, 2000-2019



Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, minfin.gob.gt, Estadísticas Financieras/Ingresos Tributarios Anuales 2000-2019; Superintendencia de Administración Tributaria, Portal. Sat.gob.gt, estadísticas años 2000-2018. 2020.

En la tabla 3, se puede apreciar con mayor precisión la evolución de los diferentes impuestos en Guatemala durante el período 2000-2018.

Tabla 3

Evolución de la recaudación en Guatemala, por tipo de impuesto

Concepto:	2000	2005	2010	2015	2018
IMPUESTOS DIRECTOS	22.00	26.00	29.70	35.30	35.50
Sobre la renta	13.30	18.80	22.30	27.40	27.60
Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00
Empresas mercantiles y agropecuarias	8.60	7.20	7.40	7.90	7.90
IMPUESTOS INDIRECTOS	77.90	73.40	70.30	64.40	64.30
Impuesto al valor agregado	47.30	46.10	48.80	46.80	47.10
Doméstico	19.40	16.00	19.10	21.50	22.50
Sobre importaciones	27.90	30.10	29.70	25.30	24.60
Derechos arancelarios a la Importación	12.00	15.90	6.80	4.30	4.40
Distribución de petróleo y sus derivados	9.30	2.10	6.30	5.80	5.80
Timbres Ffscales	1.20	1.30	1.60	0.70	0.80
Circulación de vehículos	1.20	1.40	1.50	1.40	1.50
IPRIMA	0.00	0.00	0.00	1.80	1.60
Regalías petroleras e hidrocarburos compatibles	2.60	2.50	2.00	0.40	0.50
Salida del país	0.90	0.80	0.60	0.50	0.50
Otros específicos	2.70	2.90	2.70	2.70	2.10
Otros	0.70	0.40	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, Minfin.gob.gt, Estadísticas Financieras, Ingresos/Tributarios Anuales 2000-2019 (2020). y de la Superintendencia de Administración Tributaria, portal.sat.gob.gt. 2020.

El IVA mantiene su peso relativo al aportar alrededor de un 47 % del total, con un aumento del IVA doméstico de 19.4 % en 2000 a 22.5 %, en 2018 y una disminución del peso del IVA de importaciones de 27.9 % a 24.6 % en el mismo período.

Al analizar, más detenidamente el comportamiento y composición de diferente tipo de impuestos en Guatemala, se pueden observar dos reformas importantes que inciden en el aumento del peso del ISR de las empresas: (i) la reforma de 2005, en donde se establece como régimen general el pago del 5 % sobre ingresos brutos y un máximo de gastos deducibles de 97 % sobre el régimen optativo de rentas netas; mantiene un impuesto sobre activos de las empresas, aunque con tasa menor a la de su antecesor el IEMA; y (ii) la reforma aprobada en 2012, durante el gobierno de Otto Pérez, en donde se establece un impuesto de 5 % a la distribución de dividendos.

El ISR de las personas, por su parte, bajó significativamente su peso relativo a partir de esa última reforma, al reducirse el rango de tasas de 15 %-31 % a 5 % y 7 % (el 7 % es aplicable únicamente al ingreso marginal), aun cuando se eliminó en buena medida la posibilidad de acreditar el IVA, así como otras deducciones. Aunque el ingreso anual mínimo para tener la obligación de tributar aumentó de Q36 000 a Q60 000, se estima que, antes de la reforma, las personas comenzaban a ser parte de la base de contribuyentes a partir de un ingreso anual de más de Q100 000, debido al importante peso que tenía la referida deducción de la planilla del IVA. En todo caso, actualmente las tasas de ISR de las personas en Guatemala son las más bajas de la región y se ubican entre las más bajas del mundo, por lo que constituye un tema conveniente a revisar en una futura reforma.

Del anterior análisis se puede concluir que, si bien en el período de análisis se ha registrado una mejora en la progresividad del sistema tributario, medida por el aumento del peso de los impuestos directos en el total recaudado; el mayor peso recae aún en los impuestos indirectos con una participación del 64 % en el referido año. Dicho esto, un análisis integral del tema requeriría establecer la progresividad o regresividad en la asignación del gasto público para lo cual sería necesario contar con indicadores de resultado en las áreas prioritarias.

El impacto de choques externos

La fuerte dependencia de la recaudación respecto al IVA de importaciones explica su comportamiento volátil frente a choques externos de precios, particularmente los relacionados con los combustibles y derivados que tienen un peso importante dentro del total. Los choques que impactan el crecimiento económico también afectan la recaudación, en la medida en que el consumo y la inversión se comprimen. Cuando un choque combina ambos efectos, la magnitud del impacto en la recaudación tributaria puede ser considerable.

Un ejemplo de ello fue la crisis financiera global de 2008-2009, que hizo retroceder el crecimiento económico del país, del 3.3 % observado en 2008 a un 0.5 % en 2009; lo anterior, produjo una merma en la recaudación tributaria de casi 2 puntos porcentuales del PIB, la cual comenzó a recuperarse lentamente solo hasta 2011.

El surgimiento de la covid-19 en diciembre de 2019 y su rápida propagación, llevó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declararla pandemia el 11 de marzo del 2020. Los impactos sociales y económicos se anticipan severos. El FMI (2020), pronostica que la economía mundial entrará en la recesión más grande desde la gran depresión y proyecta, en su escenario más optimista, una caída global de -3 %, peor que la registrada durante la crisis financiera global de 2008-2009. Para las economías avanzadas, estima una caída en la actividad económica de -6.1 %, con -5.9 % para Estados Unidos, -7.5 % para la zona euro y -5.2 % para Japón. Para Latinoamérica, calcula una baja en el crecimiento de -5.2 %. El FMI estimaba que el crecimiento económico mundial podría recuperarse a 5.8 % en 2021, si se asumía que la covid-19 se desvanecía hacia la segunda mitad de este año y que las medidas de contención pueden ser retiradas gradualmente, en los diferentes países y regiones, pero advertía que los riesgos a la baja son sustanciales debido a la incertidumbre que prevalece. En el caso de Guatemala, el organismo estimaba una caída del PIB de -2.0 % para 2020 y una posible recuperación de 5.5 % para 2021 (pp. 4-9 y *Statistical Appendix*).

Este choque externo de gran dimensión, sin presentes en la historia reciente, impactará significativamente la recaudación tributaria, al combinar el efecto de la caída en la actividad económica con la drástica reducción que han registrado los precios del petróleo y sus derivados. En declaraciones recientes, el ministro de Finanzas indicó que la brecha en la recaudación podría llegar a Q7 000 millones[16], lo que evidencia nuevamente la fragilidad de los recursos con que cuenta el Estado.

El análisis realizado en este apartado permite concluir que, sin cambios de fondo al marco institucional en general y al sistema tributario en particular, difícilmente se lograrán aumentar en forma significativa los ingresos fiscales del país en los próximos años, ni asegurar su sostenibilidad. De hecho, como ya mencionó, la inelasticidad de la recaudación tributaria y la vulnerabilidad ante choques externos, dificulta incluso mantenerla cada año al nivel del año anterior.

---

16 Diario *El Periódico*, 17/04/20, p. 8.

Administración tributaria

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz, en su capítulo IV «Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal, Inciso B», reconoce que la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala; afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca. En el mismo inciso especifica que la política tributaria debe concebirse de tal forma que permita la recaudación de los recursos necesarios, para el cumplimiento de las tareas del Estado; incluso los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los principios básicos de (a) ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de capacidad de pago; (b) ser universal y obligatorio y (c) estimular el ahorro y la inversión.

El referido Acuerdo establece, asimismo, que el Estado debe asegurar la eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal. Ante la inminente necesidad de fortalecer la institucionalidad de la administración tributaria, para que el Estado pudiera cumplir con este objetivo y, debido a la debilidad que presentaban tanto la dirección general de rentas internas como la de aduanas que operaban como parte del Minfin, en las cuales se detectaron estructuras de corrupción, surge el proyecto de crear una Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) como una entidad descentralizada y autónoma, con independencia funcional y financiera. La visión es operar con una cultura de trabajo basada en principios y valores institucionales, con personal altamente calificado y comprometido (portal.sat.gob.gt/SAT). La SAT inicia a operar a mediados de 1998, luego de la aprobación del decreto respectivo por parte del Congreso en ese mismo año.

El PF establece siete principios y compromisos con relación a este componente: (a) cumplimiento de las obligaciones tributarias, (b) eficiencia y eficacia en el cobro, (c) sistema de administración justa y no arbitraria, (d) confianza en el contribuyente, (e) persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario, (f) institucionalidad y profesionalización y estrategia sistémica y transparente y (g) seguimiento continuo.

La SAT ha tenido altas y bajas en el cumplimiento de sus objetivos y en general ha dependido más de las personas a cargo que de los procesos en sí. Las épocas recordadas como en las que sufrió mayor debilitamiento fueron durante el gobierno del FRG, con el nombramiento del excontralor general de cuentas como superintendente, quien luego de dejar el cargo fue procesado y condenado por enriquecimiento ilícito; de igual manera, durante el gobierno de Otto Pérez, cuando se investiga y sale a luz la estructura de defraudación aduanera denominada «La Línea», en la que presuntamente estaban involucradas las más altas autoridades del país y de la SAT. Surgió más adelante el descubrimiento de prácticas, también corruptas, en la devolución del IVA y en otros procesos.

La SAT también ha tenido problemas de gobernanza. La ley original no establecía un período determinado para los miembros del directorio, por lo que el mismo se volvió prácticamente vitalicio e inamovible, acomodado y sin un involucramiento más profundo en la dirección de la SAT. Ello dio lugar a los cambios que se concretaron con la reforma a la Ley Orgánica de la SAT, aprobada por medio del decreto 37-2016, con el propósito de fortalecer su estructura organizacional e incorporar mecanismos que coadyuven al logro de sus objetivos.

Por otra parte, el involucramiento del ministerio de finanzas en el desempeño de la SAT ha sido mayor o menor, y depende del interés o prioridad que le han dado los ministros de turno; a quienes les compete la presidencia del directorio de dicho organismo. También se vincula a la relación de estos con los respectivos superintendentes. Cabe mencionar que, en algunas reformas tributarias, como la aprobada en 2012, no se ha involucrado a los equipos técnicos de la SAT como debiera, en el sentido de asegurar que, en el momento de la aprobación respectiva, si esta se diere, el ente recaudador esté totalmente capacitado para su implementación, lo que ha causado en su momento inconvenientes de diferente magnitud a los contribuyentes para hacer efectivos los pagos.

La SAT ha incumplido generalmente con la meta de recaudación establecida en los respectivos acuerdos anuales por un conjunto de factores, algunas veces de carácter exógeno; como los choques externos que afectan el crecimiento económico, pero principalmente cuando afectan el IVA de importaciones (ya sea por menor volumen importado o por caída de precios en el mercado internacional de productos, con peso significativo dentro de las importaciones como los combustibles y derivados). A su vez, puede afectar el comportamiento del tipo de cambio, aunque en menor medida dada su baja volatilidad. Pero más allá de estos factores sobre los que no se tiene control, las diferencias que surgen muchas veces entre el ministro de finanzas y el superintendente de la SAT, en cuanto a la definición de la meta de recaudación, responden a que mientras el primero la quiere lo más alta posible para poder acomodar en el presupuesto un mayor monto de gasto dados los múltiples requerimientos, el segundo, preferiría una meta más baja para quitarse la presión de tener que aumentar significativamente la eficiencia en la gestión de cobro o porque considera que no es factible técnicamente una mejora de la magnitud demandada. Como muestra la tabla 4 es necesario, encontrar un balance adecuado entre aumentar la efectividad de cobro y lo que es técnicamente posible.

En general, se han realizado varios análisis con relación al desempeño de la administración tributaria del país, tanto de expertos nacionales como internacionales. Este estudio se concreta a describir los principales hallazgos de la evaluación realizada por el departamento de asuntos fiscales del FMI en 2017. Para el logro de este fin se utilizó la herramienta denominada *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (Tadat)*, recogidos en el informe respectivo publicado en diciembre de ese año y el cual se encuentra disponible en la página de la SAT.

Tadat es una herramienta de evaluación del desempeño de las administraciones tributarias, que abarca nueve áreas de resultado:

(1) integridad de la base de contribuyentes registrados;

(2) gestión eficaz del riesgo;

(3) apoyo al cumplimiento voluntario;

(4) presentación oportuna de las declaraciones de impuestos;

(5) pago oportuno de los impuestos;

(6) exactitud de la información declarada;

(7) resolución efectiva de litigios tributarios;

(8) administración eficiente de la recaudación y

(9) rendición de cuentas y transparencia.

La herramienta utiliza una escala de A a D para calificar cada indicador (28 en total repartidos en las nueve áreas descritas), en la que A representa el nivel más alto de desempeño y D el más bajo. Guatemala obtiene A en únicamente cuatro indicadores, dos, relacionados con el uso de medios electrónicos para la presentación de declaraciones y pago de los impuestos; uno relacionado con el empleo pleno de los regímenes de retención sobre salarios, intereses, dividendos y anticipos de pago y, el otro, por la publicación oportuna de actividades, resultados y planes. Obtiene B en tres categorías más: alcance, actualidad y acceso a la información, existencia de un proceso independiente de resolución de controversia y mecanismos de control interno. En los demás indicadores la calificación es de C o D. En la tabla 4, se presentan las principales fortalezas y debilidades de la administración tributaria identificadas en la referida evaluación.

Tabla 4

Principales fortalezas y debilidades de la administración tributaria en Guatemala

Fortalezas	Debilidades
1. El alcance, actualidad y acceso a la información por el contribuyente.	1. La falta de información exacta y fiable en el registro de contribuyentes.
2. La presentación electrónica de declaraciones.	2. La falta de un proceso estructurado para identificar, evaluar, clasificar y cuantificar adecuadamente los riesgos de cumplimiento institucionales.
3. El uso generalizado de pago electrónico.	3. La falta de medidas para identificar a los contribuyentes no inscritos.
4. El uso de mecanismos de retención en la fuente sobre salarios, intereses y dividendos.	4. La gestión de la deuda tributaria en mora.
5. El reforzamiento de los mecanismos de aseguramiento interno, con la creación de la gerencia de asuntos internos.	5. La debilidad del sistema de devoluciones del IVA.
6. La publicación de actividades, resultados y planes de manera oportuna.	6. La falta de estudios sobre la exactitud de las declaraciones y su empleo para mejorar los programas de fiscalización.

Fuente: elaboración propia con información de FMI (2017). Departamento de Asuntos Fiscales. Informe de Evaluación del Desempeño, *Tadat*.

Una de las áreas en donde hace especial énfasis el informe es en la importancia de una gestión eficaz de riesgos, tanto con relación al cumplimiento por parte de los contribuyentes como los de carácter institucional. La gestión de riesgos se considera esencial para una administración tributaria eficaz e implica un enfoque estructurado para identificar, evaluar, priorizar y mitigar riesgos.

Otro aspecto que se destaca es el alcance de las medidas de verificación adoptadas para detectar y disuadir la información inexacta en las declaraciones, en donde la calificación fue una D. El informe resalta que los sistemas tributarios dependen en gran medida de que la información presentada por los contribuyentes en sus declaraciones sea completa y exacta, y, por ello es necesario que, las administraciones tributarias realicen controles periódicos de la pérdida de ingresos fiscales, por la inexactitud de las declaraciones, en especial de las empresas, y tomen las medidas pertinentes. Al respecto, se subraya la importancia que tiene para una administración tributaria moderna, el cruce masivo y automatizado de datos de ingresos declarados, con la información proveniente de terceros. De allí la importancia de utilizar la tecnología para cruzar grandes cantidades de datos de contribuyentes en busca de discrepancias, fomenta así la presentación de declaraciones exactas.

También, se refiere a iniciativas proactivas que pueden implementarse como la adopción de enfoques de cumplimiento cooperativo, con el objetivo de desarrollar relaciones colaborativas basadas en la confianza con los contribuyentes, especialmente los grandes e intermediarios, para resolver dudas y dar certeza sobre el tratamiento fiscal de ciertas operaciones en forma ex - ante a la declaración u operación.

La SAT ha anunciado que el fortalecimiento de la gestión basada en riesgos es uno de sus proyectos estratégicos. Como parte de este proyecto implementa de forma gradual, el uso de la factura electrónica, lo que podrá facilitar la trazabilidad de las operaciones del contribuyente con su cadena de valor y hacer cruces de información; en adición, la Corte de Constitucionalidad dejó firme la facultad de solicitar información bancaria de un contribuyente, con orden de juez, lo que también puede contribuir a este esfuerzo.

La SAT necesita fortalecer sus procesos y sistemas, recursos humanos, cultura de trabajo y tecnología, para poder aumentar la eficiencia y efectividad en el cobro de los impuestos con un liderazgo efectivo y continuidad de los planes y proyectos. Por otra parte, en la determinación de la meta anual de recaudación, el equipo técnico de la SAT debería de tener una participación activa, de esa cuenta el cálculo respondería a criterios técnicos sin dejar de incorporar elementos de mayor eficiencia y efectividad.

Gasto público

Los principios de este componente enfatizan en la necesidad de tener prioridades claras para la asignación del gasto público, a partir de lo que establece la Constitución Política, los Acuerdos de Paz, la discusión participativa de la sociedad y el proceso democrático, transparente y público. También se refiere a la importancia de que el gasto público se enmarque en una visión de nación de largo plazo; a la necesidad de proteger el gasto social prioritario en períodos de crisis o recesión; a buscar la complementación entre la inversión pública y privada y a asegurar la calidad, transparencia y productividad del gasto público. Para este último componente el PF planteaba adoptar desde 2001 un Sistema de Indicadores de Gestión que permitiera evaluar la eficiencia y eficacia del gasto, así como evaluar su impacto económico y social, además de la factibilidad financiera, técnica y administrativa (PF, pp. 14-15).

Prioridades claras

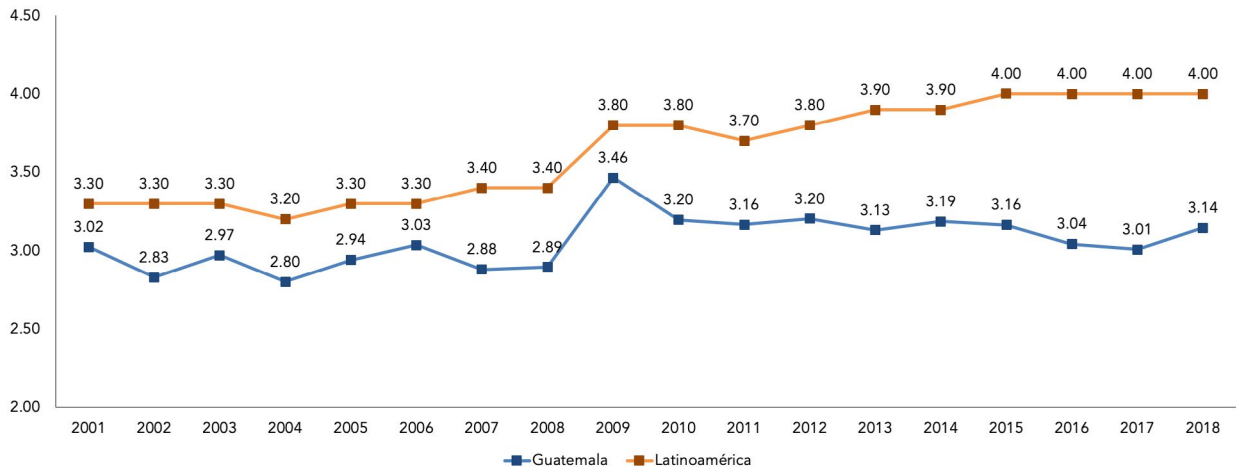
Con relación a las prioridades de gasto, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, marcaron referentes importantes al establecer que se cumpliría con las metas establecidas en materia de gasto en educación, salud, vivienda, seguridad y desarrollo rural; implicó para los dos primeros un aumento de 50 % con relación a los niveles observados en 1995. Además, establecía que las referidas metas se revisarían al alza en función de la evolución de la situación fiscal.

Para el cumplimiento de estas metas, pero sobre todo para su sostenibilidad e incremento gradual adicional, era imprescindible contar con una fuente de ingresos también sostenible y por ello el establecimiento de la meta de carga tributaria. Sin embargo, la debilidad de la carga tributaria se tradujo en avances muy lentos en la asignación de mayores recursos para el gasto prioritario.

En la figura 17, se puede observar, por ejemplo, que el gasto en educación con relación al PIB, que en 1998 se situaba en torno a 2.5 %, alcanzó un 3.0 % en 2001 y se mantuvo alrededor de esa proporción hasta 2008. Si bien en 2009 esta proporción aumentó en un 0.5 del PIB, al situarse en 3.5 %, este comportamiento refleja primordialmente el incremento salarial al sector educación derivado de la suscripción de pactos colectivos. Del 2010 al 2015 mantuvo un peso promedio de 3.2 %, cayendo nuevamente a 3.0 % del 2016 al 2017, con una leve recuperación en 2018. En la misma figura se puede observar que el gasto público en educación de Guatemala se sitúa por debajo del promedio de Latinoamérica y que la brecha se ha ido ampliando a partir de 2010.

Figura 17

Gasto en educación, Guatemala y Latinoamérica, 2001-2018 (en porcentaje del PIB)

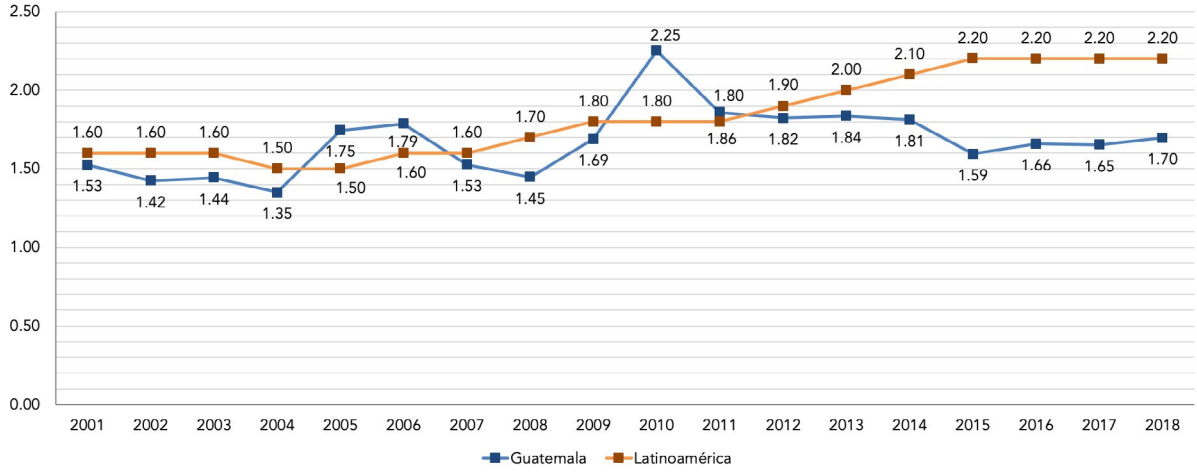


Nota. en el caso de Guatemala se refiere a gasto público de la administración central según clasificación de los Acuerdos de Paz. **Fuente:** minfin.gob.gt, Estadísticas Financieras, Gastos, Gasto Social, según clasificación Acuerdos de Paz (2020); https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-educacion

El gasto en salud, por su parte, cambió de 1.5 % del PIB en 2001 a 1.8 % en 2006, para reducirse nuevamente, entre 2007 y 2008, a un promedio de 1.5 %. Luego de un repunte a 2.3 % en 2010, se ha mantenido en promedio en 1.75 %, por debajo del 2.2 % de Latinoamérica; además, la brecha con la región se ha ampliado desde 2013 (figura 18). Cabe mencionar que el peso del gasto administrativo en el sector salud es significativo dentro del total.

Figura 18

Gasto público en salud, Guatemala y Latinoamérica, 2000-2018
(en porcentaje del PIB)



Nota. en el caso de Guatemala se refiere a gasto público de la administración central según clasificación de los Acuerdos de Paz. **Fuente:** minfin.gob.gt, Estadísticas Financieras, Gastos, Gasto Social, según clasificación Acuerdos de Paz (2020). https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-educacion 2020.

Inversión pública y complementación entre inversión pública y privada

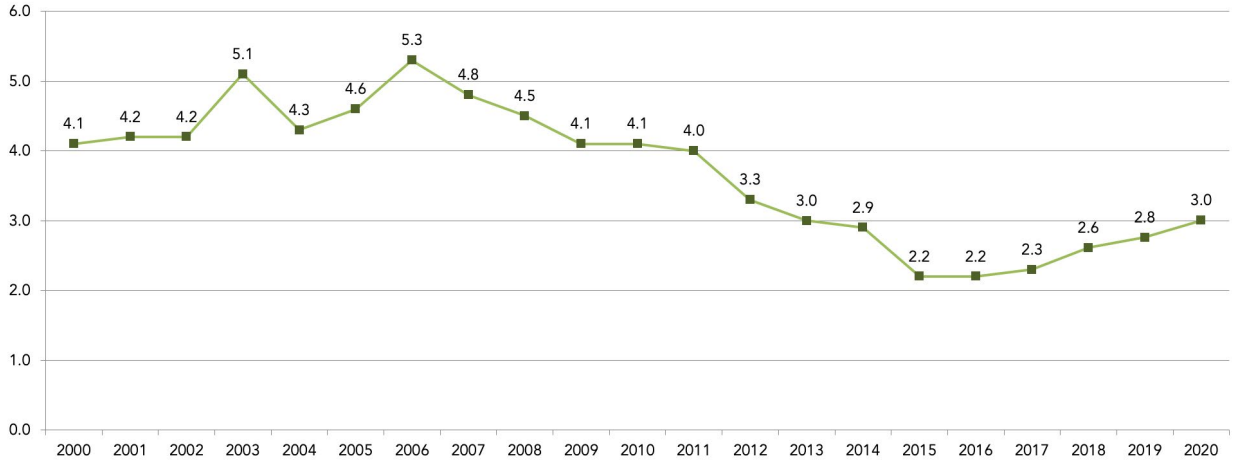
Respecto al gasto en inversión pública, el PF estableció un gasto mínimo de cuatro por ciento del PIB por año, entre 2001 y 2004. En cuanto a la complementación de la inversión pública con la privada, se acordó que antes de finalizar el año 2000, el gobierno, en consulta con organizaciones de la sociedad civil, plantearía propuestas sobre las definiciones de oferta y demanda de inversión pública y de bienes públicos de Guatemala y que dichas propuestas se presentarían en un foro nacional para su validación. (Pacto Fiscal, 2000, p. 15).

Tal como se aprecia en la figura 19, el gasto de inversión pública cumplió con la meta establecida en el período establecido, habiendo alcanzado un promedio de 4.9 % del PIB en 2005-2007; sin embargo, a partir de 2008 se registró una continua desaceleración ubicándose en 2017 en 2.3 % con una leve recuperación en 2018 y 2019[17]. Lo anterior obedece, en parte, a los ajustes fiscales que se han realizado como consecuencia del impacto de choques externos, en donde los fuertes recortes al gasto se han registrado por el lado de la inversión pública, ante las rigideces presupuestarias prevalecientes. No obstante, también han incidido los aumentos del gasto de funcionamiento que solo han podido tener lugar con recortes a otros gastos prioritarios, como el de inversión, en virtud de la baja carga tributaria del país.

[17] Se omite referencia al año 2020 en virtud del gasto presupuestal extraordinario aprobado para mitigar el impacto de la pandemia de la covid-19.

Figura 19

Inversión pública como porcentaje del PIB, 2000-2020



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, proyectos de presupuesto 2002-2019, minfin.gob.gt (2020).

Por otra parte, la elaboración de propuestas sobre las definiciones de oferta y demanda de inversión pública y de bienes públicos de Guatemala y su presentación en un foro nacional para su validación antes de que finalizara el 2000 nunca se concretó. En 2010, el Congreso de la República aprobó la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Dto. 16-2010) con el objetivo, según dicha ley, de establecer el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos de dichas alianzas; se crea asimismo la Agencia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie) como ente rector. Sin embargo, en la práctica la ley ha demostrado su poca operabilidad, de tal cuenta que, desde su creación hasta la fecha, se ha aprobado únicamente un proyecto[18].

Cabe señalar que si bien las metas indicadas en los AP y el PF fueron una guía importante para el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), en la asignación presupuestaria del gasto, por lo menos durante una década después de suscritos estos acuerdos, estas asignaciones presupuestarias no estaban vinculadas a resultados específicos en las áreas pertinentes. Por otra parte, cada nuevo gobierno ha tenido sus propias prioridades de gasto conforme a su respectivo plan; durante el gobierno de Álvaro Colom, por ejemplo, fueron introducidas las transferencias condicionadas y el programa de pensiones para el adulto mayor y, también, se les dio prioridad a los recursos destinados a los ajustes salariales contemplados en los pactos colectivos negociados con los sindicatos públicos, en particular en el sector de educación.

[18] En noviembre de 2021, el Congreso de la República aprobó, bajo el marco de esta ley, el proyecto de construcción del tramo carretero Palín, Puerto Quetzal.

Al analizar la estructura del gasto público dentro del presupuesto total durante el período 1999-2018 (tabla 5), se observa que, mientras el gasto en funcionamiento ha aumentado su participación, pues evoluciona de 56.9 % del total en 1999 a 66.3 % en 2018, el gasto de capital se ha reducido de 31.9 % a 19.1 %. Por su parte, el gasto de servicios de la deuda pública, se ha incrementado moderadamente pues cambió de 11.2 % a 14.7 % en el mismo período.

Tabla 5

Guatemala: Estructura del gasto público, 1999-2018 (en porcentaje)

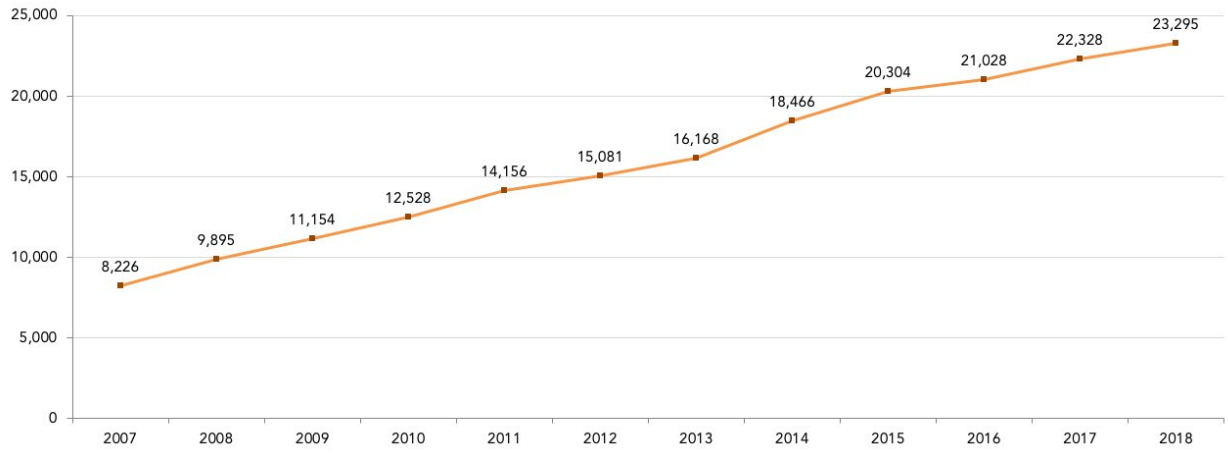
	1999	2003	2007	2011	2015	2018
Gasto de Funcionamiento	56.9	53.4	52.8	59.9	66.6	66.3
Gasto de Inversión	31.9	32.3	31,9	26.5	17	19.1
Servicios de la Deuda Pública	11.2	12.6	15.3	13.6	16.4	14.7

Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, Proyectos de Presupuesto 2001-2020, minfin.gob.gt (2020).

Dentro del gasto de funcionamiento, destaca el renglón de remuneraciones, el cual aumentó de 2008 a 2018 a una tasa anual promedio de 10 %, siendo el período de gobierno de la UNE en donde registró mayor crecimiento con un promedio de 14.6 % anual (figura 20). Por tal razón ha aumentado considerablemente su participación en el gasto total del gobierno.

Figura 20

Guatemala: Evolución del gasto en remuneraciones de la administración central, 2007-2019 (porcentaje del gasto total)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, presupuestos ejecutados 2007-2018, Minfin.gob.gt (2020).

En el principio de visión de nación de largo plazo, el PF establece el compromiso para el gobierno de formular e implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública que utilice criterios técnicos exante y expost, para asignar y evaluar el gasto público y dar a conocer a partir de 2001, un Programa Multianual de Inversiones Públicas y en 2002, el programa de gasto público multianual.

Importancia del proceso presupuestario para la priorización del gasto

El proceso de programación y elaboración del presupuesto anual arranca en Guatemala alrededor de abril, con la convocatoria a la Comisión de Finanzas Públicas, integrada por el Minfin, Segeplán, la SAT y el Banguat, la cual realiza el ministro de finanzas públicas. Segeplán define los lineamientos estratégicos y prioridades con base en las políticas gubernamentales; mientras que el Banguat se encarga de realizar las proyecciones macroeconómicas correspondientes, dando insumos a la SAT para la estimación de la recaudación tributaria en el respectivo ejercicio fiscal. Estos parámetros sirven de fundamento para determinar el techo presupuestario global, así como, el asignado a cada una de las entidades que conforman la administración central. El proceso continúa con el involucramiento de dichas entidades, las cuales deben preparar sus planes operativos y presupuestarios anuales siguiendo la normativa emitida por el Minfin.

Conforme a la ley orgánica del presupuesto, el presupuesto en Guatemala es programático; es decir, que se elabora en función de los programas de gasto por medio de los cuales se brindan servicios a la población. La clasificación para un Ministerio como el de Educación, incluye programas como educación preprimaria, primaria, básica y diversificada, los cuales a su vez incluyen subprogramas, y pueden incluir proyectos y obras específicas. Un subprograma de educación diversificada sería, por ejemplo, la formación de bachilleres y una actividad la supervisión, docencia o capacitación de docentes.

Si bien este tipo de presupuesto permite darle un mejor seguimiento a la ejecución en función de los montos de gasto asignados a cada categoría, no es posible medir los resultados en términos de la mejora del bienestar para la población (por ejemplo, el aumento en la tasa de matrícula de educación preprimaria, disminución de la tasa de desnutrición crónica infantil, aumento del porcentaje de la población con acceso a agua potable, etc.).

Recuadro 1

Avances en el diseño de un presupuesto por resultados

A partir de 2012, el Minfin y Segeplán han adoptado, paulatinamente, elementos de un presupuesto por resultados, incorporando indicadores de desempeño al presupuesto programático. El proceso inició con un proyecto piloto que incluía a los ministerios de educación, salud y gobernación y han incorporado gradualmente a las otras dependencias. Sin embargo, no hay mecanismos formales de seguimiento y evaluación de los resultados, por lo que los resultados presupuestarios aún se miden fundamentalmente con base en la ejecución financiera. Si, por ejemplo, en el transcurso de un ejercicio fiscal es necesario realizar recortes presupuestarios debido a problemas con la recaudación, los indicadores de resultado no son ajustados en congruencia. Al no evaluarse dichos resultados, tampoco sirven de base para la asignación presupuestaria del siguiente año, la cual es más bien inercial.

No obstante, el Minfin y Segeplán realizan esfuerzos continuos en este sentido, como se evidencia en el apartado correspondiente a Gestión por Resultados (GpR) del proyecto de presupuesto 2020 (que finalmente no aprobó el Congreso) , en donde se indica que se realizó el primer ejercicio de vinculación del presupuesto con los ODS y las prioridades nacionales, con base en la metodología de GpR. Se establecen, según este enfoque, los programas presupuestarios de diferentes instituciones de la administración central, descentralizadas, aportes a municipalidades y Consejos de Desarrollo que en una primera valoración brindan la intervención para el logro de los objetivos. Agrega el referido documento que se encuentra en desarrollo, un segundo ejercicio de valoración que llegue a un nivel más profundo, el cual toma no solo los programas sino también los productos y subproductos específicos que intervienen en el desarrollo de cada objetivo, de forma que el presupuesto mantenga una dirección estratégica para orientar las asignaciones presupuestarias, el uso óptimo de los recursos y la consecución de los resultados.

En dicho apartado, también se menciona que el Minfin prevé desarrollar una herramienta informática dentro del Sicoin, que permita darle seguimiento a la producción de las entidades de la administración central en donde el esfuerzo del plan-presupuesto cobre expresión financiera; se dé seguimiento a la ejecución de las intervenciones a lo largo del tiempo y permita realizar evaluaciones periódicas, para determinar si los bienes y servicios trasladados a la población son los adecuados y necesarios.

Se considera que estos esfuerzos deben no solo continuar sino fortalecerse.

[1/] Proyecto de Presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado (2020), p. 5. Consultado el 10/04/2020. https://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados

Fuente: elaboración propia.

Otro problema durante la elaboración y ejecución del presupuesto es la falta de coordinación entre el ejecutivo y los gobiernos locales, en donde estos últimos reciben los aportes del presupuesto ordinario que les corresponden por ley, sin que tengan la obligación de coordinar con el ejecutivo su ejecución, en función de las prioridades nacionales. El listado geográfico de obras fue objeto de repartición de favores durante mucho tiempo, en donde los diputados cambiaban a su antojo dicho listado e incorporan obras que no cumplían con los procedimientos que establece el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Dos aspectos complican adicionalmente la efectividad de la programación presupuestaria, una es la escasez de recursos disponibles debido a la baja carga tributaria y la otra es la rigidez del gasto. Debido a los aportes obligatorios establecidos en la Constitución Política y otras leyes ordinarias, sumado a los compromisos ineludibles de gasto, equivalen a más del 80 % de recursos disponibles. Esto dificulta, además, realizar un presupuesto multianual, en virtud de que los techos presupuestarios en términos del PIB se mantienen sin variaciones significativas, en la medida en que se mantienen estas rigideces y no se prevén aumentos en la recaudación.

En cuanto al proceso de aprobación, el proyecto de presupuesto de cada año debe ser remitido al Congreso el primer día hábil de septiembre, y el Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para aprobarlo; de no hacerlo, regirá el del período fiscal anterior. En la mayoría de los países de América Latina el Congreso solo tiene la facultad de aprobarlo o improbarlo, mientras que en Guatemala también puede modificarlo, lo que ha dado lugar a que resulten asignaciones en función de clientelismo político u otros intereses y prácticas de corrupción.

En cuanto a la percepción de los entrevistados, algunos consideran que hay ciertos avances en el proceso de elaboración del presupuesto por resultados y presupuesto multianual, pero no ocurre lo mismo con el de aprobación; cito como ejemplo las opiniones de dos entrevistados:

> Hay algún avance en la elaboración del presupuesto por resultados, al comparar informes de hace diez años a la fecha. Ahora es posible hacer contrastes porque se cuenta con indicadores de resultado bien elaborados, por ejemplo, en educación y salud. No obstante, si bien se tiene un sistema bueno para estándares regionales faltan avances en el impacto, pues los referidos indicadores no están vinculados a un sistema de evaluación y seguimiento. Se montó un programa por resultados, pero no se usa como herramienta para la implementación de un plan de desarrollo (Ricardo Barrientos, entrevista directa en diciembre de 2020).

> Se comenzaron a utilizar los ejercicios de presupuestación con base a proyecciones de tres años, para dar una visión de mediano plazo de la política fiscal. Desafortunadamente, en materia de aprobación presupuestaria, el Congreso ha utilizado dicho mecanismo como herramienta política que en muchas ocasiones ha llevado a que no haya aprobaciones del presupuesto para el siguiente año fiscal, y, en los casos en que si lo aprueba, frecuentemente introduce modificaciones a asignaciones de gasto en función de objetivos poco transparentes; en adición, a pesar de que la aprobación del presupuesto conlleva la aceptación implícita de determinado nivel de déficit fiscal y sus respectivas fuentes de financiamiento, durante la ejecución el tema del gasto financiado con préstamos, cuya aprobación tiene que solicitarse al Congreso, ha estado supeditada a las discusiones políticas, generando gran incertidumbre a la política fiscal (Julio Suárez, entrevista directa en noviembre de 2019).

Calidad y productividad del gasto público

Este principio enfatiza en la necesidad de asegurar la idoneidad, eficiencia y transparencia del gasto público, con altos grados de ejecución. En cuanto al compromiso asociado a este principio, resalta la trascendencia de evaluar el impacto del gasto, estableciendo el compromiso de adoptar en 2001 en el contexto del SNIP, el Sistema de Indicadores de Gestión que permita evaluar su eficiencia y eficacia. Agrega que como parte de la evaluación se debe abarcar el examen del impacto económico y social, además de la factibilidad financiera, técnica y administrativa al hacer uso de estas evaluaciones para las asignaciones presupuestarias.

Evaluaciones del BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros organismos, demuestran que ha habido algunos avances en la gestión del gasto. La tercera evaluación sobre gasto público y transparencia (PEFA por sus siglas en inglés) realizada a Guatemala en octubre de 2017 y que abarcó el período 2014-2016, concluye que, en términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas está razonablemente alineado con las buenas prácticas internacionales. Destaca que el 67.7 % de los indicadores tienen calificaciones iguales o por encima de «C», lo que refleja un nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas; mientras que solo 32.3 % están por debajo de ese nivel básico. La evaluación, no obstante, señala que hay un amplio espacio de mejora si se toma en cuenta que 74 % de los indicadores son inferiores al nivel C+.

El informe agrega que, solo los pilares de confiabilidad del presupuesto y de transparencia de las finanzas públicas muestran un conjunto de indicadores plenamente alineados con las buenas prácticas internacionales, mientras que la gestión de activos y pasivos es el pilar que presenta la mayor brecha. A nivel de indicador, las mayores debilidades se presentan en administración de ingresos, control de nómina y auditoría interna, del pilar de Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria; informes financieros anuales, del pilar de Contabilidad; y presentación de informes y escrutinio legislativo de los informes de auditoría, del pilar de Escrutinio y Auditoría Externos.

Estos hallazgos son consistentes con la opinión de la mayoría de entrevistados, quienes coincidieron en que hay avances incuestionables en todo lo concerniente a la gestión del gasto, ya que se fortaleció el Sistema Integrado de Administración Financiera [SIAF], y Guatecompras, dos herramientas fundamentales para mejorar la transparencia y rendición de cuentas. La cobertura del SIAF se ha ampliado a otras entidades del sector público, y la modificación en 2010 al código tributario fue positiva, pues obligó a que todas las municipalidades lo implementaran.

El proceso de implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera y Auditoría Gubernamental SIAF-SAG inició en 1998, antes de la suscripción del Pacto Fiscal, impulsado por el ministro de Finanzas de aquella época; con el propósito de hacer más eficiente y oportuna la ejecución presupuestaria, mejorar las capacidades gerenciales en la administración pública y transparentar el gasto. El Pacto Fiscal establece en el apartado de Evaluación y control, los principios y compromisos para consolidar dichos sistemas.

El continuo fortalecimiento de la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin), el Sistema de Información y Gestión (Siges) y otros subsistemas, es considerado como uno de los principales logros del PF para la mayoría de entrevistados; aun cuando reconocen que el ritmo de avance de los mismos ha variado conforme a la prioridad que le han dado los diferentes gobiernos y ministros de finanzas, particularmente con relación a que su adopción sea de uso obligatorio para todas las entidades del sector público.

> Sin el SIAF no hubiera sido posible saber cuál era el grado de corrupción; antes del SIAF todo se registraba y hacía a mano. El Minfin se tardaba alrededor de un mes en tener disponible la actualización de las cuentas del tesoro y el ministro recibía el saldo de caja escrito en un papel. Por lo tanto, el establecimiento del SIAF fue un evento de cambio estructural en la gestión y auditoría social de las finanzas públicas del país (Carolina Roca, entrevista directa en noviembre de 2019).

> El PF de alguna manera desató procesos que se han mantenido y se han venido profundizando. Todo lo que ocurrió con el SIAF y sus subsistemas no se habría podido dar si no hubiera habido ese concepto integral del manejo de las finanzas públicas (FP); todos tienen ADN del PF, han sobrevivido el tiempo y siguen vigentes. El avance obedece a que de alguna forma se logró poner el Pacto como un todo (Hugo Maúl, entrevista directa en diciembre de 2019).

Otro entrevistado puntualiza que, si bien coincide en que se han dado avances en la gestión del gasto por medio de estos sistemas, en la medida en que se ha recurrido más a legislación común, se han entorpecido entre otros los procesos de contratación, con impacto directo en la eficiencia del gasto. Agrega que, en lo laboral, por ejemplo, ha habido un abuso de los recursos del Estado por medio de pactos colectivos sin control y en donde existen en cada ministerio o secretaría numerosos sindicatos; lo mismo ocurre con la asignación discrecional de los diputados sobre partidas de gasto público.

> El problema en Guatemala es que avanzamos en lo que tiende a ser formal, pero seguimos manejando otros aspectos relevantes de manera informal; es decir, el esquema es que se trata de que se cumplan normas, pero no de que el resultado de cumplir dichas normas sea basado en los principios. Entonces en todos los campos hay mejoras y retrocesos porque al final los sistemas de gestión todavía son sistemas que dependen de las autoridades y no las autoridades de los sistemas (Richard Aitkenhead, entrevista directa en diciembre de 2019).

A criterio de otro entrevistado, lo que ha habido son momentos de avance.

> Considero que ha habido momentos de avance en los sistemas de administración del Estado, Guatecompras y la Ley de acceso a la Información. La ley de Compras es un problema que pude experimentar directamente ya que, como usuario durante cuatro años, nunca logré con el equipo ejecutar más del 89 o 90 %, a pesar del empeño que pusimos. La parte institucional es débil y esto incluye a la Contraloría General de Cuentas y el Organismo Judicial; entonces, aquellos sueños de pensar en los aspectos teóricos, en las experiencias de otros países, resulta que no tenemos la institucionalidad adecuada para llevarlos a cabo (Eduardo Velásquez, entrevista directa en enero de 2020).

Por otra parte, la mayoría de entrevistados, también, considera que los avances en la gestión del gasto no se reflejan en una mayor priorización, calidad y efectividad de este. Esto pasa por problemas de insuficiencia de recursos, lo cual es lamentable pues el gasto público es el componente más importante de la política fiscal. El BM (2013), coincide con esta opinión, al indicar que, en Guatemala, mientras los niveles de gasto pueden ser una limitación significativa, mejoras en la eficiencia serían de gran beneficio para obtener mejores resultados por el dinero gastado; agrega dicho organismo que, en particular, existe una gran variación en la eficiencia del gasto en salud y educación a nivel local (p. 9).

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y limitaciones financieras para su cumplimiento en Guatemala

En septiembre de 2000, los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en donde asumieron el compromiso de una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema, establecieron ocho objetivos denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ocho objetivos consistían en (a) erradicación de la pobreza extrema y el hambre; (b) enseñanza primaria universal; (c) igualdad de género y autonomía de la mujer; (d) reducción de la mortalidad infantil; (e) mejora de la salud materna; (f) combate al VIH/SIDA; (g) garantía a la sostenibilidad ambiental y (h) fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

Entre los avances alcanzados, presentados en el informe de 2015, destaca la reducción a nivel mundial, en más de la mitad, de las personas que viven en pobreza extrema; el aumento de las personas en la clase media trabajadora; una significativa reducción de la desnutrición en las regiones en desarrollo; aumento de la cantidad de niños registrados en la enseñanza primaria y reducciones en las tasas de mortalidad materna e infantil.

En el caso de Guatemala, conforme a la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (Segeplan), el cumplimiento de las referidas metas en forma total o parcial fue menor al 40 %, pues no cumple (o incluso empeora en algunos casos) indicadores de desarrollo como pobreza, mortalidad materna e infantil y tasas de inscripción en educación preprimaria y secundaria.

En septiembre de 2015, los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordaron una agenda más ambiciosa denominada agenda de desarrollo sostenible 2030, ampliando a 17 los objetivos a alcanzar, nueve más que los planteadas en los ODM, a los que denominaron Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS incluyen a todos los países, reconocen que el avance en el desarrollo requiere de sostenibilidad económica, social y ambiental. Los ODS seleccionados se ilustran en el siguiente diagrama:

Figura 22

Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: elaboración propia con información de la Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, (consultado el 1/3/2020). https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals

Para dar seguimiento al avance general en el cumplimiento de todas las metas de los ODS, se estableció un índice medio compuesto (*SDG index score*); conforme al referido índice, las economías avanzadas presentan un cumplimiento de 78 %, comparado con 66 % para los países emergentes y 53 % para los países en desarrollo de bajos ingresos.

Un estudio realizado por el departamento de asuntos fiscales del FMI en 2018, con el objetivo de estimar el gasto anual adicional requerido en 2030 para alcanzar un buen grado de cumplimiento de los ODS, en las áreas de educación, salud, electricidad, carreteras, y agua y saneamiento, tomó como muestra 155 países (49 países en desarrollo de ingresos bajos, 72 economías emergentes y 34 economías avanzadas); concluyó que en el caso de los países emergentes la brecha promedio de gasto para alcanzar las metas establecidas en las áreas descritas era de alrededor de cuatro puntos porcentuales (pp) del PIB, mientras que para los países en desarrollo de bajos ingresos la misma se ubicaba en 15 pp[19].

El estudio reconoce la importancia crucial de atender las ineficiencias en la ejecución del gasto, ya que los países necesitan no solo aumentarlo sino gastar de una manera mejor; es decir, de una forma más eficiente y de mayor calidad, para lograr alcanzar los resultados esperados. La estrategia de financiamiento sugerida por el FMI contempla (a) creación de condiciones para el crecimiento económico; (b) aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto; y (c) contemplar otras opciones de financiamiento como un aumento de la inversión extranjera directa, alianzas público-privadas y, en el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos, complementar con el apoyo financiero de la comunidad internacional.

Guatemala, junto con Ruanda, Benín, Vietnam e Indonesia, fueron objeto de un análisis más refinado que también tomó en cuenta circunstancias específicas propias. Los hallazgos del estudio específico para Guatemala se publicaron en un documento de trabajo del FMI, publicado en marzo de 2019[20]. Las áreas específicas seleccionadas fueron educación, salud, carreteras, y agua y saneamiento. La metodología utilizada, al igual que en el resto de los países, consistió en seleccionar una serie de insumos para cada una de las áreas descritas en países con ingreso medio similar al de Guatemala, que han tenido un buen desempeño en avanzar hacia las metas (al menos el 80 % del índice definido), y calcular el gasto que realizan en los referidos insumos, comparándolo luego con el que actualmente se da en Guatemala. El estudio concluye que Guatemala requiere un aumento significativo del gasto, de alrededor de 8 ½ por ciento del PIB en 2030 (4 ½ puntos arriba del promedio para los países emergentes, que es el grupo en el cual se ubica Guatemala), para alcanzar los ODS en 2030, en las áreas seleccionadas.

A nivel específico, el estudio determina un requerimiento de gasto adicional de 3.3 % del PIB en educación, 3.2 % en infraestructura, 1.4 % en salud y 0.6 % en agua y saneamiento. Las principales deficiencias identificadas en educación se relacionan con las tasas de inscripción en educación preprimaria y secundaria, las cuales son bajas comparadas con el promedio para la región; explicándose la brecha en el gasto, principalmente, por el número de alumnos por maestro que es de 17 en promedio comparado con 13 para los países con buen desempeño.

---

19 IMF Staff Discussion Note; Fiscal Policy and Development: Human, social, and Physical Investment for the SDGs. Víctor Gaspar, David Amaglobeli y otros, enero 2019. Para una descripción completa de la metodología utilizada ver Anexo II del referido estudio.

20 IMF, Working Paper Attaining Selected Sustainable Development Goals in Guatemala: Spending, Provision and Financing Needs, Esther Pérez Ruiz y Mauricio Soto, march 2019.

El estudio también reconoce que aun cuando el gasto aumentase a los niveles sugeridos, las metas difícilmente se alcanzaran debido a las serias limitantes de capacidad institucional que enfrenta el sector, reflejadas en bajo rendimiento educativo, alta deserción escolar, inadecuada infraestructura particularmente en el área rural, entre otras.

En salud, el estudio destaca que Guatemala tiene uno de los niveles más bajos de gasto percápita a nivel regional y la brecha más grande en cobertura de salud primaria (cerca de 50 %); existe además un importante desbalance en la distribución del gasto ya que casi un 35 % se destina al personal administrativo. Las tasas de mortalidad infantil y materna continúan elevadas, particularmente en las áreas rurales; el grado de desnutrición en niños menores de 5 años sigue siendo uno de los principales retos y la cobertura de salud primaria o preventiva en el área rural se debilitó grandemente a partir de la cancelación en 2014 del Programa para la Extensión de Cobertura (PEC) que estaba vigente desde 1997, implementado por las ONG. Dicha cancelación se dispuso en la Ley de Transparencia aprobada en 2013, sin que el gobierno tuviera (ni tenga hasta la fecha) la infraestructura y logística adecuadas para la provisión de estos servicios. El elevado costo de medicamentos y la falta de coordinación entre las entidades públicas que conforman el sector salud y entre estas, y los gobiernos locales, constituyen otro importante valladar.

La crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, no solo ha generado un gasto inmediato adicional en el sector salud, sino que ha evidenciado la necesidad en los distintos países y regiones del mundo, desde los más avanzados hasta los más pobres, de fortalecer las capacidades de dicho sector a todo nivel. En este sentido, el aumento de recursos públicos para aumentar la inversión respectiva, y la coordinación de esfuerzos a nivel interinstitucional e intersectorial, deberá constituir un tema prioritario y central de las políticas públicas en los próximos años, que se viene a sumar, en el caso de Guatemala, a la necesidad de recursos para enfrentar las carencias que ya registraba antes de la crisis.

En infraestructura, el estudio explica que, conforme al Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, integrado por los resultados de 160 países, el desempeño de Guatemala se deterioró entre 2014 y 2016, al pasar de la posición 77 a la 111. Con solo 16 500 km, la red de carreteras de Guatemala provee aproximadamente un metro por habitante y 151 metros por km cuadrado, comparado con 3.7 y 413 metros en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. La red de carreteras crece actualmente a un ritmo de 200 km por año, con relación al objetivo de 4000 km que necesita para alcanzar el ODS para carreteras en 2030.

La recomendación en este caso es complementar el esfuerzo de recursos internos adicionales con alianzas público-privadas que permitan financiar al menos 35 000 km al año, lo que requeriría, además, de la revisión y modernización del marco institucional respectivo, incluso el marco regulatorio, para hacer posible una ejecución más eficiente y a la vez con la transparencia necesaria.

Aún con las limitantes que pudiera presentar la metodología utilizada en el estudio descrito, los hallazgos de este constituyen un importante referente sobre la magnitud de recursos adicionales que se requieren para cumplir con los cuatro ODS seleccionados en 2030, que, además, debe acompañarse de un esfuerzo significativo por mejorar la capacidad institucional, para aumentar la eficiencia en la provisión de estos servicios y coadyuvar así al cierre de la brecha identificada. El curso de acción sugerido para Guatemala para aumentar los recursos es el siguiente: (a) fortalecer la administración tributaria; (b) promover una reforma fiscal integral; (c) complementar una mayor movilización de recursos internos con medidas para aumentar la eficiencia del gasto y disminuir su rigidez; (d) promover el financiamiento de proyectos de infraestructura por medio de alianzas público-privadas y e) emprender acciones concretas para mejorar la capacidad de ejecución en el sector público.

Evaluación y control

El tema de transparencia y rendición de cuentas se recoge en el componente VII del PF denominado, Evaluación y Control. Este componente consta de ocho principios y compromisos entre los que destacan la ética de la gestión pública, el control de le eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, el combate a la corrupción y la impunidad la rendición de cuentas y la transparencia e información.

El ejercicio de Revisión del Gasto Público en Guatemala realizado por el BM en 2013, estipula que la implementación del SIAF, que fue construido sobre un buen marco normativo y una plataforma tecnológica moderna, contribuyó a la eficiencia de las transacciones y a la producción de información oportuna y transparente de la mayoría de las finanzas gubernamentales. Sin embargo, el sistema necesita ser fortalecido para mantener el avance en la gestión financiera ya que no existen actualmente penalizaciones claras para las transacciones que se ejecutan fuera del sistema, lo que ha contribuido a la ejecución de contratos sin financiamiento y a la creación de deuda flotante (pp. 26-27). Lo anterior se habría controlado parcialmente con el requerimiento de constancia de disponibilidad presupuestaria, previo a la suscripción de cualquier contrato por parte de una entidad pública, establecido en el 2010.

La evaluación de transparencia fiscal realizada por el FMI, en 2016, también concluye que Guatemala tiene avances importantes, y que las prácticas de transparencia alcanzan los grados de básico, bueno y avanzado en el 75 % de los principios establecidos en el código de transparencia fiscal de dicho organismo (FTC por sus siglas en inglés). El reporte enfatiza que la riqueza de la información disponible, y los sistemas establecidos relacionados con la ejecución del sector público de su presupuesto, finanzas y cuentas permite un acceso fácil de la población a un volumen impresionante de información; aunque los reportes de las cuentas del sector público abarcan solo el 30 % del total de entidades, proveen información que cubre el 75 % del gasto público, apoyado por el SIAF.

El informe concluye que hay un amplio espacio para mejora en transparencia fiscal; destaca los puntos siguientes: (a) extender la cobertura de los reportes fiscales, en donde la información del sector público puede ser consolidada por medio de la información que proveen los subsectores; (b) actualizar la clasificación de la información fiscal adoptando la metodología contenida en el Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del Fondo; (c) establecer metas fiscales de mediano plazo que ayuden a crear predicciones fiscales y asegurar que las principales metas de desarrollo económico y social se alcancen; (d) mejorar el manejo de riesgos fiscales, refiriéndose a la necesidad de crear reportes sobre contingencias y riesgos fiscales relacionadas principalmente con eventos macroeconómicos, desastres naturales y pasivos contingentes de seguridad social, recomendando realizar análisis sobre sostenibilidad fiscal de largo plazo (al menos cada 10 años).

A criterio de varios de los entrevistados, en cuanto a probidad, transparencia y anticorrupción, aunque tal vez no vemos resultados tan visibles en la gestión de gobierno, si se creó cultura de auditoría social en la sociedad civil. También coadyuvó a esto la Ley de Libre Acceso a la Información.

> El PF dejó una hoja de ruta y una cultura de análisis y en el sector público; destacan los avances en la gestión del gasto por medio de las herramientas de SIAF, Siges, SIDP, SNIP, Guatecompras, etc. (Hugo Maúl, entrevista directa en el 2019).

Sin embargo, otro entrevistado enfatiza:

> Si bien se reconoce que hay avances en materia del gasto público en cuanto a asignaciones presupuestarias, transparencia y rendición de cuentas y fortalecimiento institucional, el efecto de dichas mejoras todavía es imperceptible y tampoco ha habido una comisión de seguimiento. En cuanto a los casos de corrupción todavía no hay informes periódicos como se recomendó originalmente en el pacto fiscal por lo que queda mucho camino por andar (Julio Suárez, entrevista directa en noviembre de 2019).

El principio de evaluación y control también incluye el principio de Universalidad de la Evaluación de la Administración Pública, la cual establece el compromiso de «sugerir al Congreso de la república la aprobación, antes del año 2001, de una nueva Ley de Servicio Civil que establezca una carrera de servicio que premie el desempeño eficaz y honrado y que castigue la incompetencia y la corrupción» (PF, p. 23).

No obstante, y a pesar de que esta reforma, la cual es reconocida, por muchos sectores como fundamental para el fortalecimiento del Estado, esta no ha estado en la agenda de prioridades de ningún gobierno ni del Congreso, desde la suscripción del PF, encontrándose además con la oposición de los sindicatos del sector público.

En el principio de transparencia e información se establece el compromiso para el gobierno de crear una comisión en el año 2000, con el fin de elaborar una propuesta de ley de libre acceso a la información, y con ello garantizar el libre acceso de la información pública para todos los ciudadanos (PF, p. 22); sin embargo, la referida comisión nunca se estableció. La Ley de Acceso a la Información Pública finalmente se aprobó por el Congreso de la República en 2008 (Dto. 57-2008), y su implementación evidenció que aún existen brechas para el logro de sus objetivos. Los principios y compromisos relacionados con ética pública, combate a la corrupción e impunidad y rendición de cuentas no muestran mayor grado de avance.

Deuda pública

El nivel de la deuda pública de un país está estrechamente vinculado con el tamaño y evolución de su déficit fiscal; su sostenibilidad en el mediano y largo plazo es un eslabón fundamental para la estabilidad fiscal, macroeconómica y financiera. En general, los niveles de deuda pública elevados y con tendencia creciente están explicados por un gasto público continuamente excesivo con relación a los ingresos fiscales del país en cuestión y por consiguiente provoca que este se endeude.

En atención a lo anterior, el primer principio del componente de deuda pública del PF enfatiza en que la deuda no es sustituta de los ingresos ordinarios del Estado, por lo que debe servir para financiar desequilibrios transitorios entre el total de ingresos y gastos y constituir un instrumento de desarrollo debidamente supervisado y controlado por el Estado. Este principio es congruente con lo establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Dto. No. 101-97 y sus reformas): «No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos».

Sin embargo, el Congreso ha aprobado, cada vez con mayor frecuencia, iniciativas propias de gastos corrientes financiados con recursos provenientes de colocación de bonos. Un ejemplo de ello es la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor aprobada por medio de decreto 85-2005. Esta ley, no identificaba una fuente específica para su financiamiento,

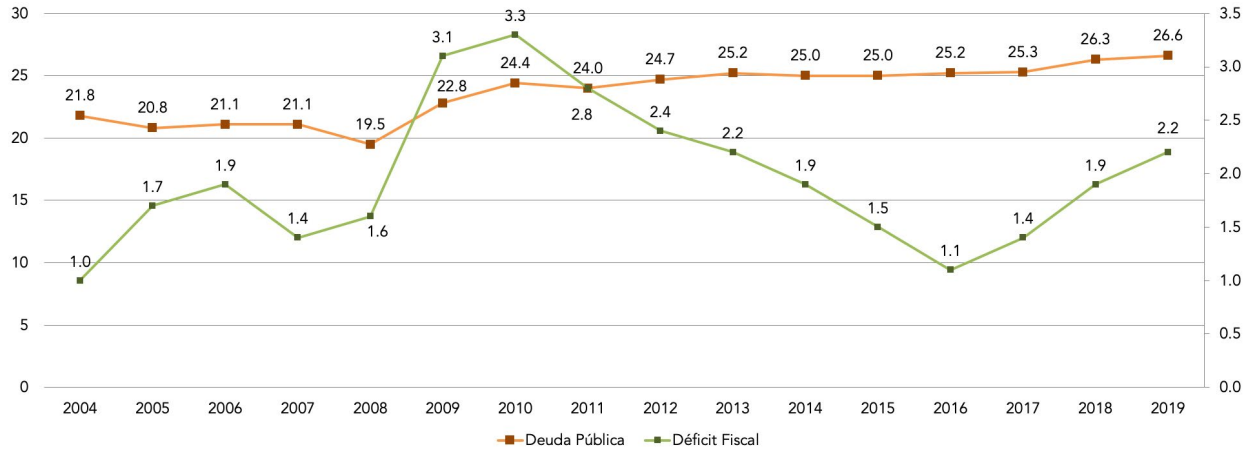
por lo que la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el artículo 8. Derivado de ello el Congreso procedió a emitir un nuevo decreto (39-2006), el cual introduce el artículo 8bis, en el que estableció la colocación de bonos del tesoro como fuente de financiamiento del referido programa. Esto sentó las bases para la aprobación de otras iniciativas las cuales impactan el gasto corriente, dado que validan el mismo vehículo de financiación.

Lo anterior desvirtúa el principio contenido en la LOP y en el PF. Cabe señalar que la LOP es una ley de carácter ordinario por lo que la misma puede ser modificada por medio de cualquier otra ley de la misma categoría, como ha sido el caso. De esta cuenta, la única forma de evitar que esta práctica continúe es elevar la referida ley a una categoría superior, que requiera aprobación por mayoría calificada del Congreso.

Respecto al ritmo de crecimiento del endeudamiento que contemplaba el PF, este contemplaba un aumento neto de 1 % del PIB durante el período 2001-2003. A partir de 2004, un resultado compatible con los compromisos de balance fiscal, para los efectos pertinentes, se quedó en el aire en virtud de que el compromiso durante el primer trimestre de un nuevo gobierno, y previo a una evaluación de desempeño, deberían establecerse metas de balance fiscal (y por consiguiente de nuevo endeudamiento neto). Este proceso no se ha cumplido en ningún gobierno desde la firma del pacto hasta la fecha. Sin embargo, congruente con un manejo prudente de las finanzas públicas, el déficit fiscal ha sido en general moderado al igual que el nivel de endeudamiento público, excepto en los años 2009-2010 por el impacto de la crisis financiera global y en 2020 por el efecto de la pandemia de la covid-19.

Figura 23

Guatemala: Deuda pública total y déficit fiscal, 2004-2019 (en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con información de Minfin, Proyectos de Presupuesto 2006-2020, Cuadros Globales; Estadísticas Financieras, Situación de la Deuda Pública (minfin.gob.gt) (2020). Banguat, Estadísticas Macroeconómicas, sector fiscal: deuda pública interna y deuda pública externa; Actividad Económica: PIB a precios corrientes (Banguat.gob.gt) (2020).

Para asegurar el seguimiento y la transparencia de la deuda pública, el pacto estableció que cada gobierno debería «elaborar y divulgar un programa multianual de manejo de la deuda pública para el período completo de su mandato, debiendo incluir toda deuda pública, interna y externa. Asimismo, que las garantías otorgadas por el Estado, junto con los demás compromisos implícitos de deuda pública, o de recursos de cooperación internacional (como compromisos de contraparte), debían ser identificadas, cuantificadas, evaluadas técnicamente y ser parte del presupuesto nacional» (PF, p. 17).

Aun cuando ningún gobierno ha cumplido con la elaboración del programa referido, se considera que ha habido algunos avances en cuanto al fortalecimiento de la transparencia en el manejo de la deuda pública, en particular, porque se incluyen en el presupuesto todos los ingresos que provendrán del endeudamiento público, y los recursos de contrapartida cuando corresponde; incluso, es obligatorio detallar en el presupuesto el monto de las donaciones programadas. En adición, la Dirección de Crédito Público del Minfin, elabora informes mensuales sobre la situación de la deuda pública y los publica en la página de internet del Ministerio (ver www.minfin.gob.gt./Situación de la deuda Pública/Reporte de Operaciones de Crédito Público); en la misma página aparecen saldos detallados de la deuda pública desde el año 2000, y más recientemente (desde el 2016) un informe mensual de ejecución de préstamos, publicado bimestralmente.

También se cumplió con crear la unidad conjunta entre el Minfin y el Banguat,ç para coordinar las operaciones de mercado abierto, aunque el PF ampliaba el alcance de esta unidad a todas las operaciones de crédito público.

Gestión de la deuda pública

El Pacto Fiscal destaca una gestión prudente de la deuda, la que depende fundamentalmente del manejo de las finanzas públicas. Sin embargo, el nivel de deuda también puede variar en función de factores exógenos como las condiciones en el mercado financiero internacional, las cuales pueden presionar al alza las tasas de interés o el tipo de cambio y, por tanto, comprometen la estabilidad financiera, particularmente en aquellos países con una alta proporción de deuda en moneda extranjera.

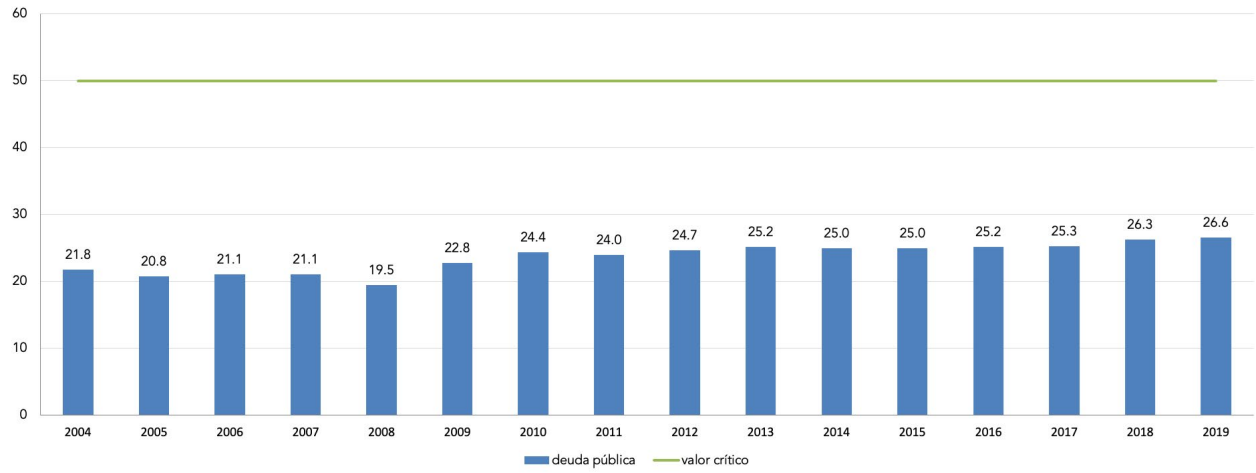
Otro factor importante para las economías emergentes (aquellas con acceso a la colocación de deuda soberana en el mercado internacional), es la alta sensibilidad de estos mercados a diferentes factores, tanto económicos como extraeconómicos, que se trasladan rápidamente al Índice de Bonos de los Mercados Emergentes (EMBI por sus siglas en inglés) y, por ello, impactan las condiciones financieras a las que los diferentes países pueden emitir y colocar su deuda. Desequilibrios macroeconómicos u otros acontecimientos que generen desconfianza o incertidumbre al inversionista, en particular cuando estos acontecimientos ocurren en las economías emergentes grandes (por ejemplo, China, India, o México, Brasil y Argentina en Latinoamérica), impactan negativamente el EMBI, no solo de las economías en donde surge el problema sino de todas las que acceden al mercado; con incidencia en la magnitud del impacto y su respectiva calificación de riesgo.

Es por ello, que para la sostenibilidad de la deuda no solo es importante un manejo prudente de las finanzas públicas, sino también, una gestión activa de la misma que permita un perfil adecuado para coadyuvar a mitigar los riesgos de una crisis asociada a choques externos. Un perfil adecuado debe por ejemplo evitar la concentración de vencimientos, procurar un balance adecuado entre endeudamiento interno y externo, evitar la colocación a plazos excesivamente cortos que aumenten el riesgo de refinanciamiento y, por supuesto, tomar en cuenta la capacidad de pago del país. Existen estándares internacionales establecidos para medir este último, conforme a la clasificación del país (desarrollado, emergente o en desarrollo); dichos estándares definen límites considerados razonables para el endeudamiento con relación al PIB, el servicio de la deuda con relación al PIB y el saldo de la deuda con relación a los ingresos tributarios.

Conforme a los datos del Minfin y el Banguat, la deuda pública de Guatemala alcanzó Q157 326 millones en 2018, equivalente a 26.6 % del PIB, lo que la sitúa por debajo del umbral de 50 % establecido para países con acceso al mercado y entre las más bajas de la región y de los países emergentes. Sin embargo, como proporción de los ingresos tributarios, al situarse en 245 % del total, se ubica muy cerca del valor crítico para países con mercados emergentes y, en la región, se sitúa únicamente por debajo de República Dominicana y El Salvador. Lo anterior refleja su débil nivel de carga tributaria, lo que sugiere un cuidadoso seguimiento. Al respecto, el BM (2013) advierte que, en el caso de Guatemala, el umbral de tolerancia debería ser menor que el de sus países pares, en virtud de la baja carga tributaria (p. 46) (ver figuras 24 y 25). En 2020 hubo un importante aumento de la deuda, que alcanzó el 31.6 % del PIB, debido a los programas de emergencia para enfrentar la pandemia. Es de esperar que pronto vuelva a sus niveles previos a la crisis para asegurar sostenibilidad.

Figura 24

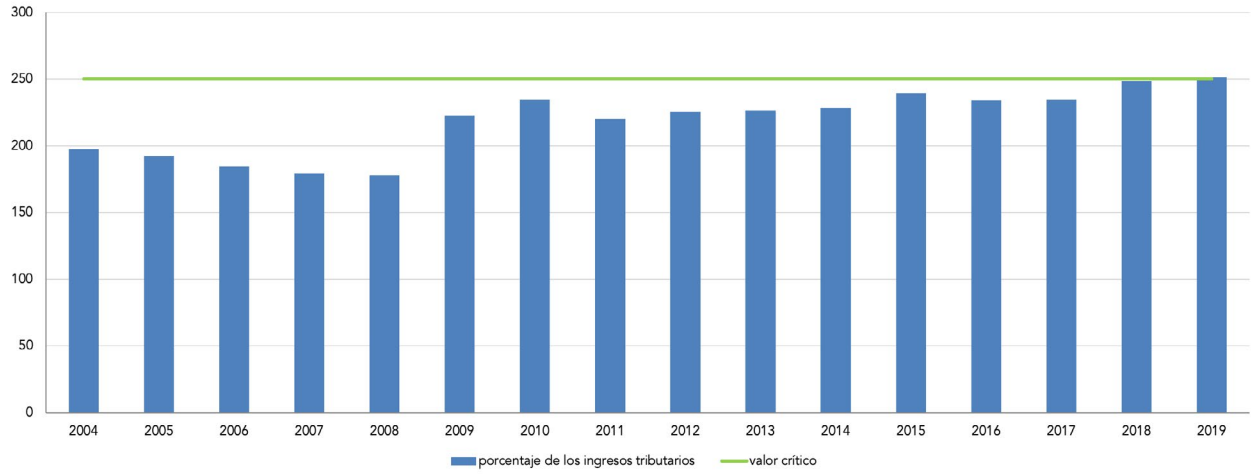
Deuda pública total y valor crítico, 2004-2019 (en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, Estadísticas financieras. Situación de la deuda pública (Minfin.gob.gt) (2020) y Banco de Guatemala, Estadísticas macroeconómicas, Sector Fiscal y Actividad Económica (Banguat.gob.gt) (2020).

Figura 25

Deuda pública total como proporción de los ingresos tributarios, 2004-2019

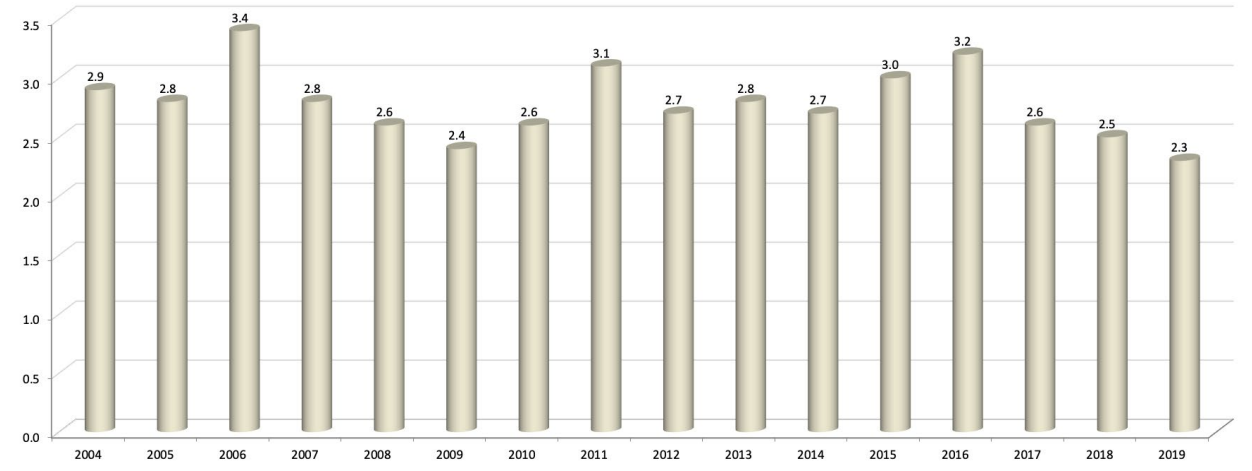


Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, Estadísticas financieras. Situación de la deuda pública (Minfin.gob.gt) (2020) y Banco de Guatemala, Estadísticas macroeconómicas, Sector Fiscal y Actividad Económica (Banguat.gob.gt) (2020).

El servicio de la deuda como proporción del PIB se mantiene estable, con un promedio del 2.8 por ciento en los últimos quince años.

Figura 26

Servicio de la deuda pública, 2004-2019 (en porcentaje del PIB)

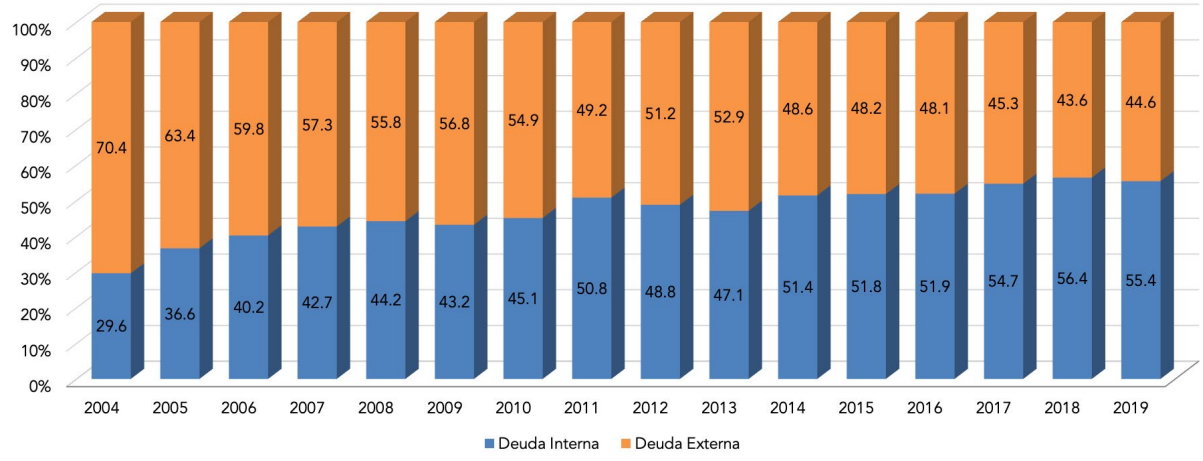


Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, Estadísticas financieras. Situación de la deuda pública (Minfin.gob.gt) (2020) y Banco de Guatemala, Estadísticas macroeconómicas, Sector Fiscal y Actividad Económica (Banguat.gob.gt). 2020.

En cuanto al perfil de la deuda, la figura 27 evidencia la evolución favorable que ha tenido la estructura de la deuda pública, cuyo cambio es de un 70.4 % de deuda externa y un 29.6 % de interna en 2004, a un 42.9 % y 57.1 %, respectivamente; redujo su vulnerabilidad frente a choques externos que generan presiones cambiarias. En adición, según el reporte de operaciones de crédito público del Minfin de noviembre de 2019, el financiamiento externo, incluso los eurobonos, tiene en promedio un plazo de 22 años; nueve años de gracia y una tasa de 4.78 %. El FMI, en su informe de consulta de artículo IV para Guatemala, publicado en junio de 2019, destaca positivamente la estrategia seguida por el gobierno de diversificar la base de inversionistas para la deuda bonificada y, la extensión de la curva de rendimientos de los bonos del tesoro hasta 20 años, así como la presencia continua en el mercado internacional por medio de la emisión de eurobonos.

Figura 27

Estructura de la deuda pública total, 2004-2019



Fuente: elaboración propia con información de Ministerio de Finanzas Públicas, Estadísticas financieras. Situación de la deuda pública (Minfin.gob.gt) (2020) y Banco de Guatemala, Estadísticas macroeconómicas, Sector Fiscal y Actividad Económica (Banguat.gob.gt) (2020).

Recuadro 2

Sostenibilidad de la deuda

Los resultados del análisis de sostenibilidad de deuda realizado por el FMI en 2019 sugieren que, con las políticas actuales con un déficit abajo del 2 %, la deuda del gobierno central es sostenible en 27 % del PIB, y los indicadores de carga de la deuda demuestran ser resilientes a choques macrofiscales de corto plazo. El informe concluye que la deuda pública es sostenible en el largo plazo bajo tres diferentes escenarios. El primer escenario asume un déficit fiscal que se sitúa en 2.4 % en 2020 y disminuye gradualmente a 2.2 % en 2024; el primer escenario alternativo asume un relajamiento temporal de la política fiscal por seis años, durante los cuales el déficit fiscal se situaría en promedio en 2.7 % del PIB; finalmente, el segundo escenario alternativo asume un relajamiento permanente del déficit fiscal manteniéndose en promedio en 2.3 %.

El Fondo realizó cinco análisis de sensibilidad que incluyen un choque al balance primario; un choque al crecimiento económico; un choque de tasa de interés; un choque cambiario y una combinación de todos los anteriores y, concluyen que los resultados sugieren que los indicadores de carga de deuda de Guatemala tienen una resistencia amplia a choques macroeconómicos.

No obstante, cuando el FMI llevó a cabo estos análisis, no anticipaba un choque de la magnitud e intensidad de la ocasionada por la covid-19, sin precedentes en la historia económica reciente, que, como se mencionó, tuvo un fuerte impacto en la economía global, regional y del país. La crisis sanitaria ocasionada por esta pandemia ha implicado el lanzamiento de programas agresivos por los gobiernos de todo el mundo, para mitigar los impactos sociales y económicos de corto y mediano plazo. Los programas abarcaron políticas fiscales y monetarias expansivas que permitan proteger la vida y los medios de vida, e incluyen generalmente transferencias en efectivo a la población más vulnerable, protección de desempleo y liquidez de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

En el caso de Guatemala, la combinación de recursos adicionales requeridos en el presupuesto para financiar los compromisos adquiridos por el gobierno anterior, y para implementar el programa de emergencia para atender la crisis, alcanzó los Q19 805 millones financiados con bonos y préstamos. En el dictamen emitido por la Junta Monetaria (JM-41-2020), para expresar opinión con relación a la ampliación del monto de la emisión de bonos del tesoro1/, se indica que el déficit fiscal con este nuevo endeudamiento se elevaría a 6 % del PIB en 2020; en este contexto, la deuda pública alcanzaría alrededor de un 30 %. Si bien el moderado endeudamiento que ha tenido Guatemala le genera espacio fiscal para enfrentar esta crisis, es importante tener en cuenta que, el aumento de la deuda sumado a la caída en la recaudación tributaria coloca a las finanzas públicas en un escenario más complicado que será necesario tener presente en el diseño de políticas públicas futuras, particularmente porque atender un mayor servicio de la deuda se traducirá en mayores presiones presupuestarias.

1/ La opinión corresponde a la ampliación, hasta Q11 000.0 millones del monto de la emisión de bonos del tesoro contemplados para el Ejercicio Fiscal 2020. Anteriormente había emitido opinión con relación a la ampliación de Q5000 millones.

Fuente: elaboración propia.

Riesgos fiscales y pasivos contingentes

Otro elemento importante que no debe perderse de vista es el de los riesgos fiscales y pasivos contingentes, que no se reflejan en los indicadores de deuda, pero pueden, en determinado momento, materializarse y significar una presión fiscal importante; un ejemplo de ello son los potenciales resarcimientos que tendría que realizar el gobierno si prosperan demandas interpuestas contra el Estado, o contingencias resultantes de la brecha financiera en el sistema de pensiones del Estado. Como buena práctica, el Minfin comenzó a elaborar y publicar un informe de riesgos fiscales y pasivos contingentes a partir de 2017.

Endeudamiento de gobiernos locales

En cuanto a la deuda municipal, en 2010 se introdujeron reformas al Código Municipal que además de establecer la obligatoriedad para todas las alcaldías de adoptar la Administración Financiera Integrada Municipal, establece que para la contratación de préstamos deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago y prohíbe la contratación de obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Consejo Municipal que las contrae. Esto, derivado de prácticas en el pasado que dieron lugar a sobre endeudamiento con bancos del sistema de varias municipalidades, limitando en forma importante la disponibilidad de recursos en los nuevos períodos de gobierno municipal; ello representa, además, un pasivo contingente para el Estado.

Fortalezas y debilidades del Pacto Fiscal

La tabla 6, lista las principales fortalezas y debilidades del Pacto Fiscal conforme a las entrevistas realizadas:

Tabla 6

Fortalezas y debilidades del Pacto Fiscal

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Haber sido un «acuerdo nacional" suscrito por una amplia diversidad de sectores de la sociedad guatemalteca sobre el rumbo que debía tener la política fiscal, al definir el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado de Guatemala para cumplir sus funciones.	1. Poca visión de la importancia de involucrar a los sectores políticos en estas discusiones y entonces el político se siente revestido del poder que los votos le otorgan. Se debió asegurar una efectiva participación institucional del Congreso de la República y de los partidos políticos.
2. El proceso hacia el acuerdo, el cual organismos como la Cepal lo comparan con el Pacto de la Moncloa, ya que tuvo mucha participación de sectores y personas con diferentes ideologías.	2. La falta de identificación del gobierno de turno con los consensos alcanzados, aunado a su débil capacidad negociadora, que refleja la distribución del poder en ese momento y la carencia de élites claras con una visión de largo plazo sobre el futuro del país.
3. La dinámica y narrativa positiva que generó, en donde diferentes sectores estaban de acuerdo en abordar el tema y poder lograr un gran cambio.	3. No se alcanzó la meta de recaudación tributaria.
4. Fue concebido con una visión integral: no era un tema exclusivamente tributario, sino que se trataba de un manejo integral de las finanzas públicas.	4. No cumplió con uno de sus principales retos que era aumentar la confianza de la población por medio de una mejora del gasto público. Esto no se ha dado por la captura del Estado que tienen los proveedores, los sindicatos y otros grupos de poder.
5. Incluyó compromisos aceptados por las organizaciones representativas de la sociedad civil y del sector público, con el objeto de establecer un marco que permitiera la definición de una política fiscal integral, con visión de largo plazo.	5. Comenzó con el componente tributario; todavía hoy la discusión se concentra solo en la meta especifica que era 12 %.
6. Estableció principios de conducta fiscal que permitían que se diera por un lado la recaudación tributaria, pero por el otro el gasto y el balance fiscal que debiera tener el país, lo que ha permitido que el déficit fiscal en Guatemala ha sido un déficit controlado.	6. La débil institucionalidad partidaria.
7. La pluralidad, experiencia y prestigio de las personas que formularon las propuestas que daban no solo las garantías profesionales de la seriedad y balance técnico de las mismas, sino también, la confiabilidad de que se trataba de un esfuerzo independiente sin vicios políticos escondidos.	7. Falta de compromiso de los diferentes grupos de la sociedad en alcanzar acuerdos para el desarrollo que sean financiados por los guatemaltecos, en buena medida por una ideología.
8. Contó con el apoyo de organismos y expertos con gran experiencia;	8. Los compromisos establecidos en los principales componentes fiscales no se institucionalizaron en una ley de responsabilidad fiscal o en un marco fiscal de mediano plazo que fuera de cumplimiento obligatorio.
9. Desató procesos que se han mantenido y se han venido profundizando. Los avances que se han dado en los sistemas de gestión y control de la administración financiera, no se hubieran dado si no hubiera habido ese concepto integral del manejo de las finanzas públicas.	9. La falta de un compromiso de carácter vinculante con los diferentes sectores, ya que estas iniciativas, generalmente, producen tensiones entre distintos sectores sociales y grupos de poder.
10. Se logró un efecto al menos financiero, en darle mayor primacía al gasto social, acompañado de reducción al gasto del Ejército.	10. La falta de una institución bien definida para impulsar el proceso, con credibilidad técnica y política.
11. Dejó una hoja de ruta y una cultura de análisis en el sector público.	
12. El gran avance en entender que lo fiscal tenía implicaciones para el desarrollo humano (IDH).	
13. Establecía elementos teóricos muy importantes por lo que podía considerarse como parte de una estrategia de desarrollo.	

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Con relación, específicamente al componente de reforma tributaria, al preguntar a los entrevistados los elementos incidentes en que no se concretara como se había previsto su opinión, debería haberse hecho diferente; la respuesta más generalizada fue que las razones fueron principalmente de índole política. La primera, y en la cual coincidieron la mayoría de consultados, es que hubo poca visión de la importancia de incorporar a los sectores políticos en la discusión y, entonces el político se sintió revestido del poder que los votos le otorgan para no apoyar la reforma tributaria. Indican que se debió asegurar una efectiva participación institucional del Congreso y de los partidos políticos. Al respecto, me permito citar a uno de los exministros de finanzas entrevistados que indican:

> Una conclusión o lección adquirida de este (y otros) proceso es que cuando tratemos de llegar a un acuerdo nacional, que nunca se nos olvide que los que hacen las leyes son los diputados, por lo que ellos tienen que estar involucrados desde un principio; no podemos darnos el lujo de no tomarlos en cuenta (José A. Arévalo, entrevista directa, en diciembre de 2019).

No obstante, otros consideran que el principal tropiezo fue la falta de identificación del gobierno de turno con los consensos alcanzados; indican que los ponentes del Pacto Fiscal debieron venderlo al gobierno que había asumido en enero de 2000, para que se empoderara de la propuesta. Un tercer grupo considera que las diferencias no solo entre el ejecutivo y el legislativo, sino también, a lo interno del ejecutivo fue lo que incidió para que no se concretara la aprobación de la reforma. Sin embargo, algunos entrevistados son de la opinión que estas son excusas pues el proceso se siguió como se había acordado y que lo que no hubo en realidad fue suficiente voluntad política.

Hay, sin embargo, una opinión que relaciona el fracaso de esta reforma a la falta de cultura política en el país, ya que, por una parte, el sector privado, por la desconfianza que le generaba el gobierno del FRG, consideraba que la aprobación de la reforma pactada le daría mucha más tranquilidad y esto lo llevó en determinado momento a exigir al gobierno su aprobación sin ninguna modificación. El gobierno reaccionó negativamente ante esta postura, iniciándose así la complicación de todo el proceso. En este sentido, más que fallar en no involucrar al estamento político, la falta de cultura y madurez política de los actores involucrados pareciera haber sido uno de los factores más importantes para que se perdiera esta oportunidad.

Propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal

Desde la suscripción del Pacto Fiscal en el año 2000, tal vez el esfuerzo más significativo para retomarlo luego del incumplimiento o atraso en la implementación de varios de sus componentes y, en particular, de la meta de carga tributaria, fue el del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF).

El GPDF fue establecido en agosto de 2006, por el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP)[21]. El mandato para el GPDF fue proponer un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del PF, pendientes de cumplimiento, de manera que fueran una guía para la política fiscal de la nueva administración gubernamental que asumiría la conducción del país en enero de 2008. El mandato también establecía que el GPDF debía mantener relación constante con la Comisión de Desarrollo Económico y Social de la CNAP, e impulsar el proceso de propuesta consensuada de los temas sustantivos de política fiscal.

El marco institucional que dio origen al establecimiento del GPDF, se consideraba así un marco sólido, con la fortaleza necesaria para reimpulsar nuevamente este proceso, en virtud de que provenía del mismo Congreso de la República.

El GPDF fue integrado con profesionales con conocimiento y experiencia en política fiscal y con miembros representativos de diferentes sectores nacionales; la ministra de Finanzas Públicas y la superintendente de Administración Tributaria fueron integrados como miembros exoficio[22]. El primer aspecto del mandato del GPDF era contar con un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, pendientes de cumplimiento, con el propósito de que sirvieran de guía para la política fiscal de la nueva administración que asumiría en enero de 2008.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta, el GPDF, realizó un amplio proceso de análisis técnico, apoyándose en diversos estudios sobre política fiscal; realizó talleres de discusión, retroalimentación y consulta con expertos internacionales y sectores de la sociedad civil; enfatizó su análisis y las propuestas en los temas de calidad y transparencia del gasto público e ingresos y administración tributaria.

---

21 La Ley Marco de los Acuerdos de Paz fue aprobada en septiembre de 2005 por medio del decreto 52-2005; dicha ley dispone en su artículo 6 la creación del CNAP como un ente autónomo y con independencia funcional, cuyo propósito es consensuar y promover reformas que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

22 El GPDF estuvo integrado por José Alejandro Arévalo, Carlos Alberto Barreda, Juan Alberto Fuentes, José Ángel López, Alma Beatriz Quiñonez de Gálvez, Lizardo Arturo Sosa y Eduardo Antonio Velásquez. En forma exoficio, como titulares del Minfin y la SAT, María Antonieta de Bonilla, Hugo Eduardo Beteta, Mefi Rodríguez y Carolina Roca.

El GPDF planteó principios básicos para la implementación de un gasto público prioritario durante 2009-2010, con base en las prioridades establecidas en los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y reiteró que el gasto público debía enmarcarse en los principios y compromisos consignados en el PF.

Con relación al eje de transparencia, propuso acciones puntuales en (i) transparencia e información; (ii) ética de la gestión pública; (iii) combate a la corrupción e impunidad; (iv) extender el uso del SIAF a todas las entidades del sector público y a las municipalidades; (v) transparentar la ejecución del gasto público; (vi) fortalecer constantemente el desarrollo e implementación de los sistemas SIAF, Guatecompras, Guatenóminas, y el Sistema Informático de Gestión (Siges), el cual se debe extender y hacer de uso obligatorio; y (vii) fortalecer la legislación que norma los procesos de adquisición del Estado y de su gobernanza. Con relación a este último, propuso una acción coordinada entre el Minfin, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), y la Contraloría General de Cuentas (CGC), para asesorar y apoyar a las municipalidades sobre las prioridades de gasto social, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y el Sistema Nacional de Inversión pública (SNIP); de esta cuenta fortalecer técnicamente a la contraloría, especialmente con relación al Sistema de Auditoría Gubernamental.

Con relación al fortalecimiento de los ingresos, el GPDF elaboraron propuestas específicas para el fortalecimiento de la administración tributaria y una propuesta de reforma tributaria que se basaría, según lo consignaron, en seis principios básicos inspirados en el PF: simplicidad, generalidad, equidad y justicia, neutralidad, suficiencia y estabilidad.

La propuesta de reforma tributaria incluía la reducción gradual en la tasa de ISR empresarial de 31 % a 25 %; un porcentaje máximo de gastos deducibles del 95 %; la reducción de tasas marginales de ISR personal y la eliminación de la planilla del IVA como deducción del impuesto a pagar; la introducción de un impuesto (5 % - 10 %) sobre la distribución de dividendos y otras rentas de capital, así como, la revisión de la política de incentivos fiscales.

Por el lado de los impuestos indirectos, el fortalecimiento del sistema de retenciones del IVA; simplificación del régimen de pequeño contribuyente con una tasa del 5 % sobre ingresos brutos, y la consiguiente eliminación del crédito fiscal, que otorgan las facturas emitidas por los contribuyentes en este régimen. La introducción de un impuesto de primera matrícula de vehículos en sustitución del arancel y parcialmente el IVA que se pagaba; la duplicación del impuesto de circulación y otras medidas de modificación al código tributario, para fortalecer el control y fiscalización por parte de la SAT. También se propuso la aprobación de una Ley del Sistema Aduanero Nacional.

El GPDF presentó su propuesta en marzo del 2008, cuando ya había asumido el gobierno de Álvaro Colom; uno de sus integrantes, fue nombrado ministro de Finanzas por el presidente electo, otro fue nombrado viceministro de la misma cartera y un tercero fue electo diputado ante el Congreso de la República. Luego de asumir el nuevo gobierno, la reforma propuesta por el GPDF encontró una serie de tropiezos, incluso de nuevo la falta de apropiación de esta por parte del gobierno electo; la falta de identificación e interés de los nuevos diputados (aun cuando institucionalmente el GPDF provenía del propio Congreso), y la oposición de algunos sectores principalmente el sector privado. En opinión de algunos entrevistados a pesar de ser una muy buena propuesta técnica, no hubo el cabildeo ni la discusión suficiente sobre su contenido.

La crisis financiera global surgida en octubre de 2008 y el rompimiento entre el gobierno y el sector privado debido a la muerte de Rodrigo Rosenberg, terminó de eliminar cualquier posibilidad política para que esta reforma prosperara. A continuación, se transcriben opiniones recabadas durante las entrevistas con relación a esta propuesta:

Entrevistado 1:

La propuesta estaba bastante equilibrada, pero surgen algunos problemas; por un lado, el sector privado adopta la posición de avancemos, pero atrasemos lo más posible; dialoguemos primero. Por el otro, no hay posición decisiva del presidente de apoyar y ese apoyo es fundamental; luego tampoco de los partidos políticos. la UNE ni siquiera lo tenía en su plan de gobierno. Con todo, la propuesta del GPDF tenía más respaldo político en comparación con otras propuestas, en virtud de haber sido elaborada por un grupo que surge del propio Congreso.

Entrevistado 2:

En esta ocasión, a nivel técnico se hizo un esfuerzo concienzudo de análisis de la situación y posibles cursos de acción, pero nunca hubo un cabildeo suficiente, en este caso con los sectores empresariales ni mucho menos políticos. Me parece que al igual que en otras ocasiones, se creó la apariencia de llegar a consensos que se podrían denominar falsos consensos, porque no hubo un acuerdo suficientemente detallado y discutido sobre el contenido de las reformas propuestas. En resumen, fue un buen trabajo técnico pero inviable políticamente.

Entrevistado 3:

La propuesta técnica estaba muy bien fundamentada, se tuvo apoyo del BID en la formulación, pero hubo falta de capacidad para el diálogo. No llegó a tiempo, por lo que se perdió el objetivo de desvincularlo del ciclo político; el nuevo gobierno la trató de impulsar, pero el sector privado se opuso. Nunca hubo acuerdos formales en torno a la propuesta y el Gobierno no tuvo la capacidad de negociarla por sí solo. Buscar acuerdos fuera del Congreso ya no es opción, es un gran error pretender hacerlo así.

Entrevistado 4:

Se origina de la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Paz, parte del Congreso; la administración Berger abre espacios y ofrece un terreno para que este tipo de iniciativas se concretara; retomar esfuerzos para ponernos de acuerdo. También, concedo importancia al ciclo expansivo en que se encontraba la actividad económica. La gran característica del GPDF, es que sus integrantes eran tecnócratas con alto perfil político. También jugó un gran papel la asistencia técnica del BID.

Entrevistado 5:

Era un grupo de técnicos y académicos que trabajaron en una propuesta que fuera políticamente viable. Propusieron por primera vez que se gravaran las rentas de capital. Al mismo tiempo, los abogados fueron muy cuidadosos, dado el artículo 243 constitucional que prohíbe la doble o múltiple tributación, basado en el hecho generador. Posteriormente, cuando entró el gobierno de Colom, surgió nuevamente la desconfianza del sector privado, quien no estaba de acuerdo con un impuesto a las rentas de capital. Luego el problema Rosenberg inviabilizó totalmente las reformas. La crisis financiera internacional vino y también incidió; golpeó la actividad económica, aunque en menor medida que en los otros países de la región; entonces, todos estos choques, algunos endógenos y otros exógenos, inviabilizaron la reforma.

Entrevistado 6:

Con relación a la propuesta del GPDF, al igual que como ocurrió con la reforma tributaria del PF, se perdió el momento de haberlo llevado al Congreso antes del cambio de Gobierno, ya que después hubo mucha desconfianza del sector privado porque ganó la UNE. Aprovechar lo oportuno del momento es siempre muy importante.

Entrevistado 7:

Considero que en Guatemala no hay una verdadera conciencia de Estado y siempre son los intereses de grupos de poder los que no permiten que se concreten los esfuerzos. Estos grupos se unen a un gobierno, que no tiene capacidad de actuar porque no se lo permiten estos mismos grupos. No hay conciencia de bien común.

Entrevistado 8:

La propuesta del GPDF era que el gobierno de turno durante el período 2008-2011, impulsara una sola reforma tributaria; sin embargo, derivado de la crisis económica global de 2008-2009, que afectó la economía nacional, no propició las condiciones para que la reforma tributaria se concretara en los primeros años de gobierno.

Entrevistado 9:

Considero que el problema no estuvo en que faltó un mayor involucramiento del sector político, sino en el hecho de que el GPDF no logró un 100 % de consenso entre sus miembros, con relación a la propuesta de reforma; ello incidió en que incumpliera con entregarla al Congreso antes del cambio de gobierno, presentándola finalmente en marzo de 2008, cuando ya había asumido el nuevo gobierno. Posteriormente, el ministro de finanzas modifica la propuesta conforme a su criterio, por lo que cuando llegó al Congreso ya no era 100 % la propuesta del Grupo Promotor y los diputados sintieron que tenían derecho de verla como una propuesta más, siendo ellos la autoridad para decidir, y vieron que había muchos sectores que preferían que no sucediera lo que la inviabilizó. En lo fiscal o uno aprovecha la coyuntura y toma decisiones rápidas o no pasan. Una reforma fiscal que se detiene tres o cuatro meses en el Congreso ya no va a pasar y las reformas que conocemos que se aprobaron fueron reformas que se empujaron mucho hasta que pasaron. Cuando se habla de discutirlas nueve o diez meses, nadie logra convencer de que haya más a favor de aprobarla.

En resumen, con respecto a este y otros intentos de reforma fiscal que ha habido en el país, puede concluirse que, en Guatemala, no hay una verdadera conciencia de Estado y predominan los intereses de los grupos de poder. Lo anterior, aunado a la débil institucionalidad partidaria y a la falta de madurez y cultura política prevalecientes, constituyen los principales valladares para la aprobación y ejecución de políticas públicas.

A pesar de que en Guatemala existe un proceso democrático en marcha desde hace años, en donde las decisiones se han tratado de establecer de manera consensuada entre los diferentes sectores, no ha habido partidos políticos que representen una única ideología y en donde los cambios en los partidos son recurrentes. La existencia del transfuguismo es una de las principales debilidades, como la falta de compromiso de los diferentes grupos de la sociedad en alcanzar acuerdos de beneficio para el desarrollo que sean financiados fundamentalmente por los guatemaltecos.

Experiencias exitosas y sus principales características

México (2013)

Evento disruptivo: drástica caída del precio del petróleo poscrisis financiera internacional.

La reforma fiscal impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, dentro del contexto del acuerdo político denominado Pacto por México (PM), puede considerarse exitosa pues logró alcanzar sus principales objetivos al elevar la carga tributaria, mejorar su impacto en la distribución del ingreso, y disminuir significativamente la petrolización de los ingresos públicos.

El gobierno de Peña Nieto logró, al inicio de su mandato, establecer las alianzas políticas necesarias para la suscripción de un acuerdo históricamente trascendental denominado Pacto por México (PM). El referido pacto fue resultado de una negociación con los dirigentes de las tres fuerzas políticas más importantes del país el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes unánimemente lo suscribieron; sumándose luego el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El acuerdo incluyó reformas en cinco grandes ejes: (a) sociedad de derechos y libertades; (b) crecimiento económico, empleo y competitividad; (c) seguridad y justicia; (d) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y (e) gobernabilidad democrática. Muchos de los acuerdos contemplados dentro del PM, generaron una gran expectativa, pues constituían reformas estructurales importantes que históricamente habían sido rechazadas por alguna de las principales fuerzas políticas, por algunos sindicatos o por grupos de poder del sector privado (Cárdenas, 2018, p. 894).

Entre los aspectos fundamentales del PM destaca la ruptura de los poderes monopólicos de las telecomunicaciones, la posibilidad de que Pemex llegara a acuerdos y alianzas con otras empresas nacionales y extranjeras para la explotación de la riqueza petrolera mexicana; el otorgamiento de autonomía a la Comisión Federal de Competencia y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como el nombramiento de jueces especializados en esas materias (Cárdenas, 2018, p. 894). El pacto suscrito dio lugar a que en los primeros 20 meses de gobierno se aprobaran 11 reformas estructurales y 81 proyectos de legislación asociados a las reformas (Arenas, 2016, p. 120).

La reforma fiscal como parte del PM:

Cárdenas (2018) indica que, en el ámbito fiscal, el PM estableció cinco compromisos:

> (a) la eficiencia recaudatoria; (b) el fortalecimiento del federalismo; (c) la eficiencia del gasto público; (d) el fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado y (e) la revisión integral de la política de subsidios y de los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo; en adición, se consideró una nueva Ley de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para estados y municipios, así como temáticas sociales como el desarrollo del sursureste, la competencia, la energía y las telecomunicaciones, entre otras (p. 894).

Con base en el PM, el Ejecutivo promovió una amplia reforma fiscal anclada en seis ejes (a) fomentar la estabilidad y el crecimiento; (b) aumentar la equidad del sistema tributario; (c) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; (d) promover la formalidad; (e) fortalecer el federalismo fiscal y (f) fortalecer petróleos mexicanos. También, contempló instrumentos para fortalecer la estabilidad y sostenibilidad fiscal, debido a que introduce una regla de balance estructural y la creación de un fondo soberano. En el ámbito específicamente tributario la reforma contempló cuatro objetivos principales: (i) aumentar la recaudación en 3 % del PIB; (ii) aumentar la equidad del sistema tributario; (iii) promover la formalidad y el cumplimiento de las obligaciones tributarias y (iv) mejorar la capacidad financiera del gobierno central para la consolidación de otras reformas estructurales como la reforma del sistema de pensiones que requería financiamiento (Arenas, 2016, pp. 120-121). Esta reforma puede calificarse como estructural, en virtud de que además de implicar una mayor carga tributaria, se buscó también generar un efecto distributivo al introducir modificaciones importantes a la estructura del sistema tributario.

El proceso de aprobación en el Congreso no estuvo libre de tensiones políticas. Además, se generaron algunas protestas de sectores como la de comerciantes de las zonas fronterizas, porque se oponían a la homologación de las tasas en las fronteras con las del resto del país. Pese a las protestas, el gobierno no dio marcha atrás en esta decisión, la que contribuyó al aumento en la recaudación y generó un sistema más equitativo.

Chile (2014)

Evento disruptivo: Movimientos estudiantiles en 2011 y 2012 reclamando una reforma educativa estructural.

Chile es el país de Latinoamérica con mayor avance en términos de desarrollo económico y social; en las últimas décadas Chile logró reducir el nivel de pobreza de 38.6 % en 1990 a 7 % en 2015 y su ingreso percápita, en alrededor de $21 000 en 2019, según datos de OCDE es el más alto de la región latinoamericana. El aumento de la clase media fue significativo, pues surgió fuertemente como un sector más educado e informado, y con altas demandas hacia el gobierno como ocurrió con la exigencia de la reforma educativa en 2011 y 2012. Así mismo con las recientes demandas producto de la conflictividad y de los movimientos en 2019, que arrancan con la disposición del gobierno de aumentar la tarifa del metro.

El grado de desigualdad, sin embargo, se mantiene alto reflejado en un coeficiente Gini, ligeramente por debajo de 0.50, arriba del promedio de los países OCDE que se sitúa en 0.38. En cuanto a su sistema tributario, al igual que en los demás países de la región, descansa principalmente en impuestos indirectos, aun cuando ha habido un cambio gradual. Con empresas públicas propietarias de industrias extractivas de recursos naturales, en este caso de cobre, Chile aumentó en forma importante sus ingresos fiscales durante el auge de precios de esta y otras materias primas. Sin embargo, a diferencia de otros países vecinos en similares circunstancias, implementó una política fiscal disciplinada e introdujo en 2006, la Ley de Responsabilidad Fiscal, con enfoque en el balance fiscal estructural, y estableció fondos de reserva en donde se depositaron gran parte del excedente de ingresos fiscales. Ello coadyuvó a que los impactos de la crisis financiera global en las finanzas públicas y el crecimiento económico fueran menos severos que en varios de los países vecinos y otras economías emergentes; con ello logró preservar la estabilidad macroeconómica y financiera, así como los niveles moderados de endeudamiento público.

Luego de los intensos movimientos estudiantiles de 2011-2012, se exigió una reforma educativa estructural que asegurara mayor participación del Estado, se evidenció, conforme a las estimaciones presupuestarias 2015-2017, que los ingresos proyectados serían insuficientes para financiar dicha reforma. La reforma tributaria no solo ocupó un lugar central en las propuestas de los candidatos presidenciales a las primarias de la Nueva Mayoría (NM)[23], sino que formó parte de los programas presentados por todos los candidatos que participaron en la primera vuelta de la elección presidencial (con diferente énfasis en cuanto a términos de la recaudación y propósitos).

De acuerdo con Arenas (2016), el debate en torno a las características de la reforma se basó en tres ejes: (i) eje estratégico (si la reforma era necesaria o no); (ii) eje general (si sería estructural o no, el volumen de la recaudación y en qué se utilizarían los recursos);

[23] Coalición política y electoral fundada el 30 de abril de 2013, por partidos y movimientos de centro e izquierda, que apoyó a Michelle Bachelet en las elecciones presidenciales de ese año.

y (iii) eje específico (los detalles técnicos, es decir, a quién se aplicarían los impuestos, cómo se recaudaría y la gradualidad de la implementación) (p. 172). Durante la campaña presidencial se avanzó en la discusión del llamado eje estratégico, ya que todos los candidatos de la NM incluyeron propuestas de reforma tributaria. En el período de elecciones, comenzó la discusión del eje general de la reforma tributaria que se implementaría durante el período presidencial 2014-2018.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet para el período 2014-2018, contenía como uno de los ejes centrales la implementación de una reforma tributaria estructural, con los objetivos de aumentar la recaudación en 3 % del PIB; mejorar la distribución del ingreso mediante una mayor progresividad del sistema impositivo; reducir la evasión y la elusión, y crear nuevos incentivos al ahorro y la inversión. Los resultados de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2013 conformaron un escenario legislativo favorable para aprobar la reforma tributaria ya que la NM obtuvo mayoría tanto del número de diputados como de los senadores, que componen la Cámara Alta.

La presidenta Bachelet, al iniciar su mandato, reafirmó que la reforma tributaria se realizaría y que el proyecto de ley ingresaría a trámite legislativo en los primeros meses de su mandato. El objetivo era que la aprobación se concretara en 2014, para consolidar la posición fiscal y asegurar los recursos para la reforma educacional. En marzo, la reforma ya se había debatido a nivel general, pero se hacía evidente que el debate más específico predominaría tanto en el proceso de aprobación como en su posterior implementación. En este sentido, la discusión sobre el modo de recaudar y los efectos que la reforma tendría en la ciudadanía comenzó a ganar cada vez más espacio.

Según Arenas (2016), el proceso de aprobación legislativa de la reforma tributaria exigió extensas discusiones, que persistieron en la etapa de implementación y dieron origen a la necesidad de realizar simplificaciones. La discusión tuvo diversos elementos: en primer lugar, un debate político sobre la desigualdad: quiénes pagan los impuestos y cómo los pagan; en segundo lugar, una discusión económica centrada en los efectos que tendría la reforma en la economía chilena; en tercer lugar, un debate general sobre la sostenibilidad fiscal para hacer frente a las demandas del programa de gobierno; finalmente, un debate tributario enfocado en los aspectos técnicos y en los instrumentos utilizados para recaudar (p. 174).

Si bien la aprobación de la reforma tributaria en la Cámara de Diputados se realizó en menos de dos meses, dando una clara señal política; la misma fue objeto de un fuerte debate ante las críticas de la oposición y el intenso clima mediático derivado de la oposición del sector empresarial a la reforma y el contexto prevaleciente de desaceleración económica.

La segunda instancia de tramitación legislativa de la reforma tributaria, que corresponde al Senado. Se enmarcó en un acuerdo transversal, suscrito entre el ministro de Hacienda y todos los senadores pertenecientes a la Comisión de Hacienda, a fin de dar certeza de que los cambios que se estaban aprobando serían sostenibles, coadyuvando así a eliminar la incertidumbre que a los diferentes actores de un país les genera los cambios estructurales.

Por otro lado, un pacto fiscal, a diferencia de una reforma fiscal aislada, permite la sostenibilidad de los ingresos, dándole solidez y estabilidad a las reformas estructurales implementadas (Arenas, 2016, p. 175).

Otro aspecto positivo por destacar, durante el proceso de aprobación de esta reforma, es que la Comisión de Hacienda del Senado invitó a una serie de audiencias a exministros de hacienda y a otros expertos para comentar el proyecto de ley desde sus diversas experiencias y puntos de vista. Si bien no existió consenso entre estas visiones, se entreabrió el espacio para un mayor diálogo.

El acuerdo tributario se alcanzó con la flexibilización de las partes con relación a los puntos de desencuentro, lo que permitió destrabar el debate sin comprometer los objetivos centrales de la reforma tributaria. Lo anterior facilitó el camino para lograr la suscripción del Protocolo de Acuerdo por una Reforma Tributaria para un Chile más Inclusivo, en julio de 2014. Este pacto fiscal se considera inédito, porque por primera vez en la historia de Chile, los dos partidos tradicionales de derecha firmaron un acuerdo tributario con un gobierno de distinta postura política y los partidos oficialistas (Arenas, 2016, p. 176).

Luego de firmado el acuerdo, se procedió a incorporar las medidas acordadas al proyecto de ley original, las que se presentaron el 9 de agosto de 2014. El 14 de agosto, la Comisión de Hacienda del Senado aprobó por unanimidad el proyecto de ley de reforma tributaria y cinco días después lo aprobó el Senado con amplia mayoría. El proyecto regresó posteriormente a la Cámara de Diputados para su ratificación final.

La aprobación de la reforma tributaria en el Senado mostró la importancia de flexibilizar posiciones con la finalidad de viabilizar una reforma sostenible.

Con base en las experiencias revisadas es posible extraer un conjunto de factores similares, que caracterizaron los respectivos procesos determinantes, para concretar exitosamente los acuerdos y las reformas derivadas de ellos:

(a) disparador o evento disruptivo;
(b) visión clara sobre los objetivos que se persiguen;
(c) sólida propuesta técnica;
(d) capacidad de negociación y coaliciones políticas;
(e) fuerte institucionalidad política;
(f) flexibilidad para facilitar el acercamiento de posiciones encontradas sin debilitar significativamente la propuesta.

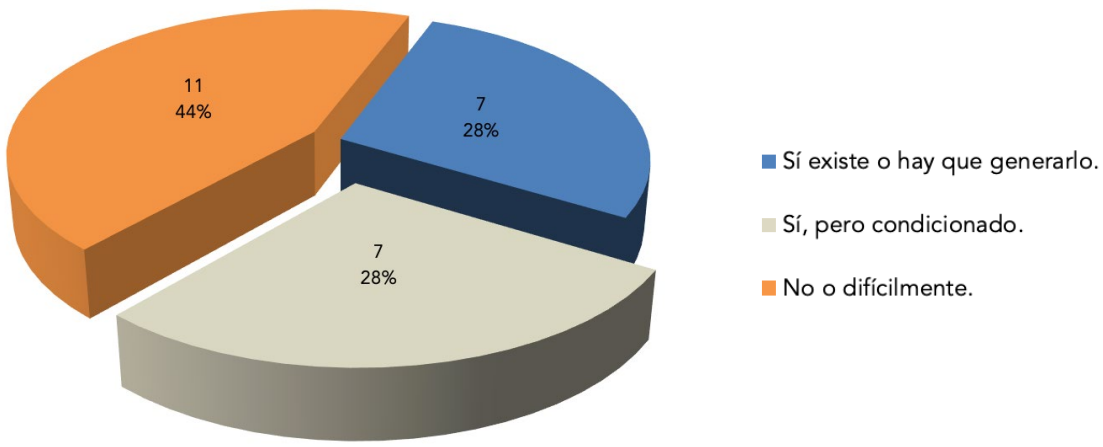
Principales desafíos para lograr consensos en torno a un nuevo pacto fiscal

Durante las entrevistas realizadas, se procedió a preguntar a cada uno de los participantes, si consideraban que existe actualmente el espacio socioeconómico y político en Guatemala, para retomar una discusión integral sobre el manejo de las finanzas públicas (figura 28). De las respuestas obtenidas, 56 % fueron afirmativas (si existe o hay que generarlo); mientras que 44 % de los entrevistados, considera que en las condiciones actuales no existe o que difícilmente podría abrirse este espacio. El sí condicionado se refiere a quienes respondieron que podría abrirse el espacio, pero si la discusión está orientada a resolver algunos de los temas fundamentales de rezago actuales y que más afectan a la ciudadanía.

Un aspecto importante por resaltar es que todos coincidieron en la actual debilidad de las finanzas públicas, reflejada en una baja carga tributaria y un gasto igualmente reducido con relación al PIB. «Lo que ahorita es evidente para el ciudadano en general y para el empresariado en particular es que el Estado no está cumpliendo con su papel de proveedor de servicios básicos» (extracto de entrevista directa, 2019).

Figura 29

Espacio socioeconómico y político para retomar una discusión integral de las finanzas públicas



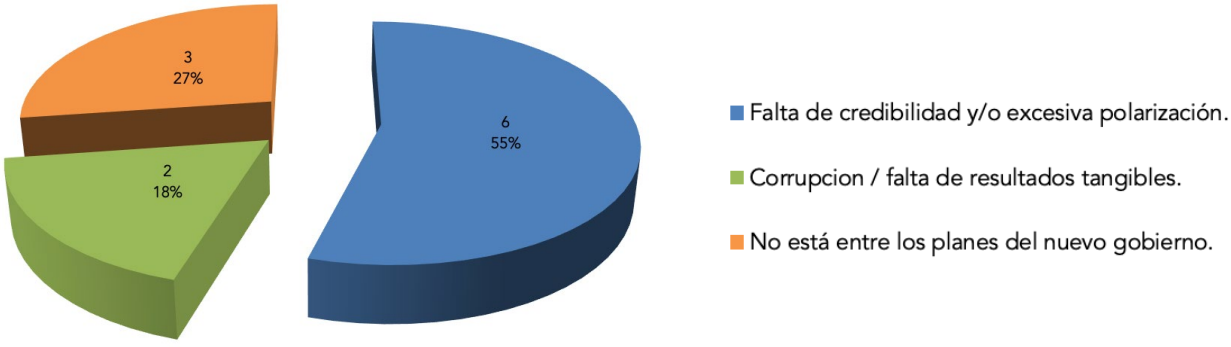
Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2019-2020).

Al preguntar las razones por las cuales consideran que no (o difícilmente) hay actualmente el espacio para retomar esta discusión, el 55 % respondió como las causas principales la falta de credibilidad de la población en el sector político, así como, la excesiva polarización prevaleciente en el país y las percepciones que de allí se derivan. Un 18 % considera que los principales motivos son la corrupción y falta de resultados tangibles; el 27 % restante simplemente argumenta como razón que no está contemplado entre los planes del nuevo gobierno.

Las opiniones siguientes son extractos de las entrevistas realizadas: Entrevistado (E)1: «no, no veo como se pueda, quien pueda ser el interlocutor para convocar. Los ánimos están tan exacerbados en el país que sería difícil que alguien logre acercamientos entre las diferentes posturas; la actual crisis de credibilidad lo dificulta»; E2: «está muy complicado pues la sociedad está demasiado polarizada, las opiniones extremas son las que están dominando la agenda y entonces las posibilidades de consenso son muy limitadas»; E3: «no, pues requiere de una pre decisión sobre si existen en el país condiciones para discutir reformas estructurales al sistema para garantizar su sostenibilidad y en el actual contexto difícilmente se abriría un espacio de diálogo para esa discusión». De acuerdo con este entrevistado, «las reformas en el marco global del sistema son un prerrequisito antes de plantearse si se necesita una reforma profunda de las finanzas públicas, para que tenga viabilidad, ya que en una discusión exclusivamente fiscal los potenciales ganadores no van a ser aliados fuertes y los que se sientan que tienen peligro de perder van a ser opositores férreos».

Figura 30

Principales argumentos con relación al ***«No»***



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2019-2020).

Al contrastar estas respuestas con las teorías de expertos sobre el tema, se encuentra bastante coincidencia. Marcel y Rivera (2009), por ejemplo, plantean que muchos países de Latinoamérica parecen estar capturados por un círculo vicioso de las finanzas públicas, en el que la ineficiencia y el patrimonialismo restan legitimidad a la acción estatal, lo que dificulta aumentar los ingresos fiscales y por tanto, limita al Estado para dar prestaciones de adecuada cobertura y calidad a los ciudadanos, razón por la cual estos no están dispuestos a tributar; ello perpetua así la debilidad de los recursos fiscales (p. 266). Los autores identifican como posibles causas las siguientes: (a) problema de legitimidad (ciudadanos con baja disposición a pagar impuestos porque no confían en el Estado), (b) problema de reciprocidad (ciudadanos que no perciben beneficios de la acción del Estado) y (c) problema patrimonialista (grupos de poder capturan el Estado para impedir reformas tributarias que amenacen sus intereses) (p. 275).

Santos de Souza (2013), por su parte, realiza una revisión de la literatura sobre economía política de las reformas tributarias en países de América Latina y el Caribe (ALC) y sus efectos redistributivos; concluye que en América Latina existen una serie de limitaciones políticas y conflictos de interés que constituyen valladares difíciles de superar para impulsar reformas tributarias, en particular, de carácter estructural:

> (a) el patrocinio y clientelismo político; (b) la incapacidad de los gobiernos para construir mayorías legislativas ocasionando una cuasi paralización legislativa; (c) el fracaso del ejecutivo para obtener apoyo popular para la reforma; (d) la debilidad del Estado frente al poder de las élites; (e) dificultades para superar problemas de coordinación entre diferentes niveles de gobierno; (f) las posturas ideológicas de los hacedores de política; y (g) la influencia política en las administraciones tributarias (p. 12).

Con base en la revisión de literatura sobre reformas fiscales en América Latina, (que incluye los dos estudios mencionados y los de otros autores), Rodríguez y Díaz (2013), plantean un listado de hipótesis a explorar sobre los factores que dificultan avanzar en reformas fiscales en la región (pp. 19; pp. 25-26). A continuación, se presentan los que, de conformidad con el análisis realizado y las respuestas compiladas durante las entrevistas, se concluye que aplican a Guatemala y constituyen los principales desafíos para lograr consensos en torno a un nuevo pacto fiscal.

(a) **Los aspectos culturales e ideológicos que priman en la sociedad, tales como la moral tributaria imperante y la visión sobre el rol del Estado, las cuales son inerciales y difícil de cambiar afectando el apoyo que puede haber de la ciudadanía con relación a distintos tipos de reforma.** Con relación a este tema, se recoge de opiniones vertidas durante las consultas que, en Guatemala, el concepto de Estado que tienen diferentes grupos ha dificultado impulsar reformas tributarias integrales. En unos casos porque no creen en un Estado fuerte y en otros porque no se perciben beneficios palpables con relación a la provisión de bienes y servicios. En opinión de algunos de los entrevistados, las exenciones, contrabando, sector informal etc., son manifestaciones de ese Estado que no se ha querido que funcione.

(b) **Debilidad en las capacidades del Estado: un Estado con baja eficiencia en materia de gastos no da suficiente garantía a los contribuyentes de ser capaz de dar buen uso a lo recaudado. También pueden existir problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas, corrupción y captura del Estado por grupos de interés.** En Guatemala, se considera que hay gran debilidad del Estado la cual no es casual, se estructuró así, es histórica, pero es una realidad. El Estado guatemalteco es débil por lo que la capacidad sancionadora también es muy débil. La presencia de la SAT es muy baja. Hay muchas empresas evasoras y con defraudación fiscal. También existe la percepción de gran parte de la población sobre un uso indebido de recursos, corrupción e impunidad que afectan la moral tributaria; siendo el principal motivador ciudadano para oponerse sistemáticamente a tributar e impide que el ciudadano sea el primero en apoyar la fiscalización.

(c) **Existencia de grupos de interés con fuerte capacidad de influir en la toma de decisiones de política pública.** El sector privado organizado de Guatemala ha tenido tradicionalmente poder de veto con relación a las reformas estructurales, particularmente las relacionadas con el tema fiscal; aun en el caso de que algunas reformas logren su aprobación, si consideran que afectan sus intereses podrán incidir en evitar su implementación (por ej. interponiendo recursos ante la CC). También ha aumentado la incidencia de sectores emergentes como el sector privado no tradicional, el sector sindical, particularmente en las áreas de educación y salud, o financiadores de campaña con recursos de procedencia ilícita.

(d) Baja cultura de cumplimiento legal en la sociedad. En Guatemala, la ausencia de certeza del castigo oportuno, uniforme, independiente, objetivo y sistemático, sin privilegios ni discriminaciones a los evasores tributarios y defraudadores aduaneros, incide en que prevalezca esa baja cultura de cumplimiento legal.

(e) Débiles condiciones económicas que se reflejan en un bajo crecimiento y altos niveles de informalidad. En Guatemala, la alta proporción de la economía informal estimada por algunos expertos en alrededor del 70 %, incide en la reducida base tributaria.

(f) Débil institucionalidad política: países con marcos legislativos débiles para la discusión y aprobación del marco legal de un acuerdo fiscal es menos probable que un pacto se pueda materializar. También se dificulta alcanzar un pacto en los sistemas con falencias en la representatividad democrática, para canalizar los intereses de la ciudadanía sobre el mismo. En varios países de América Latina esto se ejemplifica con partidos políticos débiles, fragmentados y poco representativos. En Guatemala es evidente la fragilidad y fragmentación de las agrupaciones políticas, que no cumplen con la conceptualización teórica de partido político.

(g) Gobierno con bajo apoyo popular, lo que puede inhibir a un gobierno de plantear reformas de este tipo y o bien puede plantearlas, pero no tener éxito en que se aprueben. La experiencia en Guatemala evidencia que los gobiernos de turno bajan en forma importante su popularidad cuando impulsan reformas fiscales. La falta de cultura tributaria, la oposición de grupos de interés, la alta polarización y la crisis de credibilidad hacia la clase política, que se intensificó luego de que se evidenciaron altos niveles de corrupción enraizados en el Estado y en la sociedad, son factores que inhiben a los gobiernos de turno de impulsar una reforma fiscal.

(h) Problemas de reciprocidad. Ciudadanos que no perciben beneficios ni prestaciones por parte del Estado y por lo tanto tienen baja disponibilidad a tributar y a apoyar la fiscalización.

Elementos fundamentales que podrían constituir la base central para discutir el pacto fiscal en Guatemala

La figura 31, ilustra las respuestas recibidas a la pregunta de ¿qué elementos fundamentales considera que podrían constituir las bases para retomar una discusión sobre el manejo integral de las finanzas públicas?

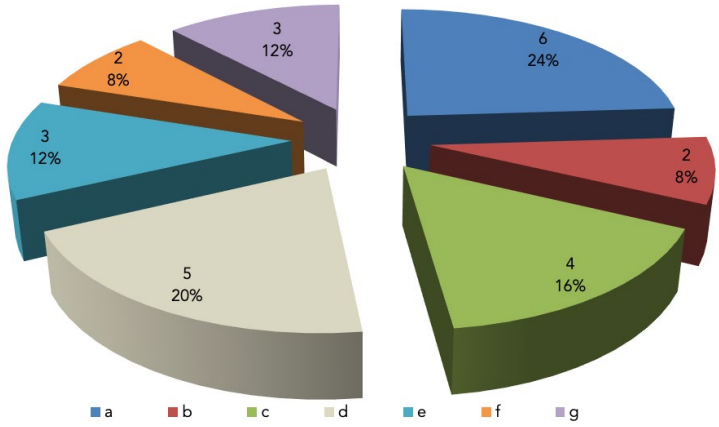


Figura 31

Elementos fundamentales que podrían constituir las bases para retomar el pacto fiscal

(a) Demostrar acciones para fortalecer la institucionalidad fiscal.

(b) Hacer conciencia en la población de por qué es importante tener unas finanzas fortalecidas; establecer programa de formación fiscal involucrando a todos los sectores en particular el sector político.

(c) Promover discusión amplia y más integral sobre los diversos temas asociados con el Estado y no solo lo fiscal.

(d) Demostrar orden y probidad en el uso de los recursos/combatir la corrupción para aumentar la moral tributaria.

(e) Identificar actores con cierto perfil y mucha credibilidad para liderar el esfuerzo.

(f) Buscar un tema que interese de manera común a todos que permita a un amplio sector de Guatemala sentarse en una mesa a comenzar a dialogar.

(g) Los principios del pacto fiscal, que se revisen y cambien los que haya que cambiar y volver a empezar sobre esos.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2019-2020).

Con base en las respuestas obtenidas, a continuación, se presenta un listado de los principales factores identificados:

(a) **Fortalecer la institucionalidad fiscal.** Un 24 % de los entrevistados considera que es importante como punto de partida que el sector político en general y el gobierno en particular, demuestren acciones para fortalecer la institucionalidad fiscal y combatir la corrupción. Fortalecer la institucionalidad fiscal es fundamental para que los esfuerzos en pro de la mejora de los ingresos fiscales, en particular los tributarios, tengan los resultados esperados; sin este fortalecimiento cualquier reforma se traduciría nuevamente en un parche.

Este fortalecimiento abarca acciones tanto de la administración presupuestaria como de la administración de ingresos; abarca también, acciones para fortalecer la transparencia y combatir la corrupción. En este sentido, la propuesta de acciones para mejorar las capacidades de planificación del sector público, continuar fortaleciendo la gestión, calidad y transparencia del gasto y modernizando la administración tributaria es esencial y prioritaria en un nuevo diálogo fiscal. Avanzar en reformas a la ley de contrataciones, modificaciones al servicio civil, regulación de la participación sindical, fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y una revisión integral de las rigideces del gasto deben constituir parte de las acciones a contemplar.

(b) **Fortalecer la moral tributaria demostrando orden y probidad en el uso de los recursos (20 %).** Se considera necesario trabajar en varios campos para lograr este objetivo. Desde el punto de vista político y cultural la percepción tan fortalecida de corrupción a partir de los hallazgos de la Cicig fue la peor noticia para mejorar la moral tributaria, pues la gente considera que solo pagará para que se lo roben. En este sentido, la sugerencia es avanzar en mayor pertinencia y priorización del gasto como punto de partida. Algunos consideran que la mejor estrategia sería dar un tiempo al nuevo gobierno, en donde denote compromiso para ejecutar adecuadamente los recursos disponibles y en ese período; establecer un programa de formación en temas fiscales; involucrar a todos los sectores, siendo el político el más importante para retomar la discusión pues serán ellos los responsables de aprobar una propuesta.

(c) Promover un diálogo más integral que no se limite solo a lo fiscal (16 %). El objetivo sería lograr un consenso mínimo más comprensivo y holístico sobre los diversos temas asociados con el Estado que necesitamos y los recursos que se requieren. A partir de una discusión sobre el país que queremos y los objetivos estratégicos relacionados. Este consenso mínimo sentaría las bases para para impulsar reformas estructurales en diferentes ámbitos.

(d) Identificar actores con credibilidad para liderar el esfuerzo (12 %). Los entrevistados coinciden en lo fundamental que resulta este aspecto. Algunos consideran que la escogencia de un equipo que represente un liderazgo diverso a nivel nacional, puede ser la clave, en virtud de la crisis de credibilidad por la que está atravesando el país (y la región). Esto coadyuvaría a generar confianza en que las diferentes visiones estarán reflejadas. Se necesita una entidad con mucha credibilidad que determine la metodología a seguir. También se mencionó, la importancia de asegurar liderazgos de representatividad legítimos en la discusión de un nuevo pacto, para no desprestigiar una iniciativa de este tipo.

> Hay acuerdo en que se requiere gente que tenga determinado perfil y mucha credibilidad para liderar el proceso, al mismo tiempo que se reconoce que cada vez es más difícil encontrar este tipo de interlocutores en el país en vista de la polarización y crisis de credibilidad prevalecientes. Una de las opciones planteadas es buscar nuevos actores, por ejemplo, entre el sector de jóvenes, para que vengan a inyectar un nuevo compromiso y adherirse a compromisos de visión de país

(e) Tomar como base el Pacto Fiscal suscrito en el 2000 (12 %). Varios entrevistados consideran que en un posible nuevo diálogo fiscal no sería necesario comenzar de cero, ya que los principios y compromisos del PF del 2000 pueden servir como base, aunque es viable revisar, cambiar y actualizar lo necesario. Lo anterior requiere del ejercicio de análisis de cómo estamos hoy en los diferentes componentes que incluía el referido pacto. Un tema que surgió directamente durante las entrevistas realizadas es el de actualizar el tema del patrimonio del Estado, el cual es muy valioso para resolver problemas del país; y es uno de los componentes del PF sin prácticamente ningún avance desde su suscripción. De igual manera, se enfatizó que es esencial una revisión integral del sistema de clases pasivas del Estado, que genera una carga financiera importante en el presupuesto público.

(f) Hacer conciencia en la población sobre la necesidad de un diálogo fiscal (8 %). La necesidad sentida de que hay que hacer algo es un requisito fundamental para iniciar un nuevo diálogo. Algunos entrevistados opinan que no sería tan difícil pues consideran, que, tanto en la sociedad civil como en el sector empresarial, hay cada vez más conciencia de que el Estado no cumple con atender las necesidades básicas de la población. Otros son de la opinión que todavía hay camino que recorrer, por lo que es muy importante evidenciar por qué es esencial tener unas finanzas públicas fortalecidas. Estas fuentes consideran que es necesario promover un fortalecimiento de la cultura tributaria, inicia por explicar que lo fiscal no se refiere únicamente al tema de impuestos, sino que está estrechamente vinculado con la posibilidad de mejora en la provisión de servicios públicos, y tomar en cuenta en este ejercicio que cada sector tiene intereses diferentes.

(g) Buscar un tema que afecte de manera común a todos (8 %). Se considera que esto permitiría a un amplio sector de Guatemala sentarse en una mesa a comenzar a dialogar. Se mencionó como ejemplo entre los posibles temas, mejorar el ambiente de participación política, connotación empresarial, condiciones de vida de la población. En una línea similar uno de los entrevistados argumentó que en una futura reforma tributaria tal vez funcionaría introducir una regla integral de gasto, para definir prioridades; por ejemplo, primera infancia, cobertura general en salud o educación, etc., de esta cuenta se evitaría que los recursos fiscales adicionales sean capturados por el gasto de funcionamiento, en particular por sueldos y remuneraciones.

(h) Identificar la fuerza que lo dirija. En cuanto a quien o quienes deberían de promover este esfuerzo, las opiniones estuvieron divididas. Algunos consideran que le corresponde al Ejecutivo, mientras que otros opinan que, aunque lo lógico es que sea el Ejecutivo. Promoverlo en el actual contexto podría debilitar o inviabilizar el esfuerzo, en adición a que el presidente Giammattei ya ha declarado públicamente que su gobierno se centrará en fortalecer la administración tributaria y combatir la evasión y defraudación fiscal; en este contexto, consideran que deberían ser las fuerzas vivas del país quienes promuevan este nuevo diálogo. Una agrupación como el Foro Guatemala, por ejemplo, que tiene representación multisectorial y goza de credibilidad, podría ser una opción.

(i) Buscar viabilidad política. Como se ha mencionado, nuestro sistema político se caracteriza por partidos políticos débiles, fragmentados y con poca representatividad. Dada la experiencia con la implementación de reformas fiscales desde la suscripción del Pacto Fiscal, se considera esencial involucrar al sector político desde un principio en un futuro diálogo, para asegurar una efectiva participación institucional del Congreso de la República y de los partidos políticos.

Conclusiones y propuesta de hoja de ruta

El Pacto Fiscal en Guatemala fue sin duda un evento ejemplar de consenso social sobre un tema tan complejo como es la política fiscal. Su integralidad aseguraba que no se perseguía únicamente realizar una reforma tributaria en forma aislada, para aumentar los recursos disponibles del respectivo gobierno de turno, sino que se buscaba dar sostenibilidad a las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal fue integrada por ciudadanos con amplia experiencia en temas fiscales y tributarios, pero que además gozaban de mucha credibilidad. El procedimiento y metodología seguidas fue apropiado pues se preparó una propuesta base en consulta con el sector privado, que luego fue enviada a consulta a más de 150 organizaciones, lo que dio como resultado alrededor de 40 contrapropuestas. Hubo muchas consultas para acercar posiciones y lograr al final el consenso, siendo suscrito por más de 100 organizaciones de la sociedad civil y los tres poderes del Estado. Estos aspectos positivos constituyen una experiencia valiosa que puede servir de parámetro para futuras negociaciones.

No obstante, entre sus debilidades destaca que los compromisos establecidos en los principales componentes fiscales no se institucionalizaron en una ley de responsabilidad fiscal o en un marco fiscal de mediano plazo que fuera de cumplimiento obligatorio. No hubo entonces un compromiso de carácter vinculante con los diferentes sectores ni una institución bien definida para impulsar el proceso, con credibilidad técnica y política, y con las facultades suficientes para hacerlo cumplir. Si bien la comisión de seguimiento del PF era altamente calificada, no tenía este tipo de facultades.

En cuanto a la propuesta de reforma fiscal inicial, hubo poca visión de la importancia de involucrar a los sectores políticos en estas discusiones de manera formal, por tanto, el sector político se ha sentido revestido del poder que los votos le otorgan como ocurrió en el caso del gobierno del FRG, que fue ante el cual la Comisión de Acompañamiento presentó la propuesta consensuada de reforma tributaria. Se debió pues buscar una efectiva participación institucional del Congreso de la República y de los partidos políticos; la falta de identificación del gobierno de turno con los consensos alcanzados, aunado a su débil capacidad negociadora y de intermediación, fue un reflejo de la distribución del poder en ese momento y la carencia de élites claras con una visión de largo plazo sobre el futuro del país.

Sin embargo, también se considera como razones del fracaso de este y otros esfuerzos de reforma que no hay una verdadera conciencia de Estado en Guatemala y han predominado los intereses de los grupos de poder; lo anterior, aunado a la débil institucionalidad partidaria y la falta de madurez y cultura política, constituyen los principales valladares en el país para la aprobación y ejecución de políticas públicas. La Constitución Política, por su parte, favorece los derechos de los ciudadanos, pero no las obligaciones.

Fortalecer la institucionalidad política requeriría de cambios mucho más profundos que pasan por revisar la Constitución Política de la República; sin embargo, el complejo procedimiento de consulta popular establecido para esta revisión lo hace prácticamente inviable. Con el fin de resolver el problema de fondo de la debilidad de los partidos políticos, por ejemplo, se considera que habría que modificar el artículo 157 constitucional que establece como se constituye el Congreso; es un tema de representatividad y legitimidad que actualmente no existe.

En materia de los otros componentes del pacto, como se apuntó en los respectivos capítulos, se reconocen avances en la gestión del gasto público no así en su calidad y eficiencia. Se considera también como una de las falencias, que no cumplió con uno de sus principales retos que era aumentar la confianza de la población por medio de una mejora en la calidad del gasto público. También se reconocen algunos avances en materia de administración tributaria, aunque con altas y bajas, y en el área de transparencia, aunque todavía con mucho camino por recorrer.

En cuanto a la posibilidad de retomar en el corto plazo un diálogo sobre el manejo integral de las finanzas públicas, la polarización y falta de credibilidad en la clase política que actualmente prevalece en el país, aunado a la corrupción enraizada y la falta de resultados tangibles, constituyen los principales desafíos.

Aun con estas limitaciones, por medio de las entrevistas y el análisis realizado, se identificaron diez factores a tomar en cuenta para facilitar el espacio de un nuevo diálogo:

(1) dar prioridad a los esfuerzos orientados a fortalecer la institucionalidad fiscal;

(2) hacer conciencia entre los diferentes sectores sobre la necesidad de un diálogo fiscal y promover el fortalecimiento de la cultura tributaria y fiscal;

(3) fortalecer la moral tributaria demostrando orden y probidad en el uso de los recursos y combatiendo la corrupción;

(4) identificar actores con cierto perfil y credibilidad para liderar el proceso;

(5) promover un diálogo amplio e integral que no se limite solo a lo fiscal;

(6) tomar como base para la discusión el Pacto Fiscal suscrito en el 2000;

(7) buscar un tema que afecte de manera común a todos;

(8) considerar en una futura reforma tributaria la introducción de una regla integral de gasto para definir prioridades, evitando que los recursos fiscales adicionales sean capturados por el gasto de funcionamiento;

(9) identificar la fuerza que lo dirija; y,

(10) buscar viabilidad política.

Propuesta de la hoja de ruta

La siguiente hoja de ruta tiene como objetivo plantear las acciones que faciliten retomar el diálogo para un pacto fiscal renovado; se elaboraron con base en los siguientes elementos: (a) los aspectos teóricos y conceptuales en torno a los pactos fiscales analizados en el presente estudio; (b) las fortalezas y debilidades del pacto fiscal suscrito en el 2000; (c) las lecciones recogidas de experiencias exitosas de otros países y (d) los factores identificados por medio de las entrevistas realizadas.

Es importante traer a cuenta la experiencia de otros países y de Guatemala, que los grandes acuerdos sociales en torno al manejo de las finanzas públicas han resultado generalmente de un detonador o efecto disruptivo, por ejemplo: el final de una guerra; cambios en el sistema político que conllevan una transformación en la correlación de fuerzas internas de un país; conflictividad social; choques externos y otros. En el caso de Guatemala, el Pacto Fiscal del 2000 se derivó de la suscripción de los Acuerdos de Paz, que dieron fin a más de 36 años de conflicto armado interno.

En la presente coyuntura, se considera que las importantes brechas de gasto que existen para alcanzar los ODS, en áreas prioritarias como educación, salud, infraestructura y otras, podrían ser un detonador suficiente. Por otra parte, la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, y su impacto económico y social, requerirá grandes transformaciones a nivel global. Por un lado, se puso en evidencia que ni aún los países más desarrollados estaban lo suficientemente preparados para enfrentar una pandemia con las características de la covid-19; por el otro, los grandes impactos económicos para la economía global requerirán de agresivas agendas de reactivación a nivel nacional y regional, así como de una respuesta coordinada de política por parte de los países industrializados.

En Guatemala, en donde los grandes rezagos sociales no son congruentes con el nivel de renta percápita del país; el gasto asociado a la atención de la crisis sanitaria; el remozamiento y transformación del sector salud y la agenda de reactivación económica requerirán, más que nunca, de un Estado fortalecido en recursos y capacidades institucionales. En este sentido, la covid-19 podría transformarse en el evento disruptivo que abra el espacio para retomar el diálogo sobre la importancia de alcanzar unas finanzas públicas fortalecidas y sostenibles, para que la política fiscal pueda constituirse en una verdadera herramienta de desarrollo tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

La hoja de ruta contempla tres etapas, cada una de ellas con objetivos, acciones y cronograma de ejecución, e identifica las entidades/actores que liderarían cada una de ellas, así como los actores y entidades que apoyarían. El plazo tentativo para completar el proceso es de 18 meses; si bien hay traslapes entre algunas actividades y etapas, se consideran como parte normal del proceso y que no interferirían con el resultado final.

Es importante mencionar que, aunque se considera que la discusión y las propuestas que se materialicen deben buscar cambios profundos, se reconoce la importancia de aceptar que estos procesos son de largo aliento y que requieren de gradualidad y de mucha flexibilidad de los actores involucrados para poder alcanzar consensos.

Tabla 7

Propuesta de hoja de ruta para un nuevo pacto fiscal

ETAPA I																				
Acciones contempladas	Cronograma Meses																		Entidades/actores líderes	Entidades/actores de apoyo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
Objetivo: BUSCAR LA FUERZA QUE LO DIRIJA (FQD)																				
Identificar opción mas pertinente en la actual coyuntura incluyendo las posibilidades siguientes: (a) Presidente, quien ha demostrado capacidad de liderazgo y goza de credibilidad; (b) foro con alta representatividad de sectores como Foro Guatemala; (c) academia y D) Presidente con un consejo asesor integrado por academia, empresarios y sociedad civil	○																			
Objetivo: CONCIENTIZAR SOBRE LA IMPORTANCIA DE TENER UNAS FINANZAS PÚBLICAS FORTALECIDAS																				
Promover y poner en marcha programa de cultura fiscal y tributaria: realidad de los ingresos vs posibilidad de mejora en la provisión de servicios públicos		○	○	○															Ministerio de Finanzas (Minfin)	Minfin, SAT, Segeplán, Academia, Tanques de pensamiento
Objetivo: FORTALECER LA MORAL TRIBUTARIA																				
Demostrar orden y probidad en el uso de los recursos públicos y combatir la corrupción		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	Minfin	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Gobiernos locales, Contraloría, Sociedad civil
Fortalecer y generalizar sistemas de gestión financiera y Guatecompras		○	○	○	○	○	○												Minfin	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Gobiernos locales, Contraloría General de Cuentas (CGC), Sociedad civil
Continuar y fortalecer iniciativas que promueven la transparencia, como la de gobierno abierto		○	○	○	○	○														
Continuar fortaleciendo presupuesto por resultados incorporando procesos formales de evaluación y seguimiento		○	○	○	○	○													Minfin	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Gobiernos locales, CGC, Sociedad civil
Objetivo: FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL																				
Continuar con fortalecimiento de la administración tributaria estableciendo plan de acción de conocimiento público		○	○	○															Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	Minfin / SAT / Sociedad civil
Promover aprobación de disposiciones legales y reglamentarias que incluyan reformas al servicio civil, ley de contrataciones, Contraloría General de Cuentas		○	○	○															Ejecutivo	Ejecutivo / Legislativo / sociedad civil
Fortalecer etapas de programación, ejecución y evaluación y control presupuestario con énfasis en presupuesto por resultados		○	○	○	○	○	○												Minfin	Minfin / Sajelan / Congreso / CGC / sociedad civil

ETAPA II																			
Acciones contempladas	Cronograma Meses																		Entidades/actores líderes	Entidades/actores de apoyo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
Objetivo: IDENTIFICAR ACTORES CON CIERTO PERFIL Y CREDIBILIDAD PARA LIDERAR PROCESO																				
Identificar y establecer grupo de expertos con altas capacidades técnicas y de negociación, fuerte credibilidad y que esté exenta de intereses particulares, sectoriales y políticos					○														FQD	
Objetivo: BUSCAR LA VIABILIDAD POLÍTICA																				
Promover diálogo amplio sobre país que queremos, Estado que necesitamos y Recursos que se requieren					○	○	○	○	○										FQD y Grupo de Expertos	Ejecutivo, Sector político*, Corte de Constitucionalidad, Sector empresarial, Academia, Sociedad civil
Elaborar propuesta base a partir de los resultados del diálogo y de los componentes, principios y compromisos del PF2000, identificando el tipo de acciones que se requerirán: reforma constitucional, leyes ordinarias, decretos gubernativos, acuerdos ministeriales, reglamentos, etc.									○	○									Grupo de Expertos	Minfin, SAT, Sajelan / Expertos Constitucionalistas / Consultores nacionales e internacionales
Concertar y negociar nuevo pacto fiscal.										○	○	○	○	○					Grupo de Expertos	Ejecutivo, Sector político*, Sector justicia, Sector empresarial, Academia, Sociedad civil
Promover la Institucionalización del nuevo Pacto Fiscal y establecer los mecanismos formales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.															○	○	○	○	Grupo de Expertos	Ejecutivo, Sector político*, Sector empresarial, Academia, Sociedad civil

ETAPA III																			
Acciones contempladas	Cronograma Meses																		Entidades/actores líderes	Entidades/actores de apoyo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
Objetivo: PROMOVER LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE UNA REFORMA FISCAL																				
Elaborar propuesta de reforma fiscal													○	○					Grupo de Expertos	Comisión Técnica, Minfin, SAT, CC.
Concertar propuesta de reforma fiscal															○	○			Grupo de Expertos	Ejecutivo, Sector político*, Sector empresarial, Academia, Sociedad civil
Aprobar reforma fiscal																	○	○	Ejecutivo	Congreso

**Nota*. Sector político se refiere al Congreso y los partidos políticos. Fuente: elaboración propia.

Referencias

Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. (1996). México, D. F.

Anson, A., Calijuri, M., Gallagher, M., Lautenbacher, U., y Redondo, J. (2017). *Guatemala Informe de Evaluación del Desempeño, Tadat*. Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas.

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 39-73, 119-155, 164-178, 222-234.

Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Banco Mundial y Unión Europea. (2018). *Guatemala: Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas* (PEFA). https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/GT-May18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf

Banco Mundial (2013). *Hacia una Mejor Calidad del Gasto. Revisión del Gasto Público en Guatemala*. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16085?locale-attribute=es

Cárdenas Sánchez, E. (2018). *Política Hacendaria en México de 2013 a 2017. Una primera aproximación al sexenio*. En El Trimestre Económico, México D. F., México, Fondo de Cultura Económica, 85 (340), 894-900. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2018000400887

Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz .(2000). Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.

Congreso de la República. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala, con reformas de 1993*. Guatemala.

Coyoy, E. y Cabrera, M. (2013). Guatemala: Consideraciones sobre un pacto fiscal inconcluso y elementos para el futuro. En Rodríguez Cabello J. y Díaz, F. J. (eds.). *Caminos para la Reforma, Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*. Cieplan. Santiago de Chile.

Fondo Monetario Internacional. (2020). *World Economic Outlook*, 4-9; Statistical Appendix: Tables Part A. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020

Fondo Monetario Internacional (2014). *Perspectivas de la Economía Mundial. Secuelas, nubarrones, incertidumbre*, pp. 85-124. https://www.imf.org

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Guatemala, 2019 Article IV Consultation- Press Release and Staff Report* (IMF Country Report No. 19/168). https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000

Fuentes K., J. A. y Cabrera, M., (2006). Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación. En la *revista de la Cepal* (88), 153-165. http://hdl.handle.net/11362/11108

Fundesa, Cacif. (2014). *Estudio fiscal, hacia el mejoramiento del sistema fiscal*, 56-109. https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/Estudio_FUNDESA-CACIF_Hacia_el_mejoramiento_del_sistema_fiscal_2.pdf

Gaspar, V., Amaglobeli, D., García-Escribano, M., Prady, D., y Soto, M. (2019). *Fiscal Policy and Development: Human, Social and Physical Investment for the SDGs*. IMF Staff Discussion Note. https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444

Gobierno de la República de Guatemala, Procuraduría General de la Nación, Ministerio Público y Superintendencia de Administración Tributaria (2018). *Política Nacional de Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros*.

Gómez Sabani, J. C., Jiménez, J. P., & Martner, R. (2017). *Consensos y Conflictos en la Política Tributaria de América Latina*. Naciones Unidas, Cepal y Cooperación Española.

Grupo Promotor del Diálogo Fiscal [GPDF]. (2018). *Recomendaciones para la Modernización del Sistema Fiscal de Guatemala*.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). (2016). *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para lograr una administración tributaria efectiva*, pp. 33-35. https://mail.icefi.org/sites/default/files/hoja_de_ruta_ver_feb_2016.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). (2005). Diez Claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países. Boletín de Estudios Fiscales, (1). https://mail.icefi.org/sites/default/files/bef_1.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2014). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, Principales Resultados*, pp. 1-3. https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bwc7f6t7asbei4wmuexonr0oscpshkyb.pdf

Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). (2019). Tribunal Supremo Electoral (Decreto No. 1-85 y sus reformas), pp. 25-27, 122-123. https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf

Lora, E. (2008). *El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Marcel, M. y E. Rivera (2009). Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina. En F. Cardoso, y A. Foxley (eds.). *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia del desarrollo en América Latina*, p. 285, pp. 265-266, 275-279. Santiago de Chile, Cieplan-Uqbar Editores.

Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Crédito Público. (2019). *Reporte de Operaciones de Crédito Públic*o. Departamento de Registro de Deuda Pública.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala y Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. (1996). *Acuerdos de Paz Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG). http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/01.pdf

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (1998). El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Retos. Santiago de Chile. https://www.cepal.org/es/publicaciones/14950-pacto-fiscal-fortalezas-debilidades-desafios

Perez Ruiz, E. & Soto, M. (2019). *Attaining Selected Sustainable Development Goals in Guatemala: Spending, Provision, and Financing Needs*. IMF Working Paper (WP/19/60). https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/18/Attaining-Selected-Sustainable-Development-Goals-in-Guatemala-Spending-Provision-and-46585

Pessoa, M., Hurtado, R., Gros, J, Janada, C., Lora, Ó., y Bardella, F. (2016). Guatemala. Fiscal Transparency Evaluation. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Report *16*(372). https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/_cr16372.pdf

Programa Nacional de las Naciones Unidas. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*. https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf

Rodríguez Cabello, J., Díaz, F. J. (eds.). (2013). Caminos para la Reforma, Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal. Cieplan. Santiago de Chile, p. 75, pp. 12-14, 17-28, 63-69, 146-152, 172-173, 251-297, 345-358. https://www.cieplan.org/caminos-para-la-reforma-estrategia-politica-para-un-acuerdo-fiscal/

Santos de Souza, S. (2013). The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical review. Woodrow Wilson Center Update on the Americas, pp. 4-7, 9-13. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Political%20Economy%20of%20Tax%20Reform.pdf

Anexo

Breve reseña de las personas entrevistadas

Richard Aitkenhead

Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar (URL); cuenta con una Maestría en Administración Pública por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Fue Comisionado Presidencial para la ejecución del Programa de Gobierno de Óscar Berger. Se desempeñó como ministro de Finanzas Públicas y ministro de Economía entre 1991 y 1993. Fue Comisionado de Gobierno para la negociación de las reformas constitucionales de 1993 y tuvo una participación activa en el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz en 1996. Integró la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF). Es presidente de la firma IDC Asesores Financieros.

José Alejandro Arévalo

Contador público y auditor por la Universidad Rafael Landívar (URL); fue superintendente de Bancos en dos ocasiones, entre 1993 y 1995 y entre 2014 y 2018. Se desempeñó como diputado al Congreso de la República. Integró el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal entre 2006 y 2008. Ocupó los cargos de vicerrector administrativo, decano y catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la URL. Fue ministro de Finanzas durante el gobierno de Álvaro Arzú; promovió la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y fue el primer presidente de su directorio. También ocupó el cargo de gerente general del Banco de Guatemala. Fue vicerrector de Investigación y Proyección de la URL.

Carlos Amador

Ingeniero químico por la Universidad del Valle de Guatemala; cuenta con una Maestría por la Universidad Francisco Marroquín (Eseade). Es emprendedor, experto en el sector de software. Fue presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) entre 2010 y 2011. Se ha desempeñado como vicepresidente del Consejo Económico y Social de Guatemala (CESG) y actualmente funge como su presidente. Fue vicepresidente del Consejo Privado de Competitividad entre 2012 y 2016. Es presidente de Gerencia y Sistemas, S. A. (Ugyssa).

Roberto Ardón

Abogado y notario por la Universidad Rafael Landívar (URL); cuenta con un Postgrado en Derechos Humanos por la Universidad del Istmo de Guatemala. Es investigador, historiador y autor de los libros *Los debates políticos en Guatemala* (2016) y *Triunviratos* (2019). Desde 1994 es director ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y ha representado al sector privado en foros nacionales e internacionales.

Ricardo Barrientos

Licenciado en Matemáticas por la Universidad del Valle de Guatemala (UVG) y doctor en Matemáticas por la Universidad de Barcelona, España. También posee un Certificado en Tributación Internacional por la Universidad de Harvard, Estados Unidos de América. Especialista en política fiscal, fungió como viceministro de Finanzas Públicas de Guatemala de 2009 a 2010, y director y asesor técnico de la Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas de 1994 a 2005. Como consultor independiente realizó varios trabajos sobre política fiscal. Ha publicado trabajos sobre política tributaria y análisis de la evasión tributaria en Guatemala. Fue consultor independiente para el GPDF. Actualmente es Economista Senior de Icefi.

Salvador Biguria

Graduado en Ingeniería Química por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT); cuenta con una Maestría en administración de Empresas (MBA) por la Escuela de Negocios de Harvard. Ha sido nombrado presidente del Consejo Electoral del Departamento de Guatemala por el Tribunal Supremo Electoral en varias ocasiones. Fue asesor del ministro de Educación entre 2003 y 2007. Fue vicepresidente de Fundesa y se desempeña como director del Consejo de Administración de Empresarios por la Educación y miembro del Comité de Fiduciarios del Grupo Educativo del Valle. Es Managing Partner del Grupo IDC, liderando el área de Mercados de Capital y Finanzas Estructuradas.

Erick Coyoy

Licenciado en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); posee una Especialización en Macroeconomía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala; investigador económico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies); asesor en materia de presupuesto y deuda pública del Ministro de Finanzas, director del Proyecto del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental; viceministro de Finanzas Públicas y ministro de Economía. Es Coordinador del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar.

Julio Héctor Estrada

Licenciado en Economía de la Universidad Francisco Marroquín (UFM), posee un MBA de la Escuela de Negocios Insead de Francia y una Maestría en Liderazgo Global del Programa GLF, del World Economic Forum, en afiliación con Columbia University y el London Business School. Se ha desempeñado como director ejecutivo del Programa Nacional de Competitividad (Pronacom) y la Oficina de Atracción de Inversiones, Invest in Guatemala. Fungió como director ejecutivo de la oficina de promoción de Alianzas Público-Privadas (Anadie) del 2012 al 2015 y como ministro de Finanzas Públicas del 2016 al 2018. Fue candidato a la Presidencia de la República de Guatemala por el Partido CREO, en las Elecciones Generales del 2019.

Juan Alberto Fuentes

Graduado en Economía por la Universidad McGill, posee una maestría por la Universidad de Toronto, Canadá, y un doctorado por la Universidad de Sussex, Inglaterra. Ha ocupado posiciones con las Naciones Unidas en Costa Rica, Guatemala, México y Chile y fue fundador y director del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Fue ministro de Finanzas entre el 2008 y 2010. Integró el Grupo Promotor del Pacto Fiscal establecido en junio de 2006. Fue secretario ejecutivo de la CPPF y asesor de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal CSPF. En el 2011 publicó el libro *Rendición de Cuentas*. Cofundador del partido político Semilla. Es catedrático de la URL y consultor independiente.

Mario García Lara

Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar (URL); posee una Maestría en Política Económica por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. También es diplomado del Programa de Economía del Economic Institute de Boulder, Colorado y del Programa de Sistemas Financieros de la Universidad de Harvard en Massachusetts. Es analista, consultor y conferencista en temas de Macroeconomía y Sistemas Financieros. Columnista de opinión en Políticas Públicas en el Diario *El Periódico*. Fue vicepresidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala de 2001 a 2006, también se desempeñó como gerente económico, coordinador del Consejo Técnico y director de Estudios Económicos. Ha sido catedrático de la URL. Es director ejecutivo de la Fundación Guatemala 2020 desde noviembre de 2006, en donde se analizan políticas públicas de largo plazo para el desarrollo del país.

Álvaro González Ricci

Licenciado en Mercadotecnia por la Universidad Rafael Landívar (URL). Fungió como diputado al Congreso de la República entre el 2012 y 2019, integrando en 2015 la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y presidiendo la Comisión de Apoyo a la Recaudación Tributaria entre 2013 y 2014. Se desempeñó como subjefe de la bancada CREO entre 2013 y 2014. Fue vicepresidente de Citibank Guatemala entre 1998 y 2005 y gerente general de Transacciones Bursátiles, S. A. (Transbursa) en 1997. Fungió como ministro de Finanzas Públicas desde enero de 2020 hasta 2022.

Peter Lamport

Empresario y político. Fue candidato a vicepresidente por el partido Encuentro por Guatemala en las elecciones generales 2015. Fue coordinador de la Instancia Nacional de Consenso y la Comisión del Sector Privado en las negociaciones de los Acuerdos de Paz. Se desempeñó como directivo de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). Fungió como ministro de Finanzas Públicas y embajador de Guatemala en Washington durante el gobierno de Álvaro Arzú. También fue presidente de la Comisión Empresarial para la Paz (Cepaz). Miembro del Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif).

Hugo Maúl

Licenciado en Economía por la UFM, cuenta con una Maestría en Economía por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) y una especialización en Banca Central por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano (Cemla). Fue miembro de las Comisiones de Seguimiento y Técnica del Pacto Fiscal. Fungió como director del Área Económica del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), y director de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín. Se ha desempeñado como catedrático en la Universidad del Valle de Guatemala, Universidad del Istmo, Universidad Popular y como director de varias organizaciones públicas y privadas. Es consultor nacional e internacional para diversas organizaciones financieras internacionales y fundaciones privadas. Investigador asociado del CIEN y director general de la Escuela de Gobierno.

Ana Ordoñez de Molina

Licenciada en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Fungió como secretaria ejecutiva de la Presidencia en 1993, ministra de Finanzas Públicas entre 1994 y 1996, y coordinadora del Gabinete Económico. Fue catedrática y decana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Istmo y se desempeñó como ministra de Educación entre 2008 y 2009. Es analista y consultora a nivel nacional e internacional.

Juan Carlos Paiz

Licenciado en Ingeniería Industrial por Texas A&M University; posee un MBA por la Escuela de Negocios del Incae y una Maestría en Productividad por la Universidad Francisco Marroquín. Se desempeñó como Comisionado Presidencial para los programas de Competitividad, Inversión y Objetivos del Milenio. Fue presidente de la Asociación Guatemalteca de Exportaciones (Agexport), la Federación Centroamericana de Exportadores (Fecaexca) y del Cacif. Funge actualmente como presidente de Fundesa. Es miembro del Consejo Asesor en Washington D. C., para la Alianza Global de Cocinas Limpias. Es cofundador y presidente de Pani-Fresh.

Diego Pulido

Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar (URL); posee un MBA por la Escuela de Negocios del Incae. Exdirector corporativo y exgerente general del Banco Industrial y exdirector general de las otras empresas del grupo. Fue presidente de la Asociación de Gerentes de Guatemala y catedrático de las Universidades URL y Francisco Marroquín. Integró el grupo facilitador del Plan Visión de País y promovió la creación de la Fundación Guatemala 2020.

Sergio Recinos

Licenciado en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala; cuenta con una Maestría en Política Económica por la Universidad de Costa Rica. Fue vicepresidente de la Junta Monetaria y el Banco de Guatemala, y gerente general, gerente financiero y director de Estudios Económicos de la misma entidad. Fue asesor de la ministra de Finanzas Publicas entre el 2004 y 2005, y asesor del director ejecutivo de la Silla de Centroamérica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre 2006 y 2007. Anteriormente había desempeñado el cargo de subsecretario de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. Es presidente del Banco de Guatemala y de la Junta Monetaria desde octubre de 2019.

Carolina Roca

Licenciada en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala con Maestría en Administración Pública por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Consultora, con amplia experiencia a nivel nacional e internacional. Ha sido consultora senior de IDC, Superintendente de Administración Tributaria del 2005 al 2008; viceministra de Energía y Minas en 2004 y viceministra de Finanzas Públicas en 1993. Actualmente ocupa el cargo de Decana de la Facultad de Educación.

Lizardo Sosa

Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar (URL); posee una especialización en Planificación y Desarrollo Regional por el Instituto de Ciencias y Planificación Regional de la Universidad de Karlsruhe, Baden Wurtemberg, Alemania Federal. Fungió como candidato presidencial por el partido Todos en las elecciones generales de 2015. Fue miembro suplente del Consejo Económico y Social entre 2013 y 2015. Se desempeñó como presidente del Banco de Guatemala y la Junta Monetaria en tres ocasiones (entre 1989 y 1990, en 1993 y entre 2000 y 2006). Entre 1994 y 1996 fungió como diputado, vicepresidente y presidente en funciones del Congreso de la República. Se desempeñó como viceministro de Finanzas públicas entre 1985 y 1986, como ministro de Economía entre 1986 y 1988 y como secretario de Segeplán entre 1988 y 1989. Fue miembro de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal entre 1998 y 2000 y del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal entre 2006 y 2008, expresidente del Banco de Guatemala y exdiputado al Congreso de la República. También fue candidato a la presidencia en las Elecciones de 2015. En la URL, ha sido catedrático, director del Departamento de Economía, decano de la Facultad de Ciencias Económicas y director del Idies, de la URL.

Eduardo Stein

Doctor y magíster en Ciencias de la Comunicación por la North Western University, Estados Unidos de América. Diplomático y político. Fue vicepresidente de la República entre 2004 y 2008 durante el gobierno de Óscar Berger. Fue ministro de Relaciones Exteriores durante la administración de Álvaro Arzú. Participó activamente en el proceso de paz guatemalteco durante la última etapa de las negociaciones (1996) y en la obtención de apoyo internacional para las fases de implementación de los Acuerdos de Paz (1997-99). Se desempeñó como asesor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y como consultor para diversas organizaciones regionales. Ha fungido como intermediador en procesos de concertación nacionales e internacionales, y encabezó misiones de observación electoral de la ONU para las elecciones generales de Perú en 2000 y 2001. Se ha desempeñado como Representante Especial de la ONU para los migrantes y refugiados venezolanos en la región. Miembro de varias comisiones internacionales como la Comisión Internacional sobre Amenazas a las Democracias, la Comisión Internacional sobre Soberanía de los Estados e Intervención de la ONU, y otras. Es miembro del directorio del Diálogo Interamericano. Se desempeña como consultor independiente y es vicepresidente de la Junta Directiva de Asíes.

Julio Suárez

Licenciado en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); posee una especialización en Cuentas Nacionales por el Bureau of Economics Analysis, del Departamento de Comercio de Estados Unidos de América. Fue presidente del Banco de Guatemala y la Junta Monetaria entre 2014 y 2018, y vicepresidente de la institución entre 1998 y 2000, y entre 2006 y 2014, en donde también ocupó el cargo de Gerente General. Representó a Centroamérica en el directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre y 1993 y 1995, y entre 2000 y 2001 y fungió como gerente de las Divisiones Administrativa y de Operaciones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de 2002 a 2004. Fue asesor de la ministra de Finanzas Públicas entre 2004 y 2006. Ha sido catedrático de la URL y conferencista en foros nacionales e internacionales sobre macroeconomía.

Eduardo Velásquez

Licenciado en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); posee un doctorado en Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca en 2006 y una maestría en Teoría Económica y Administración por la Universidad de Sao Paulo, Brasil con especialización en Economía Urbana y Regional. Fue coordinador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la USAC entre 1994 y 1998 y de 2007 a 2008. Fungió como coordinador de la Maestría en Economía Agrícola en la Escuela de Estudios de Postgrado de la USAC, en la que también fue decano de Ciencias Económicas y secretario académico de la Facultad de Ciencias Económicas, entre 1998 y 2002. Fue representante de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y la Asociación Latinoamericana de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración. Es el autor del libro *La agricultura de exportación de Centroamérica: Opciones de desarrollo en la década del noventa*; *La agricultura de exportación en Guatemala en la década de los noventa*; *Algunas Memorias de las 2 Chocas*. Fue miembro de la Junta Monetaria designado por la USAC. Fue miembro de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal entre 2001 y 2003, la Comisión Técnica del Pacto Fiscal en 2004 y del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal entre 2006 y 2008.

Nicholas Virzi

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, España. Cuenta con una maestría en Economía por la Universidad de California, San Francisco, y un doble título por la Universidad de California en Berkeley, en Relaciones Económicas Internacionales y Ciencias Políticas. Es economista, politólogo, y sociólogo, con una visión integral de la economía política. Coautor del libro *Business Opportunities in the Pacific Alliance*, coautor del libro *Doing Business in Latin America*, y autor de artículos en revistas académicas como *Multidisciplinary Business Review*, *Quarterly Review of Business Disciplines*, *Journal of Teaching in International Business*, *Journal of Sustainable Strategic Management*,

Latin American Business Review, *Journal of Business Logistics*, entre otras. En Guatemala, publica sobre temas económicos y políticos para diferentes revistas del sector privado, entre estas, Republica GT, Gerencia, Perspectiva y Business Horizons. Fue columnista del periódico *Siglo XXI* con la columna Ordo. Fungió como director de la carrera de Economía Empresarial en la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la URL. Es director de Análisis Estratégico en la Cámara de Industria de Guatemala.

Juan Carlos Zapata

Licenciado en Administración de Empresas con especialización en Finanzas por la Universidad Francisco Marroquín; cuenta con una maestría en Gestión Pública y Liderazgo por la Escuela de Gobierno y estudios de postgrado por la Universidad Cesar Ritz en Brig de Suiza, en temas de Turismo. Posee además un postgrado de Incae sobre Integración Regional y otro en Desarrollo Energético por el EIA Center. Fue gerente general de la Fundación para el Desarrollo (Fundesa), en donde fue el responsable de coordinar acciones dentro del proyecto guatemaltecos Mejoremos Guatemala y coordinador del Programa de Centros Empresariales de Turismo. Es columnista en el diario Prensa Libre e integrante del Consejo Asesor de la Revista Estrategia & Negocios. Participa como director invitado del Programa Nacional de Competitividad, en el Consejo Privado de Competitividad, en el Comité de Análisis Estratégico de Cacif, la Comisión Internacional del Sector Privado, la Comisión de Derechos Humanos y en la Alianza por la Nutrición. Ha trabajado como consultor independiente para firmas como Price Waterhouse Coopers y Turasist. Es director ejecutivo de Fundesa.

Raquel Zelaya

Licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar (URL), con estudios de postgrado en Administración Pública y Desarrollo Económico por el ISVE de Italia. Fungió como asesora y consultora en temas económicos para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca), el Ministerio de Finanzas Públicas y la Cámara de Comercio. Fue miembro de la Comisión Presidencial Negociadora de los Acuerdos de Paz en 1996 y signataria de dichos acuerdos. Fue coordinadora de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz entre 1997 y 1999 y secretaria de la Paz entre 1997 y 2000. Participó como miembro del Consejo Consultivo del Fondo de Consolidación de la Paz de la ONU, entre 2009 y 2011. Se desempeñó como miembro del Consejo Directivo de la URL entre 2000 y 2006. Fue secretaria ejecutiva de Asies entre 1986 y 1997 y entre 2000 y 2012, entidad de la cual es representante en el comité ejecutivo del Foro Guatemala y en la que funge actualmente como presidenta de la Junta Directiva.

Nota: las opiniones vertidas por los entrevistados fueron a título personal, basadas en su experiencia y formación, y no como parte de las organizaciones, entidades o empresas en las que actualmente se desempeñan o se han desempeñado.

Esta publicación se distribuye de forma digital,
fue finalizada en noviembre de 2022.

Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL CARA PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Grupo de Editoriales Universitarias
AUSJAL