UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE; SUS INCIDENCIAS EN EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO EN GUATEMALA DURANTE EL PERIODO 1982- 1994"

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

POR

MARIA CONCEPCION CASTRO MAZARIEGOS

PREVIO A CONFERIRSELE EL TITULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADEMICO DE

LICENCIADA

GUATEMALA, ABRIL DE 1997

)C
3
(1814)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA

DECANO	LIC. DONATO SANTIAGO MONZON VILLATORO
SECRETARIO	LICDA. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
VOCAL I	LIC. JORGE EDUARDO SOTO
VOCAL II	LIC. JOSUE EFRAIN AGUILAR TORRES
VOCAL III	LIC. VICTOR HUGO RECINOS SALAS
VOCAL IV	P.C. CANTON LEE VILLELA
VOCAL V	P.C. JORGE ALFREDO OROZCO FLORES

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

PRESIDENTE	TRISTAN MELENDRERAS SOTO
SECRETARIO	ARNOLDO CABALLEROS ESCOBAR
EXAMINADOR	JULIO RODAS R.
EXAMINADOR	ROLANDO ELISEO ORTIZ ROSALES
EXAMINADOR	CARLOS RENE VASQUEZ TENI

Guatemala, 17 de marzo de 1997.

Señor Decano
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad San Carlos
Licenciado Donato Monzón Villatoro
Presente.

Señor Decano:

En atención al nombramiento de que fuera objeto por parte de ese Decanato, según nombramiento de fecha 24 de octubre de 1,995; procedí a la asesoría y revisión del trabajo de Tesis denominado " **EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE** : Sus incidencias en el desarrollo económico en Guatemala" que presenta a consideración de las Autoridades Facultativas la señorita María Concepción Castro Mazariegos como requisito previo a conferírsele el título de Economista en el grado académico de Licenciada.

En el trabajo en referencia, la sustentante realiza un análisis serio de los efectos que la política fiscal, como parte de los programas de estabilización y ajuste, ha tenido en el desarrollo económico de Guatemala, durante el período 1982- 1994; dejando de manifiesto que la misma sólo ha repercutido en nuestra sociedad en un mayor grado de inequidad e injusticia socioeconómica.

En consecuencia, me permito comunicarle que el trabajo en mención ha sido elaborado satisfactoriamente, por lo que considero que llena los requisitos de contenido científico, actualidad Nacional y su elaboración responde a las técnicas de investigación vigentes.

Esperando haber cumplido con la misión encomendada por su Despacho, aprovecho la ocasión para suscribirme de Usted,

Deferentemente.

Edgar A. Portillo Recinos
Economista, Colegiado 609

19/3/97

ISIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE
CIAS ECONOMICAS

Edificio S-8
d Universitaria, Zona 12
atemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: GUATEMALA, DIECIOCHO DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

Con base en el dictamen emitido por el Lic. Edgar Augusto Portillo Recinos, quien fuera designado Asesor y la opiniòn favorable del Director de la Escuela de Economìa, se acepta el trabajo de Tesis denominado: "EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE: SUS INCIDENCIAS EN EL DESARROLLO ECONOMICO EN GUATEMALA", que para su graduaciòn profesional presentò la estudiante MARIA CONCEPCION CASTRO MAZARIEGOS, autorizàndose su impresiòn.----------

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO

LIC. DONATO MONZON VILLATORO
DECANO

ACTO QUE DEDICO A:

Mi familia y especialmente
a mis padres por su
apoyo incondicional.

INDICE

CAPITULO III
AJUSTE ESTRUCTURAL: ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS

CAPITULO IV
LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA EN MATERIA DE POLITICA FISCAL EN LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE AJUSTE

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRAFICAS

INDICE DE RECUADROS

INTRODUCCION

La recesión mundial de los años 80s y la crisis de la deuda, evidenció la impostergable necesidad de ajustar las economías en desarrollo, para eliminar los desequilibrios internos y externos, ante la eliminación del flujo de recursos externos para financiarlos. Además se convirtió en una exigencia por parte de los organismos financieros internacionales, para la renegociación y contratación de deuda.

En este sentido, los programas de ajuste estructural provenientes del Fondo Monetario Internacional -FMI y del Banco Mundial -BM-, contienen un primer elemento que consiste en el ajuste de la economía ante la reducción de los flujos externos, y el segundo en el cambio estructural y reformas macroeconómicas y sectoriales que permitan eficientar la economía para orientarla a un proceso de crecimiento sostenible.

Al respecto Guatemala, ha presentado déficit fiscales y comerciales recurrentes. Aunque el primero es relativamente bajo (no ha superado en promedio el 2% del PIB en el último quinquenio), el déficit comercial ha alcanzado niveles hasta del 6% del PIB. Estos indicadores son más preocupantes si se considera el poco dinamismo observado en el crecimiento del PIB cuya tasa de crecimiento no ha superado el 4%.

La política fiscal por tanto se ha constituido en uno de los instrumentos básicos de los programas de ajuste del Fondo en cuanto esto se proponen como objetivo la reducción en el déficit de cuenta corriente a través de la reducción del déficit fiscal.

En este orden se realiza en e presente trabajo un análisis del contexto de país tanto a nivel externo como interno, con el objeto de poseer una visión de integralidad de los acontecimientos que han afectado a los países como Guatemala, principalmente en América Latina, dicho análisis consta en el Capítulo I.

Una de las principales justificaciones en la intervención del FMI y del BM a través de los programas de estabilización y ajuste es la no deseabilidad de la injerencia del Sector Público en la actividad económica, en tal sentido se realiza en el Segundo Capítulo un esbozo teórico del porque el Sector Público es necesarios. Además se abordan la consideraciones teóricas sobre política fiscal, necesarias para comprender las reformas llevadas a cabo en materia de ingresos, gastos y déficit.

La fundamentación teórica necesaria para la comprensión del modelo implementado a través de los programas de ajuste estructural y la experiencia de algunos países latinoamericanos en esta materia, es abordada en el Capítulo III.

Finalmente el Capítulo IV versa sobre la experiencia guatemalteca en Programas de Estabilización y Ajuste Estructural, con el objeto de determinar sus incidencias en el crecimiento y desarrollo económico.

CAPITULO I

CARACTERIZACION DE LA ECONOMIA GUATEMALTECA

A. Contexto Regional

B. Contexto Económico

C. Contexto Político

D. Contexto Social

CAPITULO I

CARACTERIZACION DE LA ECONOMIA GUATEMALTECA

A. CONTEXTO REGIONAL

Al realizar el análisis o caracterización de un país, sin lugar a dudas no se puede obviar dar un breve repaso por el acontecer de la región.[1]/ El análisis del contexto regional cobra mayor relevancia en la actual década debido a que el proceso de globalización es -como en forma metafórica un economista lo señalara- un tren, que todos los países tendrán que abordar.

La región en su conjunto, observó la crisis de los 80's "la década pérdida". Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 10 fenómenos recogen los principales acontecimientos de la década:

1. **La pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento.** Estas fuentes, (el sector exportador expansivo y la industrialización basada en la demanda interna) descendieron a índices alarmantes durante la década. La baja en los precios de productos primarios aunado a un cambio en la estructura de la demanda provocó un deterioro en las balanzas comerciales.

   El sector exportador, que durante la década de los 70's había sido expansivo se contrajo debido a: la baja en los precios de los productos

primarios, principales rubros de exportación de los países de la región y a un cambio en la estructura de la demanda, provocado por un incremento del ingreso externo. Por otro lado, la llamada tercera revolución industrial y las consecuentes innovaciones tecnológicas crearon sustitutos de los productos primarios.

Tal y como se muestra en el Cuadro 1, las tasas de variación tanto de las exportaciones como del PIB, fueron recurrentemente bajas y hasta negativas durante la década de los 80's, para la región.

El otro factor que hasta antes de la década de los 80's había marcado el crecimiento de las economías de la región fue la industrialización basada en la demanda interna, la cual crece con el producto pero cae más que el producto en recesión. Con la caída de las exportaciones se contrajo el poder de compra de los países de la región y con ello el principal aliciente para la industrialización.

CUADRO 1
TASAS DE VARIACION DE EXPORTACIONES Y PIB DE LA REGION

	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Exportaciones	-8.5	-10.8	-3.2	3.1	-14.0	6.0	5.6	13.3	6.5	-4.9	8.3	8.6
PIB	-3.5	-2.6	0.5	-0.6	0.1	3.5	3.9	3.9	3.1	3.7	4.8	3.9

FUENTE: Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1993.

1/ Por región se entenderá en el presente trabajo como los países de América Latina, exceptuando los casos en donde expresamente se mencione por ejemplo la "región centroamericana".

2. **El carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos.** Si bien se habían observado con anterioridad fenómenos similares de desequilibrios, los de la década de los 80's, se caracterizaron por ser más acentuados que los anteriores.

   Una de las causas de los desequilibrios macroeconómicos recurrentes fueron entre otros lo efectos del servicio de la deuda externa sobre las finanzas públicas, y el consiguiente enfoque de corto plazo de la política económica. Esta última estuvo orientada durante toda la década a contraer las tasas de inflación y corregir los desequilibrios de balanza de pagos más que a impulsar el crecimiento y el cambio.

3. **El fuerte descenso de la inversión.** El monto de recursos disponibles para la inversión privada y pública se redujo, al punto de que el coeficiente de inversión neta cayó de 22.7% en 1980 a 16.5% en 1988. La contracción de la inversión neta fue causada principalmente por el deterioro en los términos de intercambio y el servicio de la deuda. Las finanzas públicas dieron prioridad al servicio de la deuda externa y como consecuencia de ello, se redujeron los gastos públicos en infraestructura física.

4. **El descenso de los niveles medios de bienestar material.** La población, durante la década, en toda América Latina creció a un ritmo anual superior al crecimiento de producto. La población económicamente activa creció 2.8% anual durante este período. "Se estima en forma muy burda que en 1980 unos 112 millones de latinoamericanos y caribeños (36% del total) vivían bajo la línea de pobreza; esta cifra se elevó a 160 millones en 1985

(38% de la población total)".[2]/ Sin embargo un deterioro aún mayor en los niveles de vida se ha evitado a costa de un crecimiento mayor del mercado informal.

5. **La pérdida gradual de posición relativa de América Latina y el Caribe en la economía mundial.** En 1960, el valor total de las exportaciones latinoamericanas representaba alrededor de 7.7% de las exportaciones mundiales. Veinte años más tarde se había reducido a 5.5% y en 1988 a 3.9%. En el caso de las importaciones, la participación bajó de 7.6% en 1960, a 5.9% en 1980 y a 3.3% en 1988.

   Las causas de tal deterioro se pueden explicar a través de dos vías: la caída en el valor (aunque no en el volumen) de las ventas externas y por otro lado, no menos importante, el deterioro de la capacidad negociadora de la región frente a terceros, a causa probablemente del desgaste del modelo integracionista durante esta década.

6. **El debilitamiento del Estado.** La capacidad de ejecución del Estado se redujo debido al descenso en la recaudación fiscal, causada a su vez por la recesión. El gasto corriente creció y en el mejor de los casos se mantuvo constante, en detrimento de la inversión pública y el gasto en educación y salud.

7. **La degradación de los recursos naturales.** Como ya se indicara anteriormente, la prioridad de la política económica durante esta década se limitó al corto plazo. La inversión en el cuidado del medio ambiente como

---

[2]/ GERT ROSENTHAL. "El Desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta

sustento de un desarrollo sostenible a largo plazo, empezó a tomar auge recientemente, por lo que cualquier política orientada a este fin, fue aplazada en la década pasada.

8. **El deterioro de la interdependencia económica intrarregional.**

9. **La revisión de las estrategias económicas.**

10. **La creciente diferenciación entre los países.**

Del análisis anterior se puede observar fácilmente que el país no escapa a dicha realidad, sin embargo, como lo señalara Gert Rosenthal, lo positivo de la década pérdida ha sido una franca tendencia hacia la apertura democrática, acompañada por regímenes políticos más pluralistas, tolerantes y participativos".

B. CONTEXTO ECONOMICO

Al realizar un análisis de contexto, como el que se hace en el siguiente apartado (económico, político y social) no se puede iniciar sin antes aclarar acerca de la dificultad que representa la división exacta entre estas tres areas intimamente relacionadas, que en ocasiones parecieran ser causas y otras efectos de un fenómeno.

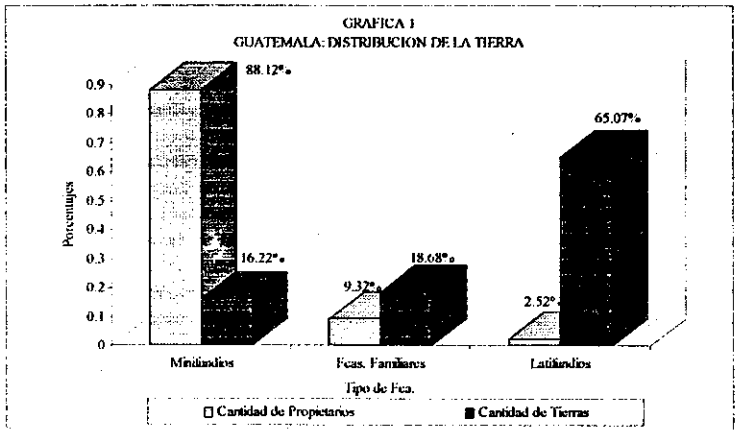
La característica relevante del país en lo económico, es la concentración del ingreso y de la tierra, lo cual constituye el punto de partida para empezar a enmarcar el contexto económico del mismo.

---

y sus perspectivas". Revista de la CEPAL No. 39. Diciembre de 1989.

Estas características determinan la estructura económica del país y en cierto modo el contexto político y social. En el país 94.64% de hogares se situaba en 1989 en el tramo de ingresos menores a Q.2,000.00, mientras que el restante 5.36 se situaba en el tramo de ingresos mayores a Q.2,000.00.[3]/ Además vale hacer la observación acerca del registro de estos datos en donde solo son contemplados los cotizantes al IGSS, sin tomar en cuenta el número de personas que laboran en el sector informal, dato que ensancharía el porcentaje de personas en los tramos más bajos de ingreso.

Por otro lado, de la concentración de la tierra, evidenciada en la Gráfica 1, se puede inferir que para 1982 el 88.12% de la población poseía el 16.22% de tierras, (minifundios) y en el otro extremo, el 2.52% poseía el 65.07% de las tierras más fértiles. Aúnado a esto, existe desaprovechamiento de la tierra que ante la falta de un impuesto a la ociosidad deprime la productividad del sector agrícola.



[3]/ Los datos fueron tomados de la Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989, Región Metropolitana. Se toma en consideración estos datos en vista de que en la mayoría de los casos, la información es limitada, sin embargo se considera válida dicha información a la luz de la experiencia.

Esta situación, pone en evidencia que el Ingreso per-cápita no puede considerarse como un buen indicador del desarrollo de un país, ya que a pesar de que durante los últimos 3 años (del período en estudio) las Cuentas Nacionales registran un incremento moderado del Producto Interno Bruto -PIB-, este crecimiento no ha redundado en la contracción de los niveles de pobreza.

Del análisis de la estructura del PIB se puede observar que los rubros bajo los que se sustenta el crecimiento del producto, han sido el consumo privado y público, en detrimento de la inversión y de las exportaciones, lo que induce a pensar que la economía se basa actualmente en una estructura de consumo sin capacidad de reproducirse a largo plazo, por las negativas tasas de crecimiento de la inversión.

Otra de las características relevantes del país en el plano económico, es el manejo aislado de la política económica, la cual se ha manipulado por décadas de acuerdo a los intereses o grupos de presión más fuertes.

En materia de política comercial, se liberalizó el tipo de cambio en 1982 (favoreciendo principalmente a los agroexportadores), quienes siendo vulnerables al mercado internacional no tienen otro instrumento más que el tipo de cambio para defenderserse de las fluctuaciones internacionales de precios. La liberación del tipo de cambio ha tenido implicaciones en los precios internos, y con ello, en los niveles de vida de la población.

Sin embargo las solas devaluaciones continuas, no han asegurado un incremento en la competitividad de las exportaciones, ya que los desequilibrios en balanza comercial continúan, con déficits bajos pero recurrentes. Las importaciones superan a las exportaciones por varios factores: pérdida del poder

adquisitivo de las exportaciones, estructura tanto de las importaciones como de las exportaciones, entre otras.

El tipo de cambio ha sido utilizado por la Banca Central como un instrumento de Política Monetaria más que como un instrumento de Política Comercial, desligándose de esta manera de una política integral que incluiría el apoyo a la diversificación de las exportaciones y la transformación en el país de materias primas.

Por otro lado, el manejo del presupuesto estatal determinante de la política fiscal, no ha sido el adecuado durante los últimos dos quinquenios. El aparato gubernamental se ha caracterizado por el anquilosamiento de estructuras de corrupción, que explican la ineficiencia de algunos organos de este, con las implicaciones en la escasa ejecución del presupuesto.

La política monetaria y crediticia a cargo de la Junta Monetaria, ha estado dirigida al cumplimiento de una serie de lineamientos contenidos en el Programa de Modernización Financiera, en donde se contemplan aspectos tales como:

- Flexibilización a la entrada de instituciones financieras al sistema, con lo que se pretendía abrir la competencia y con ello reducir la brecha entre tasas activas y pasivas. Sin embargo, esto no se ha logrado, ya que por una parte el sistema bancario y financiero lo constituye un oligopolio, y por otro, la emisión de valores del estado a elevadas tasas de interés le permiten a los bancos captar dichos instrumentos sin necesidad de entrar a competir en el mercado en la otorgación de préstamos.

- Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos
- Derogatoria del Decreto 7-72
- Derogatoria del Principio de Concentración de Divisas
- Autonomía de Banca Central

Con el inicio del proceso democrático en 1986 se crearon expectativas en la población, acerca de un programa integral de desarrollo. La poca capacidad del equipo ejecutor del gobierno electo en esa época tardo muy poco en dejarse entrever.

En el umbral del año 2,000 Guatemala posee los mismos problemas económicos que llevaron a definir a la década de los 80's como la "década pérdida", déficit en balanza de pagos, elevada deuda externa, déficit fiscal proclive a ampliarse con el déficit cuasifiscal de la Banca Central, alto nivel de desempleo[4/], bajo crecimiento del producto y sobre todo, un limitado desarrollo humano.

C. CONTEXTO POLITICO

Desde sus inicios, a la mayoría de la sociedad guatemalteca le ha sido vedada la participación en los procesos económicos y políticos, ya que "en la historia guatemalteca, los partidos políticos han sido la expresión del sector privado

---

4/ Derivado de la escasa capacidad de absorción de la creciente Población Económicamente Activa por parte de la infraestructura productiva.

el medio para establecer relaciones específicas con el Estado a través de sus tres organismos".[5]/

De lo anterior se puede inferir que los "Programas de Gobierno" se han resumido a un listado de buenas intenciones sin las posibilidades reales al menos en el corto plazo de poderlas realizar.

La historia política del país se ha caracterizado por el caudillismo, los golpes de Estado, los gobiernos autoritarios, la represión y las dictaduras militares. Es así como se lleva a cabo un largo proceso de desintegración social, que en última instancia solo favorece a una clase que padece de miopía con respecto al crecimiento y desarrollo de los pueblos.

Realizando una síntesis histórica a grandes rasgos se pueden determinar cinco momentos históricos:

- Invasión-Reforma Liberal;
- Reforma Liberal-Dictadura;
- Dictadura-Revolución
- Revolución-Contrarrevolución
- Hasta la fecha

La labor de desintegración del tejido social (o formas de participación de las personas en el proceso político) fue iniciado con la invasión española con la sumisión forzada de las comunidades existentes al momento de la invasión, a formas de cultura y organización distintas a las establecidas.

---

[5]/ WERNER MARTI Y ROLANDO ELISE ORTIZ ROSALES. "El Sector Privado y el Estado Guatemalteco" (1871-1993). Centro de Estudios Urbanos y Regionales. USAC, 1993.

Con la instauración de un sistema feudal durante la reforma liberal se consolida aún más dicha desintegración. Sin embargo, durante el período revolucionario se dan los primeros atizbos de organización popular, que jugaría un papel importante posterior a la revolución.

Con el mal advenimiento de la contrarrevolución en 1954, se inicia en la historia del país el conflicto armado, caracterizado por olas de genocidio y destrucción.

A la fecha, los decenios de guerra han destruído gran parte de la infrestructura básica del país, agravándose esta situación con las políticas macroeconómicas encaminadas a la reducción del estado, en respuesta a restricciones de organismos financieros internacionales, con el objeto de reducir la deuda externa.

Se puede afirmar, además, que la más grave de las consecuecias ocasionadas por el conflicto armado es la instauración en la población afectada por dicho conflicto de "la cultura del miedo" que según sociólogos y antropólogos inhibe la capacidad de las comunidades para participar en los procesos de desarrollo de sus propias comunidades.

Durante el período en estudio (1982 - 1994) se dieron cuatro golpes de estado, es decir que en 12 años en los que en condiciones normales se hubieran sucedido 3 períodos constitucionales, se dieron 6 períodos, tal y como se presenta en el Cuadro 2.

CUADRO 2
GUATEMALA: PERIODOS DE GOBIERNO
(1982 - 1996)

PERIODO	NOMBRE	OBSERVACIONES
1982	Junta Militar Efraín Ríos Montt Horacio Maldonado Shaad Luis Gordillo	Militar. Asumió el mando durante tres meses, después de haber derrocado a Romeo Lucas García.
1982 -1983	Efraín Ríos Montt	Militar. Autonombrado Presidente en junio de 1982. Derrocado por golpe de Estado el 08/08/83.
1983 - 1986	Oscar Mejía Víctores	Militar. Designado Jefe de Estado por cúpula militar. Convocó a Asamblea Constituyente. Entregó el poder a presidente civil electo.
1986 - 1991	Vinicio Cerezo Arévalo	Abogado. Electo Presidente constitucional. Transfirió el mando a otro civil al finalizar su período constitucional.
1991 - 1993	Jorge Serrano Elías	Ingeniero. Electo Presidente constitucional. Fue separado del cargo por la vía constitucional en junio de 1993 por intentar golpe de Estado.
1993 - 1996	Ramiro de León Carpio	Abogado. Electo Presidente constitucional por el Congreso en junio de 1993, para concluir el mandato de Jorge Serrano Elías hasta enero de 1996.

FUENTE: Dinorah Azpuru de Cuestas, Estudio de la Realidad de Guatemala, URL, 1994.

Los primeros años de la década fueron caracterizados en el ámbito político del país por períodos de gobiernos militares y de facto. Como premisa a la década de los 80's (ya de hecho una década difícil para la región), Guatemala atravesó por tres gobiernos militares, cuya característica principal fueron las olas de genocidio al interior de la república y la represión a nivel general.

Con el inicio del proceso democrático, se abrieron nuevas expectativas en la población, al arribar al gobierno un civil popularmente electo, acerca de que se daría solución a innumerables problemas sociales y económicos del país. El débil sistema democrático tardó poco en tambalearse, al punto de que se señala que el mayor logro del gobierno de Vinicio Cerezo fue el haber concluído el período para el cual fue electo, ya que se dieron varios intentos de golpe de estado durante su mandato.

A pesar de haberse iniciado hace más de 10 años el proceso democrático, no se han dado los elementos básicos de una democracia real, tales como la independencia de poderes, y la vigencia de un estado de legalidad y de un estado de derecho que permita el libre e igual ejercicio de las libertades ciudadanas y el respeto a los derechos humanos de los miembros de la sociedad.

Además de la fragilidad democrática del país en cuanto a estabilidad de gobiernos, con el inicio del proceso democrático, se inició paradojicamente un proceso de deterioro en la credibilidad de las instituciones del estado, que en la última década ha agudizado la crisis política.

La principal determinante de la crisis de institucionalidad ha sido la corrupción que al interior de las entidades de gobierno se ha denotado. Esto último fue lo que llevo al autogolpe de Serrano Elías en 1993. La fragilidad del sistema político se observa a través de la poca credibilidad de los actuales partidos políticos, y la desconfianza de las personas hacia estos.

Sin lugar a dudas la estabilidad política y la credibilidad en las instituciones del Estado han sido factores que han determinado la efectividad de las reformas

en el ámbito fiscal, monetario, etc., ya que el componente político ha sido débil o inexistente.

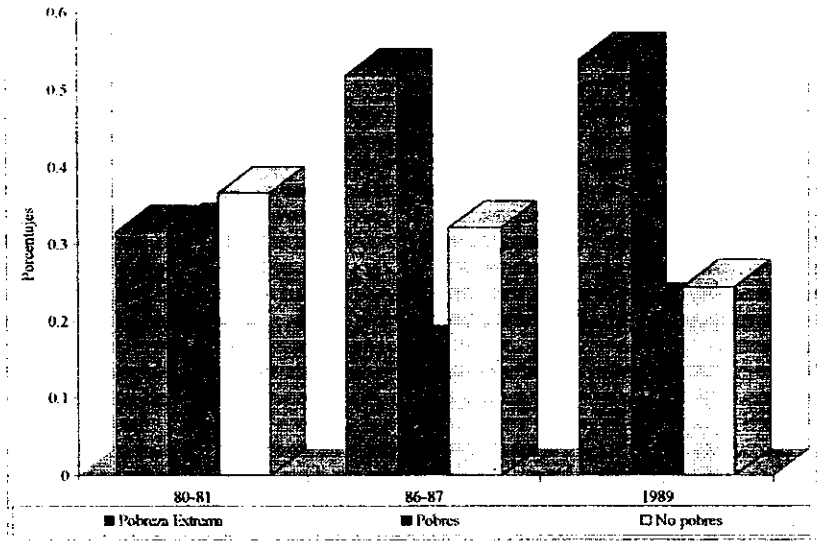
D. CONTEXTO SOCIAL

Como se indicara al principio de la caracterización -como salvedad del análisis del contexto- existe gran dificultad para separar lo económico de lo político y de lo social. Sin embargo, en el país puede señalarse con relativa seguridad que los problemas sociales han devenido de la crisis económica, política e institucional del país.

Uno de los indicadores más representativos del contexto social del país es la movilidad social, es decir, la manera que en las capas medias han alcanzado en los últimos años niveles mayores o menores en el nivel de vida.

Tal y como se muestra en la Gráfica 2 durante el período 1980-1989 las capas en donde se ubica a la extrema pobreza han aumentado en detrimento de las capas medias.

GRAFICA 2
GUATEMALA: INDICES COMPARATIVOS DE POBREZA



Otro indicador del contexto social, es el avance en el respeto a los derechos humanos, lo cual a pesar de haberse iniciado un período democrático hace más de 10 años siguen siendo alarmantes.

Por otro lado, los esfuerzos llevados a cabo en materia de política social, de parte del gobierno, hasta la fecha han sido meros paliativos a la pobreza, llevados a cabo mediante un grupo de instituciones creadas para tal fin (Fondo Nacional de la Paz -FONAPAZ-, Fondo de Inversión Social -FIS-, y Fondo Naciona de Tierra -FONATIERRA-, entre otras). La justificación a dichas instituciones en los Programas de Gobierno, es que son un mecanismo necesario en una etapa de emergencia. Sin embargo, las funciones de estas puedieran ser cumplidas por el aparato de gobierno existente.

Lo que se evidencia con ello, es la inexistencia de una estrategia integral de desarrollo, reflejada en parte por la desarticulación de la Secretaría de Planificación Económica con los distintos ministerios.

La situación social imperante ha llevado al país a ser calificado en la posición No. 103 por el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- para 1990, dentro de los países de desarrollo humano bajo.

Para darse una idea de la situación social, los parámetros de calificación para el Indice de Desarrollo Humano -IDH-, (veáse Recuadro 1) son los siguientes:

- Esperanza de vida al nacer
- Tasa de alfabetización de adultos
- Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria
- PIB real per cápita

RECUADRO 1

EL IDH, EL IDM Y EL IPM

›H

índice de desarrollo humano (IDH) mide el adelanto ›dio de un país en lo que respecta a la capacidad mana básica. El IDH indica si las personas tienen una la larga y saludable, poseen educación y nocimientos y disfrutan de un nivel de vida decoroso. IDH se refiere a la condición media de todos los bitantes de un país; las desigualdades en la stribución entre diversos grupos de la sociedad ›ben ser calculadas por separado.

›M

índice de desarrollo relacionado con la mujer (IDM) ›de el grado de adelanto en la misma capacidad básica e el IDH, pero incorpora la desigualdad entre la ujer y el hombre en cuanto al grado de dicho lelanto. La metodología utilizada impone una ›nalidad a la desigualdad, de modo que el valor del IDM disminuye cuando desciende el nivel de adelanto global de mujeres y hombres o cuando aumenta el grado de disparidad entre el adelanto de mujeres y hombres. Cuanto mayor sea la disparidad en la capacidad básica de los sexos, tanto más bajo será el IDM de un país en comparación con su IDH. El IDM es simplemente el IDH descontado o reducido para reflejar la desigualdad en la condición de los sexos.

IPM

El índice de potenciación de la mujer (IPM) mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la adopción de decisiones. Mientras el IPM se centra en la ampliación de la capacidad, el IPM se refiere a la utilización de esa capacidad para aprovechar las oportunidades en la vida.

ENTE: PNUD, *Informe sobre desarrollo Humano 1995*. México 1995.

CAPITULO II

POLITICA FISCAL: ASPECTOS TEORICOS

A. Sector Público

B. El Gasto Público

C. Teoría Tributaria

D. El Déficit Fiscal

E. Política Fiscal

CAPITULO II

POLITICA FISCAL: ASPECTOS TEORICOS

A. EL SECTOR PUBLICO

La intervención de la entidad gubernamental, ha sido objeto de cuestionamientos teóricos, ligados principalmente a la estructura económica imperante. Uno de los economistas clásicos (Adam Smith), es quien después de los fisiócratas defiende la no ingerencia del gobierno en la actividad económica, basándose en el principio filosófico del orden natural y de la mano invisible. Smith en su libro "Teoría de los Sentimientos Morales", afirma que la conducta humana es movida principalmente por el egoísmo, la conmiseración, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito del trabajo y la tendencia a cambiar una cosa por otra.

Dadas estas motivaciones, el ser humano -según Smith- es el mejor juez de su interés, por lo que debe dejársele actuar en libertad, ya que buscando su propio provecho cada individuo conducido por la "mano invisible", promoverá un fin que no planeó, **"el bienestar social".** Lo anterior está contenido en la obra "La Riqueza de las Naciones" de Smith, en el siguiente párrafo:

> *Pero es sólo por el interés en las utilidades que un hombre emplea (su) capital en apoyo de la industria; por tanto, siempre se esforzará en usarlo en la industria cuyo producto tienda a ser de mayor valor o en intercambiarlo por la mayor cantidad posible de dinero u otros bienes... En esto está, como en muchos otros casos, guiado por una mano invisible para*

alcanzar un fin que no formaba parte de su intención. Y tampoco es lo peor para la sociedad que esto haya sido así. Al buscar su propio interés, el hombre a menudo favorece el de la sociedad mejor que cuando realmente desea hacerlo.[6]*/*

Por lo anterior -Smith- afirma que la intervención del Estado en los asuntos económicos solo provocaría imperfecciones, en vista de lo cual los papeles (fuera de estos la mano invisible es más eficaz) fundamentales para el Estado, son:

a. Defensa contra la agresión extranjera,
b. Establecimiento de una buena administración de justicia; y
c. Sostenimiento de empresas cuya ganancia no es adecuada a la empresa privada.

De esta manera bajo ciertos supuestos, la economía de mercado es la forma bajo la cual se asignan mejor los recursos. Sin embargo, los supuestos o postulados clásicos no se apegan a la realidad de ningún país, pues las depresiones recurrentes de países poderosos muestran características tales como, altas tasas de desempleo, implicando con ello la no ocupación plena de factores.

Los postulados clásicos: pleno empleo, flexibilidad de precios, y la conveniencia de que el gobierno no interviniera mas que como un estado gendarme, fueron cuestionados a raíz de la Gran Depresión de los años 30's.

John Maynard Keynes, es quien afirma que al menos en el corto plazo, no existe el pleno empleo y que por tanto, los precios no se ajustan automáticamente, por lo que sugirió que se necesitan intervenciones importantes en las políticas

[6]*/* Adam Smith, libro IV, capítulo 2.

macroeconómicas, especialmente a través del gasto público y la tributación. Keynes en su obra "La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", plantea el modelo de Demanda Agregada en donde la intervención del gobierno es necesaria para reactivar a las economías.

El modelo originalmente planteado por Keynes, se basa en una ecuación de equivalencia entre oferta y demanda agregada, en donde la oferta esta compuesta por la producción total de un país y la demanda por el consumo, la inversión y el gasto del gobierno. Desarrollos posteriores del modelo han incluído en este, al sector externo, quedando el modelo de la siguiente forma:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

Sin embargo la confianza en la economía keynesiana, empezó a decrecer a causa de estanflaciones[7/] generalizadas en la década de los 70s. Entre los desarrollos teóricos que encabezaron el ataque en contra del modelo de demanda agregada están el monetarista cuyo máximo exponente ha sido Milton Friedman y el de la nueva macroeconomía clásica encontrándose entre sus exponentes Robert Barro y Robert Lucas, estos últimos basando su ataque en el enfoque de las expectativas racionales.[8/]

7/ Una combinación de estancamiento económico (crecimiento bajo o negativo de la producción) y alto desempleo conjuntamente con alta inflación.

8/ La principal idea del enfoque de las expectativas racionales se basa en que si los individuos y las empresas forman sus expectatvas respecto a los acontecimientos económicos futuros con actitud "racional" (como los teóricos definen este término), entonces los cambios en la política económica tendrán un efecto mucho menor de lo que predicen los modelos keynesianos estándares.

1. JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DEL SECTOR PUBLICO

Conceptualmente se pueden concebir tres tipos principales de economías:

- Economías de planificación centralizada
- Economías mixtas
- Economías de mercado

Las economías de planifición centralizada, se caracterizan por la ausencia del mercado, ya que el estado ejerce control sobre todas las actividades económicas, mientras que en las economías mixtas, funciona el mecanismo de precios como asignador de recursos. En estas últimas el grado de intervención del estado se mide en profundidad por el tipo de controles que ejerza y en extensión por el tipo de actividades controladas.

En el otro extremo se encuentra la economía de mercado pura, en donde la asignación de recursos se realiza mediante la oferta y la demanda, con el mecanismo de precios como principal instrumento, concebido este como la señal que transmite información de escasez y que genera incentivos para producir y consumir.

Considerar aquí, la economía de mercado en su forma pura, cobra especial importancia, en vista de que a partir del análisis del funcionamiento de esta y la determinación de sus fallas es de donde se deriva la justificación de la intervención del estado, especialmente en mercados imperfectos como Guatemala, y en donde el mercado como institución no existe.

"El mecanismo de mercado por si sólo no puede relizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos."[9]/ Un conjunto de razones explican la afirmación anterior, entre ellas:

a. Un ambiente competitivo de factores y productos es la condición indispensable para que el mercaddo conduzca a una utilización eficiente de recursos. La regulación gubernamental puede ser necesaria para asegurar estas condiciones.

b. La intervención gubernamental puede ser necesaria cuando la competencia no es eficiente debido a la existencia de costos decrecientes, en el caso de monopolios naturales.

c. Los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno.

d. Las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado. Por ejemplo, las externalidades que conducen al "fallo de mercado" y requieren la corrección pública, a través de un subsidio o de una pena impositiva.

e. El sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no comporta necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios ni una tasa de crecimiento económico

[9]/ Musgrave R. y P. Musgrave. FINANZAS PUBLICAS EN TEORIA Y PRACTICA

socialmente deseados. Es necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos.

Las razones anteriormente expuestas implican una serie de "fallas de mercado", que repercuten en el buen funcionamiento del sistema económico, para lo cual es necesaria la intervención del ente gubernamental.

2. FALLAS DEL MERCADO

"Fallo de mercado: imperfección de un sistema de precios que impide que se asignen eficientemente los recursos."[10]/ Las fallas del mercado implican la intervención estatal, con un papel o función para el gobierno. Sin embargo, el hecho de que se demuestre que existen fallas en el mercado no es suficiente para adjudicarle funciones al gobierno sino además, se requiere demostrar que este lo puede hacer mejor que otros sectores. Entre las principales fallas de mercado se pueden mencionar:

- Existencia de bienes públicos
- Externalidades
- Concentraciones
- Información asimétrica
- Descontento con la distribución del ingreso que arroja el mercado
- La no existencia de mercados en el sentido institucional de la palabra

[10]/ Paul Samuelson y William D. Nordhaus. ECONOMIA. Deciometercera Edición. México 1992.

A continuación se realiza una breve descripción de lo que se entiende por cada una de estas fallas de mercado y sus implicaciones para la intervención estatal.

2.1 Existencia de bienes públicos

"Una mercancía es un bien público cuando el hecho de que una persona lo consuma no disminuye la cantidad disponible de otras. Dicho de otra manera, un bien es "público" si el hecho de suministrar el bien a alguien permite suministrarlo, sin costo adicional a todos los demás". Es decir, que poseen características de no rivalidad (la utillidad marginal de un individuo no afecta el consumo de otra) y no exclusión (una vez que se produce para uno está disponible para todos).

Las características de este tipo de bienes, permite que el costo marginal de admitir nuevos usuarios sea cero, sin embargo el costo de proporcionar el servicio no lo es, por lo que resultaría ineficiente establecer tributos en base a la voluntad. Las personas preferirán disfrutar como usuarios gratuitos (free-riders) de lo que otros les facilitan. Dadas las características de no exclusión y no rivalidad, existe motivación suficiente para que el Estado intervenga en la provisión de este tipo de bienes.

2.2 Externalidades

"Se dice que hay factores externos cuando los actos de una persona afectan a otras y cuando las personas que tomaron la decisión no son sanciondas por los daños o las pérdidas que ocasionaron (o recompesadas por los beneficios

que produjeron)."[11]/ Es decir, cuando los costos y beneficios privados no son iguales a los costos y beneficios sociales.

Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Un ejemplo de externalidad positiva es la educación, ya que la decisión de educar a un individuo afecta positivamente la utilidad marginal de la sociedad en su conjunto. Una externalidad negativa es la contaminación.

En ambos casos (externalidad positiva y negativa) se justifica la intervención del gobierno para la regulación del mercado. En caso de una externalidad positiva, para la equiparación del beneficio privado con el social, sería necesario un subsidio a dicha actividad, y para una externaliad negativa sería aplicable un impuesto que equiparara los costos sociales con los costos privados.

2.3 Concentraciones

Bajo competencia perfecta se puede afirmar relativamente que los precios cumplen su función de ser señales o transmisores de información, cuando se producen concentraciones o poder de mercado, los precios son sesgados, se crean ruidos al interior del sistema y estos dejan de cumplir con su función.

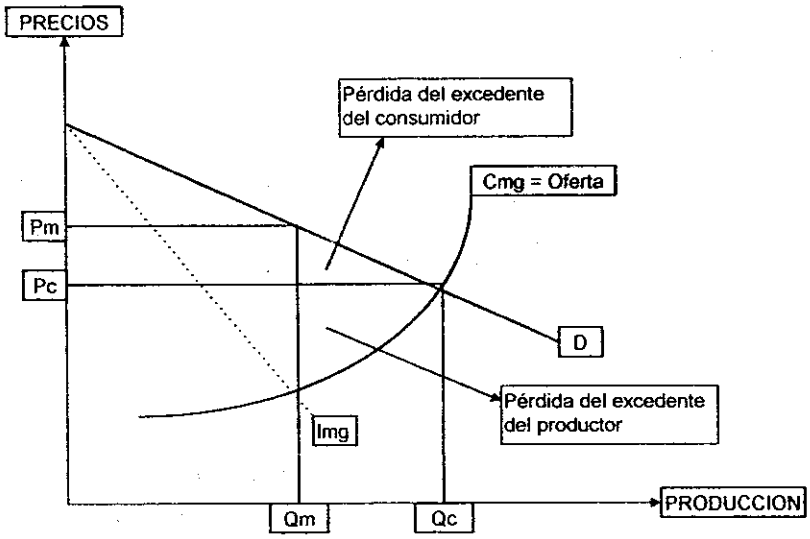
Ejemplos de concentraciones o formas de mercados imperfectos son los monopolios y los oligopolios, bajo los cuales existe una ineficiencia social de producción, tal y como se observa en la Gráfica 3.

---

[11]/ Jack Hirschleifer y Amihai Glazer. Microeconomía, Teoría y Aplicaciones. 5ta. edición. Editorial Prentice Hall. México, 1992. p. 516

La curva de oferta de la industria en este caso es igual a la curva de costo marginal de la empresa monolopólica Cmg. = O. El equilibrio en competencia perfecta estaría dado en el punto donde se interceptan las curvas de oferta y demanda, con una producción Qc a un precio Pc. Sin embargo, ante la capacidad del monopolio de establecer precios, este se sitúa en Pm con una producción (Qm) menor a la de competencia perfecta. Existe, por lo tanto una desutilización de recursos y por lo mismo una ineficiente asignación de recursos.

GRAFICA 3
INEFICIENCIA SOCIAL DE PRODUCCION CON MONOPOLIOS



Para evitar este tipo de ineficiencia en la asignación de los recursos es necesaria la intervención del gobierno para regular estas actividades, mediante mecanismos legales, tales como:

- Regulación anti monopolios
- Promoción de la competencia

Con las aseveraciones anteriores, se afirma que los monopolios no solo afectan el funcionamiento del sistema económico sino que conlleva una desutilización de los recursos existentes. Sin embargo, existen excepciones tales como los monopolios naturales, en donde al principio los costos medios son decrecientes pero se encuentran debajo de la curva del costo marginal. Un ejemplo de estos son las telecomunicaciones, ya que desde el punto de vista de los costos es mejor que una sola firma incurra en costos medios a largo plazo mínimos y decrecientes.

El problema con los monopolios naturales surge de su poder de determinación de los precios. En estos casos generalmente se regula el precio, es decir, dejar que se comporte como monopolio pero que venda a un precio que se equipare al de competencia perfecta.

2.4 Información asimétrica

La economía de mercado supone que todos los agentes económicos disponen de toda la información para realizar sus acciones racionales, de acuerdo a lo observado. Sin embargo, en un mercado imperfecto como el nacional la información se distribuye asimetricamente y provoca relaciones de comportamiento oportunistas. Por lo anterior, es necesaria la participación del gobierno para

asegurar una distribución adecuada de este componente tan importante para la toma de decisiones de los agentes económicos.

2.5 Descontento con la districubión del ingreso que arroja el mercado

El enfoque económico sobre este punto se basa en la distribución funcional del ingreso, es decir la parte que de la producción le corresponde a los factores productivos. Bajo este enfoque, bajo competencia perfecta la productividad marginal del factor es equivalente a su remuneración.

El principal objetivo de la distribución funcional del ingreso es la eficiencia productiva, sin embargo, este enfoque no toma en cuenta la distribución equitativa del ingreso, además de estar restringida por el supuesto de competencia perfecta. En este caso, es necesaria la intervención estatal a través del gasto y los impuestos para modificar la distribución del ingreso.

2.7 No hay mercados en el sentido institucional de la palabra

El mercado no existe como institución, y para que exista como tal, requiere de la no existencia de costos de transaccion y que los derechos de propiedad estén claramente definidos.

El gobierno debe proveer un sistema jurídico claro y estable, que le asegure a los agentes económicos un horizonte más prolongado para que puedan tomar sus decisiones con relativa certeza.

3. FUNCIONES DEL ESTADO

Aunque determinadas medidas de ingresos o gastos afecten a la economía de muchas formas y puedan ser diseñadas para diversos objetivos, es posible presentar algunos objetivos políticos más o menos definidos. En ellos se incluyen:

a. La provisión de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada **función de asignación** de la política presupuestaria. Las políticas de regulación pueden igualmente ser consideradas como una parte de la función de asignación.

b. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución, denominado **función de distribución**.

c. La utilización de la política presupuestaria como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos, para cumplir con la **función de estabilización**.

En la medida en que estos objetivos sean distintos, es probable que cualquier medida de ingreso o gasto afecte a más de un objetivo. Como se observará ahora, el problema consiste consecuentemente en diseñar la política presupuestaria de forma que la persecución de un objetivo no obstaculice la consecución de otro.

B. EL GASTO PUBLICO

El gasto público es el instrumento de política fiscal a través del cual el gobierno pretende manipular la demanda agregada y cumplir con su función de distribución del ingreso. Esta variable ha sido objeto de polémica durante la última década, debido a que la excesiva e irracional forma de su uso ha provocado los crecientes y volátiles déficits característicos de América Latina durante la década de los 80s.

La relación entre el gasto público y el Producto Interno Bruto -PIB-, por lo general se toma como una medida del tamaño del sector público, y es a través de la reducción de esta razón porcentual por la cual se pretende disminuir la participación del gobierno en la economía. Sin embargo, la vía de reducción ha estado dirigida principalmente a los gastos de inversión lo cual ha provocado un deterioro en la parte condicionante de un crecimiento y desarrollo posterior sostenido.

El gasto público puede dividirse en cuatro categorías; el consumo de gobierno, la inversión del gobierno, las transferencias al sector privado y los intereses sobre la deuda pública. Otra clasificación los divide en dos grupos; gastos corrientes que incluyen pago de salarios así como la compra de bienes y servicios y servicio de la deuda y transferencias, y los gastos de capital que comprenden la inversión de gobierno.

Por las implicaciones en la redistribución del ingreso, el estudio del gasto es tan importante como el estudio del ingreso, sin embargo no se han desarrollado estudios relevantes al respecto. Además por las implicaciones en los programas de

ajuste acerca de su reducción, el estudio del gasto debe responder a dos preguntas básicas: ¿cuál debe ser el nivel del gasto público adecuado para cada uno de los diversos grados de desarrollo económico? y, ¿qué es lo que constituye una composición óptima del gasto en cada etapa del desarrollo?, esto permitirá deducir que rubros del gasto sería óptimo reducir y que gastos deberían mantenerse e incluso incrementarse.

1. NIVEL DEL GASTO PUBLICO

Al postular la "Ley de los Gastos Públicos Crecientes", el economista alemán Adolph Wagner en el año de 1880, suponía que sería normal que en las próximas décadas el gasto público aumentara con el ingreso. El supuesto básico de la ley de los gastos públicos crecientes es que el desarrollo continuo de las sociedades conllevaría una presión cada vez mayor de estas hacia sus gobiernos por los gastos sociales, lo que implicaría una expansión continua del gasto público.

Una elasticidad mayor a 1 del crecimiento del gasto público con respecto al crecimiento del producto, es la principal implicación de la ley de Wagner, quien basó esta afirmación principalmente en los siguientes supuestos:

a. Incremento del ingreso per cápita. Según Ernest Engel, el presupuesto de los individuos (al menos en bienes de consumo) cambia a medida que cambia el ingreso. Suponiendo que los individuos posean un patrón de consumo de bienes públicos y privados en una determinada etapa de desarrollo, es de esperarse que a medida que el desarrollo se incremente esta combinación cambie. La provisión de bienes públicos, parecerían ser necesarios, tales como los servicios de salud o educación primaria, si embargo a medida que el ingreso se incrementa, las personas destinan

menos proproción del ingreso a alimentación o vestido, por lo que se verán en la necesidad de adquirir bienes públicos tales como educación superior. Sin embargo, este supuesto está condicionado a una distribución equitativa del ingreso, ya que si existe concentración del ingreso, es posible que haya una mayor demanda por bienes de lujo por parte de las clases adineradas y entre estos bienes se incluyen los servicios públicos.

b. Cambio tecnológico. A medida que se avanza en el desarrollo de la tecnología, los procesos productivos tienden a minimizar los costos. Estos cambios en los proceso tecnológicos pueden hacer variar también la importancia relativa de los beneficios externos de la provisión de los bienes, y con esto el estado debería intervenir para proveer este tipo de servicios con grandes beneficios externos.

c. Cambio demográfico. La distribución etaria de la población influye en la magnitud del gasto y esto se convierte en un probelma intergeneracional. Por ejemplo, un país en donde prevalece una población joven tendrá al menos durante 10 años que cubrir gastos de educación primaria. Y viceversa, tendrá que cubrir una amplia gama de servicios para los ancianos.

d. Urbanización. Los procesos de urbanización van aparejados de los procesos de desarrollo, derivándose de ellos una mayor participación y concentración del gasto. Esto puede darse en un contexto en donde no se maneje el crecimiento y desarrollo de una manera planeada, tal que incentive las industria fuera de la ciudad y que beneficie la descentralización integral del gobierno.

Es importante señalar que aunque el crecimento en términos absolutos ha sido un hecho en la mayoría de países desarrollados no lo ha sido el gasto como porcentaje del producto. El incremento del gasto en términos absolutos no es una medida idónea para medir la expansión de la participación del gobierno en la economía, ya que esta se puede deber a un proceso de inflación que hace que los gastos se vean aumentados en términos absolutos. De tal forma, se puede observar que por ejemplo en los Estados Unidos el gasto absoluto a lo largo de los últimos noventa años se han multiplicado casi por 2,000, sin embargo, en términos de dólares constantes se multiplicó por 135, según el Cuadro 3.

CUADRO 3
CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS

GASTO TOTAL	1890	1902	1913	1922	1929	1940	1950	1960	1970	1980	198
1. Dólares corrientes	0.8	1.6	3.2	9.3	10.7	20.4	70.3	151.2	332.9	953.0	155
2. Dólares de 1985	10.9	18.7	33.5	69.8	75.2	158.3	298.4	492.4	825.8	1211.0	147

Fuente: Musgrave y Musgrave (1992)

Una medida más exacta de la evolución del gasto público es la relación entre este y el producto interno bruto. Según esta medida tradicional de la magnitud del gasto, la ley de Wagner se ve corroborada al menos durante la primera mitad de la década de 1980, tanto para países en desarrollo como para los industrializados, según el Cuadro 4.

CUADRO 4

PAISES SELECCIONADOS: GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL (% PIB)

	1980	1983	1986	1990
AMERICA LATINA				
Argentina	24.7	21.8	21.5	12.0[a]
Brasil	19.0	21.2	27.9	34.2
Chile	28.0	31.9	29.9	20.5[b]
Costa Rica	25.0	23.6	26.4	25.7
Rep. Dominicana	16.9	14.0	15.0	11.6
México	17.5	26.1	28.8	17.4
PAISES INDUSTRIALIZADOS				
Estados Unidos	22.8	25.4	24.5	23.9
Canadá	20.4	23.7	23.2	21.1[a]
Japón		18.2	16.8	15.6
Alemania	30.3	31.2	30.4	29.7
Reino Unido	36.7	40.1	38.5	37.9

Notas:
[a] Datos a 1989
[b] Los datos corresponden a los gastos del gobierno central consolidado
FUENTE: Rodríguez (1995)

Sin embargo durante la segunda mitad de la década esta tendencia sufre un quiebre, período en el cual los gastos se contraen significativamente como porcentaje del PIB. La contracción en el gasto público a partir de la segunda mitad de la década de los 80s se deben principalmente a los programas de ajuste estructural implementados por la mayoría de países en este período de tiempo, cuyo objetivo principal fue la reducción del déficit fiscal a través principalmente de la reducción del gasto.

Los hechos patentizan aún más las razones de la necesidad del aumento del gasto de gobierno en el largo plazo, ya que debido a esta reducción sufrida en el tiempo, se relegaron las actividades al menos en mantenimiento de

infraestructura física, obstáculo principal que hoy tienen los países en desarrollo para enfrentar el proceso de globalización.

2. ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO

El objetivo del estudio del gasto público, radica en que la formulación responsable de políticas y fijación de prioridades en materia de gasto, y en particular, de su composición, pueden redundar en aportes al proceso de crecimiento. La importancia del estudio de la estructura de esta variable de política fiscal, resulta en el presente estudio especialmente importante, ya que en los Programas de Ajuste llevados a cabo en algunos países se ha reducido el déficit público a costa de la contracción de importantes rubros del gasto, principalmente los que podrían aportar el ingrediente necesario para un crecimiento sostenido, por ejemplo educación, salud e infraestructura.

El gasto por su estructura, puede clasificarse básicamente de dos formas: respecto al tipo de gasto (de funcionamiento, de capital y transferencias o subsidios) y por sectores (transporte, educación, salud, etc.).

Existen posiciones contrarias (con respecto a la clasificación por tipo de gasto) acerca del beneficio de los gastos de funcionamiento y de capital en función del crecimiento y desarrollo económico, que van desde cuestionamientos acerca de que todos los gastos, sean estos de funcionamiento o de capital desacelerarán el crecimiento económico, hasta la creencia contraria fundamentada en las fallas del mercado que asegura que parte de los gastos públicos son necesarios para un proceso de crecimiento económico, por ejemplo aquellos bienes cuyos beneficios sociales son mayores que los costos sociales deben ser proveídos por el gobierno.

Respecto a la clasificación por tipo de gasto, los de funcionamiento son los que han sufrido el embate de la crítica, principalmente durante los actuales procesos de estabilización y ajuste estructural, en favor de los gastos de capital. La crítica principalmente se hace en función de la cantidad de sueldos y salarios que el gobierno absorbe, ya que se argumenta que parte de estos se deben al bajo nivel de eficiencia del gobierno, reflejado en los altos niveles de burocratización y corrupción. Sin embargo existen ciertos gastos de funcionamiento que pueden ser considerados como necesarios tales como los dirigidos a acrecentar el capital humano o a mantener el orden público.

Los gastos de funcionamiento principalmente se componen de los siguientes rubros:

1. De operación

a) Sueldos y Salarios

b) Servicios no personales

c) Materiales y suministros

d) Maquinaria y equipo

e) Otros

2. Transferencias

a) Al sector público

b) Al sector privado

c) Al sector externo

3. Intereses y comisiones por deuda

Según un estudio realizado por personal del Banco Mundial titulado "Mejoramiento de las Finanzas Públicas para el Desarrollo" "los pagos de intereses

han sido el componente de más rápido crecimiento del gasto del gobierno" por lo que los crecientes costos de la deuda han tenido un impacto significativo sobre los gastos del gobierno.

Los pagos por concepto de transferencias, cada vez son mas cuestionados por la tendencia existente en la actualidad a crear mecanismos de mercado en la asignación de recursos por lo que las transferencias y los subsidios son fuertemente cuestionados. Sin embargo, en los países desarrollados un porcentaje relativamente alto del gasto tiende a estar concentrado en este tipo de gastos.

Por otro lado, se tienen los gastos de capital; la crítica en función de estos ha estado dirigida a que provocan un desplazamiento de la inversión privada, a través del incremento de las tasas de interés por la competencia que el gobierno debe realizar en el mercado de valores para agenciarse de los fondos necesarios para realizar inversión pública. Además debido a los períodos de gestación de los gastos de capital, que son a más largo plazo que los otros tipos de gastos, es poco probable que sus efectos en el crecimiento se observen de inmediato.

El incremento en el capital físico, humano y los avances tecnológicos son empresas de resultados a muy largo plazo, cuyos costos iniciales son significativamente altos, y cuya característica de tener beneficios sociales más altos que los costos sociales, deben ser asumidos por el gobierno. A pesar de que este tipo de gastos son los que sufren menos crítica con respecto a su contribución para el crecimiento, son los que han sido objeto de recortes en los programas de ajuste estructural.

Los gastos de capital se clasifican en:

1. *Inversión directa*
   - *a) Sueldos y Salarios*
   - *b) Servicios no personales*
   - *c) Materiales y suministros*
   - *d) Maquinaria y equipo*
   - *e) Construcciones por contrato*
   - *f) Otros*
2. *Inversión indirecta*
   - *a) Transferencias de Capital*
   - *b) Desembolsos Financieros*

En cuanto a la clasificación por sectores, ésta estructura más que todo a respondido a situaciones políticas, sin embargo, los principales rubros que obtienen una defensa casi incondicional son los sectores de salud, educación y seguridad pública. Contrariamente al discurso, en desmedro de estos rubros los gastos militares se mantuvieron por mucho tiempo más arriba y con una mayor capacidad de ejecución que los anteriores.

Sin embargo aún el gasto militar se redujo desde la segunda mitad de la década de 1986, tal y como se observa en el Cuadro 5. En éste se muestra también que los gastos sociales en salud y educación no se deterioraron significativamente, se mantuvieron constantes aún con el incremento de la población.

CUADRO 5
PAISES SELECCIONADOS:
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES
(% DEL GASTO TOTAL)

	1980	1983	1986	1990
Argentina				
Defensa	11.8	9.7	6.0	10.0[a]
Seguridad Social y Bienestar	35.8	33.6	32.3	39.1[a]
Educación	8.8	7.4	6.0	9.9[a]
Salud	1.7	1.3	1.9	3.0[a]
Vivienda y otros gastos comunales	0.4	0.7	0.4	0.3[a]
Agricultura y Foresta	1.0	0.7	0.9	1.6[a]
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	8.0	11.4	7.8	8.3[a]
Brasil				
Defensa	3.5	4.0	3.2	3.5
Seguridad Social y Bienestar	33.0	34.1	22.7	25.3
Educación	3.4	3.6	3.3	3.1
Salud	6.5	7.2	6.1	6.7
Vivienda y otros gastos comunales	0.6	0.4	0.6	0.2
Agricultura y Foresta	6.6	10.4	6.3	1.2
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	2.9	3.6	2.6	1.1
Chile				
Defensa	12.4	12.0	10.8	10.7
Seguridad Social y Bienestar	32.3	42.7	38.0	35.4
Educación	14.5	13.8	12.9	12.3
Salud	7.4	5.9	6.0	9.6
Vivienda y otros gastos comunales	4.9	3.0	4.5	5.1
Agricultura y Foresta	1.8	1.3	41.8	–
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	2.5	3.2	4.5	–
Costa Rica				
Defensa	2.6	3.0	2.2	1.7[a]
Seguridad Social y Bienestar	30.8	14.5	19.2	13.8
Educación	24.6	19.4	16.2	19.0
Salud	5.1	22.5	19.4	26.3
Vivienda y otros gastos comunales	2.2	2.7	7.5	1.1
Agricultura y Foresta	3.4	1.8	3.6	4.1
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	13.2	13.0	8.0	5.0
República Dominicana				
Defensa	10.1	8.7	8.4	4.8
Seguridad Social y Bienestar	6.9	8.6	6.6	4.7
Educación	12.6	15.3	12.1	10.2
Salud	9.3	10.6	8.5	14.0
Vivienda y otros gastos comunales	6.9	6.1	5.7	15.6
Agricultura y Foresta	14.3	5.3	21.7	14.6
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	9.5	10.7	8.7	9.6
México				
Defensa	2.3	1.9	2.0	2.4
Seguridad Social y Bienestar	16.0	10.3	8.2	12.4
Educación	17.9	10.9	9.1	13.9
Salud	2.4	1.2	1.3	1.9
Vivienda y otros gastos comunales	2.6	2.2	1.7	0.6
Agricultura y Foresta	10.9	4.8	3.3	2.9
Carreteras y otros transporte y comunicaciones	8.8	5.0	3.4	2.0

[a] Datos a 1989.

FUENTE: Rodríguez (1995)

C. TEORIA TRIBUTARIA

1. DEFINICION DE IMPUESTOS

El gobierno puede agenciarse de ingresos a través de 3 tipos de instrumentos: impuestos, tasas y préstamos. Los impuestos se caracterizan por que no implican una obligación directa del gobierno hacia el contribuyente, es obligatorio y no genera pasivos al gobierno. Una buena justificación para la implementación de impuestos por parte del gobierno se basa en que estos pueden desincentivar las externalidades negativas, y por otro lado son (o deberían ser) el principal insumo del financiamiento del gasto público.

La historia impositiva se remonta siglos atrás, Adam Smith escribió sobre los requisitos de un sistema impositivo recalcando entre ellos los siguientes:

a. La recaudación debe ser adecuada en función de las necesidades del sector público.

b. El sistema debe ser equitativo.

c. En el diseño del sistema tributario debe tomarse en cuenta la incidencia final del impuesto, ya que en todo impuesto existe una incidencia legal, económica y la traslación de impuestos.

d. Uno de los objetivos principales en el diseño de políticas impositivas debe ser la minimización de los efectos distorsionantes en la economía, es decir el exceso del gravámen, el cual significa un costo más alla de lo efectivamente recaudado.

Si los impuestos se equiparan a los gastos y transferencias no existiría variación en la renta disponible para uso privado. Sin embargo la carga total puede ser superior a los ingresos recaudados por el sector público, si se produce una pérdida de eficiencia o un exceso de gravamen.

e. La estructura tributaria debería ser un elemento facilitador de las políticas macroeconómicas de estabilización y crecimiento.

f. El sistema impositivo debería ser sencillo y por lo tanto, facilitar una administración adecuada con el mínimo de costos.

En cuanto a la equidad de los impuestos se plantean dos tipos de principios en base a los cuales se puede determinar dicho requisito de la política impositiva. El primero de ellos, se refiere al **principio del beneficio**. Según éste, los impuestos deben ser pagados en proporción directa con el beneficio que las personas reciben de los programas de gasto público.

La ventaja de este enfoque es que toma en cuenta la determinación del gasto. Sin embargo, supone en principio la existencia de un estado adecuado de distribución, además deja de lado los pagos por transferencia o impuestos negativos a los sectores más pobres de la sociedad, ya que aunque la tendencia internacional actual está dirigida a reducir este tipo de rubros en los presupuestos públicos, aún forman parte importante de los gastos de gobierno, por lo que no pueden dejarse de lado.

El uso del principio del beneficio, es factible en aquellos casos en donde la provisión de bienes tengan naturaleza de privados, es decir, cuando el consumo

es rival, ya que se podrían excluir de su consumo las personas que no hagan efectivo el pago.

El siguiente **principio** se refiere a la **capacidad de pago** en función del cual los individuos han de pagar de acuerdo a la base adecuada que se establezca (renta, consumo, riqueza, etc.), con el fin de asegurar una distribución equitativa de los recursos. Una de sus desventajas es que es independiente a la determinación del gasto.

Indistintamente de la base que se utilice (riqueza, consumo, renta, etc.) el sistema tributario según la capacidad de pago debe asegurar equidad horizontal (las personas con igual capacidad de pago deben pagar lo mismo) y vertical (la cual se refiere a que las personas con mayor capacidad de pago deberían pagar más que las personas con menor capacidad).

Otro de los requisitos relacionados con la equidad del sistema impositivo se refiere a que el sistema tributario debe ser elástico, lo cual implica que la recaudación debe crecer más que proporcionalmente al cambio en el ingreso, cuando este aumenta. La implicación más importante de este postulado es que los impuestos pueden ser progresivos, neutros y regresivos.

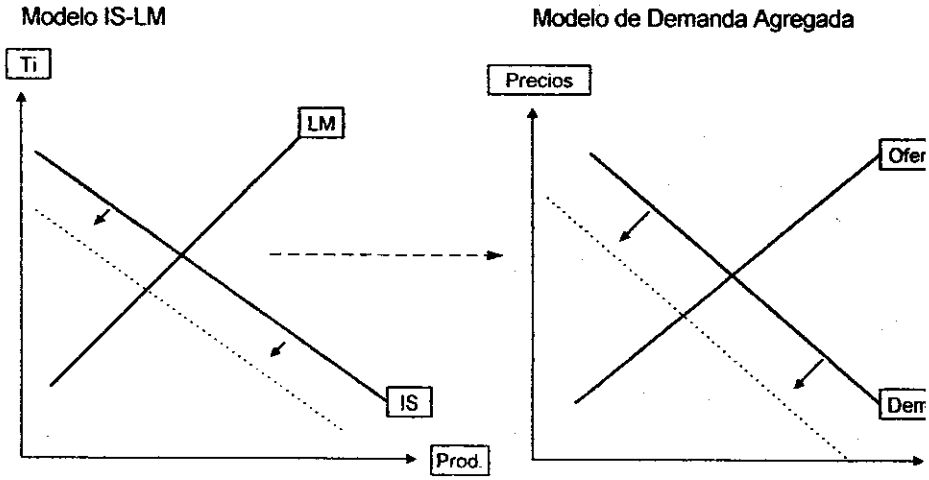
A pesar de existir varios enfoques sobre los cuales basar las estructuras tributarias, es importante señalar que cada país debe adquirir aquel enfoque y estructura que de acuerdo a sus características se adapten al sistema económico en general.

2. IMPUESTOS Y POLITICA FISCAL

A partir del auge del modelo económico keynesiano después de la recesión de los 30s, se tomaba en cuenta solo el efecto sobre la demanda agregada de la implementación de un impuesto, y según la teoría (basada en el Modelo IS-LM), la consecuencia de un nuevo impuesto desplazaría la curva de demanda agregada hacia abajo y a la izquierda, provocando una contracción de la producción en períodos de sobrecalentamiento de la economía, por ejemplo y viceversa en períodos de recesión para reactivar la economía, tal y como se muestra en la Gráfica 4.

GRAFICA 4

IMPUESTOS Y POLITICA FISCAL



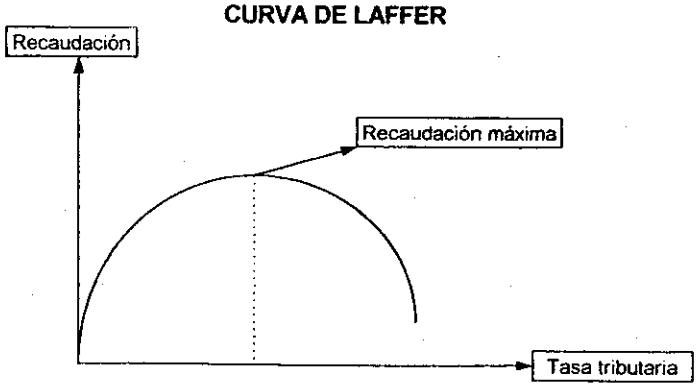
Los impuestos eran vistos como mecanismos automáticos por medio de los cuales se podía manipular facilmente la demanda agregada. Sin embargo

desarrollos teóricos posteriores cuestionarion la característica de "automáticidad" de los impuestos, ya que en la mayoría de los casos la política fiscal es decidida por órganos políticos (los congresos o parlamentos) que nada tienen que ver con lo técnico, creando un rezago con respecto a la implementación de políticas, y con ello en ocasiones daños mayores a los ciclos económicos.

Posteriormente se cuestionó el hecho de que los impuestos solo afectaban la parte de la demanda agregada, ya que al reducir la cantidad de recursos en la economía se veían reducidas (según los teóricos de la oferta) las oportunidades de inversión en el sector real, creando un trade-off entre lo que el estado pueda proveer eficientemente (infraestructura, educación, salud, etc.) y la inversión privada.

Según el planteamiento teórico de la corriente que defiende la oferta, la recaudación tributaria llega a un punto, más allá de este la recaudación se hace ineficiente, ya que al incrementar los tipos impositivos se reprime la base y con ello la producción, por lo que a partir de este punto a mayores niveles impositivos menor recaudación, la base para este planteamiento está planteado en la Curva de Laffer. (Gráfica 5)

GRAFICA 5
CURVA DE LAFFER



3. TIPOS DE IMPUESTOS

Por lo general los impuestos se dividen en directos e indirectos. Los impuestos directos, se identifican con una estructura tributaria progresiva ya que gravan la capacidad de pago personal del contribuyente, ya sea el ingreso, el capital o las propiedades; los indirectos determinan una estructura regresiva, y se imponen a la producción, las transacciones o sobre bienes y servicios.

En los países desarrollados los impuestos directos han significado una fuente importante de ingresos para los gobiernos, sin embargo la importancia de este tipo de impuestos en estas economías se debe a su estructura económica, ya que en estos países, se facilita más la recaudación de impuestos directos. Al contrario en los países subdesarrollados cuya característica principal es una estructura basada en la agricultura se dificulta mucho más la recaudación del tipo de impuestos sobre la renta o de utilidades de empresas.

Otra de las divisiones que se realizan es, entre impuestos personales (recaen sobre la capacidad de pago personal del contribuyente) y reales (recaen sobre las actividades u objetos, es decir las compras, las ventas o posesión de propiedad).

Por último existe una clasificación muy importante, que divide a los impuestos en: impuesto sobre el valor (ad valorem) e impuestos específicos (ad rem). Los impuestos ad valorem son los que se establecen como un porcentaje del valor del producto, por lo que varía de acuerdo con la variación en el precio.

Los impuestos ad rem se establecen por un monto fijo sobre un artículo. La inflexibilidad que presenta este impuesto ante períodos sumamente inflacionarios

los esta haciendo desaparecer en América Latina, al verse sustituídos por impuestos ad valorem, cuya recaudación se adecúa a la inflación debido a su flexibilidad.

4. CARACTERISTICAS DE ALGUNOS IMPUESTOS

4.1 Impuestos Directos

a. Impuesto Sobre la Renta

El impuesto sobre la renta (ISR) se considera como el típico impuesto directo, y es el que generalmente se ha usado con fines de recaudación en los países industrializados. Sobre el ISR se reconocen varias ventajas así como desventajas, la cuales se describen a continuación.

VENTAJAS

- Se presta para un diseño elástico y progresivo de estructura tributaria, por lo que puede facilmente llenar el objetivo de distribución del ingreso;
- Desde el punto de vista del modelo de demanda agregada ayuda al gobierno en su función de estabilización, ya que reduce el multiplicador, aminorando el impacto de choques económicos;
- La base del impuesto es más general que la de los impuestos sobre bienes y servicios por lo que minimiza los efectos distorsionantes de estos. Esta ventaja sin embargo está condicionada a economía en donde el peso del sector informal no es muy elevado.

DESVENTAJAS

Dada la estructura económica de los países en desarrollo la base imponible del impuesto es muy reducida. Existe en estos países una gran proporción de la población que pertenece al sector informal o que viven de la agricultura, quienes subsisten en condiciones de subempleo y por tanto de subingreso.

- Los problemas administrativos en estos países son considerables. A lo anterior es importante sumar la falta de una cultura impositiva debido en parte a la corrupción que ha caracterizado a los gobiernos de turno lo cual induce a una débil fuerza moral para hacer cumplir las obligaciones fiscales.

ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

Existen básicamente dos estructuras de ISR: estructura escalonada y estructura de una sola tasa. La estructura escalonada establece tramos de ingresos que son cubiertos por una tasa marginal impositiva constante. Esta tasa se aplica a cada adición del ingreso dentro de ese tramo particular. Las tasas marginales aumentan en el ingreso adicional cuando el ingreso aumenta.

La tasa total de impuesto que el individuo paga depende no solo de la tasa marginal aplicable al tramo al que su ingreso pertenece, sino también de las tasas marginales aplicables a los niveles más bajos de ingresos. Se debe calcular toda la tabla para poder computar la carga impositiva y la tasa promedio de impuesto correspondiente.

Con la estructura de una sola tasa se establece una sola tasa marginal constante con un límite mínimo de excepción.

b. Impuesto sobre las utilidades de las empresas

Este impuesto grava los ingresos por utilidades y los ingresos de capital originados en las empresas. El problema que se ha detectado con este tipo de impuestos es que da lugar a un doble gravamen, al gravar las utilidades de las empresas y el ingreso de los accionistas en el impuesto sobre la renta. Una de las soluciones propuestas para evitar la doble tributación, es considerar como retención sobre los ingresos de los accionistas los impuestos pagados sobre las utilidades.

Por otro lado según el modelo competitivo, el impuesto sobre la renta de las sociedades debería recaer sobre el capital. Sin embargo, las empresas podrían considerarlo como un costo más que podría ser trasladado al público en un incremento de precios. Si se supone que todos los mercados actúan de una manera tal que tratan de maximizar sus beneficios, el impuesto no podría ser trasladado a los consumidores, pero si el mercado esta dominado por monopolistas restringidos, y se maximizan las ventas en lugar de los beneficios, las empresas podrán trasladar el impuesto en mayores precios.

4.2 Impuestos sobre el comercio exterior

Estos corresponden a los impuestos que gravan los bienes y servicios transados en el mercado internacional -importaciones y exportaciones-. Debido a la apertura de los mercados y al proceso de globalización este tipo de impuestos ha tendido a perder significancia dentro de las estructuras tributarias de los países. Por un lado, los países que dependen en gran medida de las exportaciones han observado una reducción en los impuestos cobrados a estas con el objetivo de incentivarlas, y por el otro, las presiones internacionales y los nuevos modelos

económicos de apertura comercial obligan a los países a la reducción de aranceles sobre las importaciones como parte de los tratados de comercio internacional.

4.3 Impuestos indirectos

a. Impuesto sobre las ventas

Este impuesto como su nombre lo indica grava el nivel de ventas, sin embargo puede aplicarse en las distintas etapas del proceso de producción y distribución, determinando el tipo de impuesto y el tamaño de la base, ya que mientras más grande sea la base podrá imponerse un tipo impositivo menor.

El impuesto sobre las ventas puede ser de una sola tasa o de tasas diferenciadas, esté último le resta regresividad al sistema al establecer diferentes tasas para canasta básica y bienes de lujo por ejemplo, sin embargo es el que mayores costos administrativos presenta.

El impuesto también puede ser de una sola etapa o multietapa. Los impuestos de una sola etapa son los que se establecen en un punto del sistema de producción y distribución solamente, y los que se establecen sobre las transacciones en varios puntos del sistema de producción-distribución son llamados impuestos multi-etapas. Este puede ser impuesto a nivel de manufactura, al mayoreo y al detalle

Los impuestos a nivel de manufactura presentan el problema de no tomar en cuenta, algunos productos agrícolas (no procesados) así como los servicios, y requiere un buen sistema administrativo y de registro de las grandes empresas.

Los impuestos sobre ventas al nivel de mayoreo exigen un buen registro de las empresas mayoristas, así como que las mismas empresas lleven bien sus libros de contabilidad, ya que las ventas de un mayorista a otro deben estar exentas así como las exportaciones.

El impuesto sobre las ventas a nivel de detallista, presenta una ventaja a diferencia de los dos anteriores, abarca la mayor proporción de valor agregado por lo que la base es más amplia. Sin embargo, un impuesto de esta naturaleza tiene desventajas, entre ellas, el problema administrativo, debido al control que debe realizarse de inumerables detallistas, dispersos geográficamente y con poca capacidad administrativa.

b. Impuesto al Valor Agregado -IVA-

El IVA, de utilización relativamente reciente en América Latina fue introducido para sustituir a muchos impuestos específicos a las ventas en aras de hacer mas sencillo el sistema tributario. El IVA se asemeja a un impuesto sobre las ventas a nivel de detalle con créditos para impuestos pagados en cada etapa de la producción y de la distribución. La base generalmente usada en la implementación del IVA es el consumo, con deducciones por compra de bienes intermedios y de capital.

Existen dos métodos para recaudar el impuesto: el sistema de créditos, y el método de sustracción. El primero, se basa en una serie de créditos para impuestos pagados, en cada etapa de la producción y de la distribución. Este sistema es el más utilizado por su sencillez. El método de créditos evita la acumulación de impuestos en cascadas y con facilidad puede imponerse tasas múltiples para hacerlo menos regresivo.

El método de sustracción descansa en la base de que la empresa simplemente pagará de acuerdo a las ventas realizadas durante el período correspondiente, menos las compras de bienes intermedios, incluyendo las inversiones en capital. Esto facilita la administración pero da lugar a evasión.

En general, existen algunas desventajas del IVA:

- Requiere de un cuidadoso control contable por parte de las empresas.
- Debido a que es un impuesto relativamente general su cobertura es más extensa, por lo que los costos administrativos son altos.

5. REFORMAS TRIBUTARIAS

Las reformas tributarias recientes que se han llevado a cabo en América Latina, se han tomado como parte integrante de programas de ajuste estructural. Después de la crisis de la deuda (cuando los flujos de préstamos externos dejaron de financiar los gastos) y de fuertes presiones inflacionarias, los gobiernos de estos países se vieron en la necesidad de realizar programas de ajuste estructural, con el objeto de sanear sus economías. Las reformas han tenido como objetivo resolver las dificultades en cuatro puntos principalmente, impuestos indirectos, impuesto sobre la renta, legislación tributaria y administración tributaria.

Con respecto a los cuatro puntos que se mencionan, las deficiencias que se han tratado de corregir son las siguientes:

Impuestos directos:

- Numerosos gravámenes específicos de baja recaudación
- Impuestos poco flexibles vulnerables a la inflación (ad rem)

- Dispersos e innumerables aranceles sobre las importaciones.

Impuesto sobre la renta:

- El impuesto a las personas contenía numerosos tramos de ingresos.
- El impuestos sobre la sociedades contenía varios niveles y presentaba una doble tributación, lo que daba lugar a un desincentivo a la inversión.
- Existía un alto número de deducciones y exoneraciones.

Legislación tributaria:

- Las leyes tributarias se caracterizaban por ser numerosas, complejas y poco relacionadas entre sí.

Administración tributaria

- Escasos recursos y excesivo burocratismo y poca automatización
- Recurso humano poco capacitado
- Escasez de sistemas cruzados de control.

D. EL DEFICIT FISCAL

1. DEFINICION

La importancia del estudio de los déficit públicos es su implicación en el nivel global de ahorro e inversión del país. El problema es contener los déficit sin caer en la recesión o perjudicar las perspectivas de desarrollo a más largo plazo.

La definición convencional[12/] del déficit público tal y como el FMI lo estipula es la siguiente: "el déficit público es la diferencia entre el total de ingresos y gastos públicos, cuando éstos sobrepasan a los ingresos". Existen fundamentalmente 3 formas de financiar los déficits públicos: mediante endeudamiento con la autoridad monetaria, con el público o endeudamiento externo, de lo cual se puede deducir la siguiente ecuación que mide el flujo de déficit público:

$$G_t + i_t D_{t-1} = T_t + (D_t - D_{t-1}) + (M_t - M_{t-1}) \qquad (1)$$

La ecuación indica que los gastos incurridos por el gobierno, gasto corriente (G_t), e intereses de la deuda ($i_t D_{t-1}$) pueden ser financiados a través de ingresos corrientes, (T_t), deuda pública (D_t - D_{t-1}) o aumento de la masa monetaria (M_t - M_{t-1}).

Debido a los niveles de endeudamiento y a los efectos que este ha tenido para la estabilidad y crecimiento económico, los déficit fiscales han sido objeto de duras críticas principalmente despúes de la década de los 80s. Sin embargo, no siempre los déficit fueron objeto de esta severa crítica. Durante los años 30s, se recomendaban presupuestos con ciertos desequilbrios, principalmente por la importancia del gasto en la reactivación de la economía según este enfoque.

No obstante, durante los últimos decenios han sido cuestionados principalmente por su perversos efectos inflacionarios y su participación directa en

[12/] Más adelante cuando se tocan los aspectos acerca de los tipos de medición del déficit se aclará cual es la diferencia entre este tipo de medición "convenicional" y otros que miden por ejemplo el esfuero real en materia tributaria del gobierno.

la inestabilidad macroeconómica, además de que estudios posteriores han advertido las consecuencias futuras de niveles de déficit elevados en el presente, sobre todo en los análisis intergeneracionales, en donde la restricción presupuestaria del sector público afecta a varias generaciones.

El esfuerzo principal por tanto, de los gobiernos en materia de política fiscal despúes de estos cuestionamientos teóricos y de la crisis de la deuda, ha estado dirigido hacia un presupuesto equilibrado, sin embargo, el esfuerzo realizado en esta dirección puede aplicarse de forma inadecuada debido a una medición erronea de la posición fiscal del país. En esto radica la importancia de realizar una reseña sobre las cuestiones metodológicas de los déficit públicos.

2. CUESTIONES METODOLOGICAS

"Los déficit fiscales, como convencionalmente se definen en términos de dinero efectivo, miden la diferencia entre el total de egresos gubernamentales en efectivo (incluyendo las erogaciones por intereses, pero excluyendo los pagos por amortización, de la deuda pública pendiente) y el total de ingresos en efectivo (incluídos los ingresos tributarios y no tributarios y las donaciones, pero excluídas las entradas de préstamos)." Según el Banco Mundial -BM-, los componentes que determinan el déficit son los siguientes: en las erogaciones se incluyen los salarios de los empleados públicos, el gasto en bienes y formación de capital fijo, los pagos de intereses de la deuda, las transferencias y los subsisidos. Los ingresos comprenden los impuestos, las tarifas pagadas por los usuarios, los intereses de los activos públicos, las transferencias, los superávit operativos de las empresas públicas y las ventas de activos públicos. (Blejer, 1992)

Sin embargo, a pesar de la aparente homogeneidad en la medición del déficit convencional se plantean dos tipos básicos de variación: i) la distinción entre las partidas que determinan el déficit y las que lo financian (elaboración de presupuesto) y ii) la especificación del momento en que se mide el uso de recursos (déficit efectivo o devengado).

Variación por la elaboración del presupuesto

Para la distinción entre ingresos, gastos y financiamiento dentro del presupuesto existen dos criterios: de deuda gubernamental y de política pública. Por el criterio de deuda gubernamental las transacciones se registran como ingresos o gastos dependiendo de si afectan o no los pasivos o activos del gobierno, al contrario las amortizaciones de capital a deuda pendiente o la contratación de nueva deuda se registran como financiamiento.

Este criterio se basa en el fundamento económico de que el gasto público neto afecta la demanda agregada, en cambio el financiamiento deja igual en su posición de activos a sus tenedores por lo que deja inalterada las presiones en la demanda. Es por eso que bajo este criterio el servicio de la deuda se clasifica como un gasto y el financiamiento como positivo o negativo.

Bajo el criterio de política pública las transacciones se clasifican como ingreso o gasto en vez de financiamiento cuando están dirigidos al logro de los objetivos de política, ya que las transacciones motivadas por esta modifican los precios para el resto de la economía.

Variaciones por la medición de déficits efectivos y devengados

Desde el punto de vista contable los valores en efectivo y devengado, en que se consignan en el presupuesto los ingresos y egresos son otra importante

variación en la medida convencional del déficit. Por un lado, los déficit completamente en efectivo consignan los gastos pagados e impuestos recaudados en efectivo durante el período (generalmente de un año). El déficit devengado trata de captar el monto de recursos netos apropiados de antemano por el gobierno durante el período, hayan sido o no, realmente pagados o efectuados.

3. TIPOS DE MEDICION

3.1 Déficit corriente

El déficit corriente corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos ajenos al capital, ya que para las partidas de la cuenta de capital ningún gasto que exceda el ingreso cambia la posición de activos netos del gobierno, puesto que la nueva deuda se compensa con un nuevo activo gubernamental. De hecho, esta es la argumentación que sostenían los teóricos keynesianos a favor del déficit, se sostenía que los gastos corrientes debían financiarse totalmente con impuestos, mientras que la inversión socialmente rentable podía financiarse a través de deuda tal y como una empresa privada.

El interés por la medida y estudio del déficit corriente se incremento a partir de la puesta en marcha de los programas de ajuste, ya que con ellos se preve una inyección fuerte de recursos externos para financiar el proceso de estabilización y de ajuste, así como los ingresos presupuestarios por concepto de privatizaciones, por lo que se ha creído conveniente aislar este tipo de flujos para dar una mejor medida de los esfuerzos de ajuste permanente.

3.2 Déficit estructural y cíclico

El déficit estructural o de pleno empleo, es el que existiría si la economía estuviera trabajando bajo el uso potencial de todos sus recursos, por lo que esta medida es la que refleja los problemas estructurales de la economía para ajustarse a sus niveles reales.

Por otro lado el déficit afecta la demanda agregada, pero esta afecta a la vez al déficit fiscal, ya que si la economía se encuentra en una fase de expansión se amplía la base tributaria y por tanto induciría un superávit fiscal. El ciclo económico por tanto afecta a los déficit presupuestarios, esto ha ocasionado que desde los años setenta se hayan realizado medidas de los déficit aislándolos del ciclo económico, Blinder y Solow realizan una amplia reseña al respecto.

El déficit cíclico es por tanto, el inducido por el ciclo económico, por lo que se espera que a largo plazo estos sean compensados con los superávit de los siguientes años.

3.3 Déficit primario

Con el objeto de eliminar los efectos de los déficit incurridos en períodos pasados se determina el déficit primario, este corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno sin incluir el servicio de la deuda. Este tipo de medida ha sido dentro de los programas de ajuste una medida más justa para observar los esfuerzos de los gobiernos por encauzar las economías por una trayectoria de crecimiento sostenido, ya que principalmente durante la década de los 80s, la carga del servicio de la deuda sobre los gastos de gobierno fue bastante elevada. (Vease Cuadro 6)

3.4 Déficit operacional

El déficit operacional excluye de su cuantificación la parte de los intereses inducida por efectos inflacionarios, ya que las fluctuaciones de la inflación pueden alterar significativamente la magnitud del servicio de la deuda nominal. Esta medida del déficit contribuye a realizar una evaluación más objetiva del esfuerzo de gobierno por la reducción del déficit, sin embargo, al corregir el déficit para tomar en cuenta el efecto sobre el de la inflación, se pierde la capacidad de estimar el efecto del déficit sobre la inflación. (Véase Cuadro 6)

CUADRO 6
BALANCE FISCAL CON DISTINTAS MEDIDAS
(% DEL PIB)
- Período 1981 - 1988 -

País y año	Déficit convencional	Déficit operacional	Déficit primario
Argentina			
1983	-10.2	-10.2	-4.2
1985	-4.1	-4.1	-1.7
1987	-6.3	-5.6	-1.6
Brasil			
1981	-13.0	-6.2	-4.8
1985	-27.9	-4.3	-0.6
1988	-45.3	-4.0	1.6
Chile			
1983	-2.8	n.d.	1.0
1986	-1.9	-1.2	2.8
1988	3.6	3.8	8.0
España			
1982	-5.6	-	-4.6
1985	-6.7	-	-3.2
1987	-3.6	-	0.1
Ghana			
1981	-6.4	5.5	-4.3
1985	-2.7	-0.4	-1.2
1987	-0.3	-0.4	1.2
Israel			
1985	-5.4	-1.6	10.0
1988	-4.9	-3.6	4.2
Kenya			
1982	-6.5	-3.2	-2.9
1986	-5.4	-0.8	-0.5
1987	-7.6	-6.3	-2.9
México			
1981	-13.8	-10.8	-9.1
1985	-9.5	-1.0	3.3
1987	-15.9	2.0	5.0

NOTAS: Los datos provienen de distintas fuentes por lo que las definiciones pueden variar de un país a otro, los valores no son siempre comparables.
FUENTE: Blejer (1992)

4. FORMAS DE FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT E IMPLICACIONES

4.1 Endeudamiento con la autoridad monetaria

La compra de deuda pública por parte de la autoridad monetaria es a lo que se le llama monetización del déficit o endeudamiento con la Banca Central. En la ecuación (1) puede observarse que los déficits presupuestarios pueden cubrirse con un incremento en la masa monetaria.

El endeudamiento con la autoridad monetaria, implica emisión de dinero sin respaldo, es decir: "hacer funcionar la máquinita". Esta es una de las formas más sencillas de financiar los déficits públicos, pero a la vez, una de las más efectivas para ejercer presión sobre la inflación.

4.2 Endeudamiento con el público

a. Interno

A través de la colocación de valores del gobierno a nivel nacional, se da la otra forma de financiamiento: el endeudamiento con el público o interno. Esta alternativa de financiamiento puede provocar presiones en el índice de inflación por dos razones. La deuda al colocarse, principalmente a corto plazo, se puede convertir en un activo tan líquido como el dinero, por otro lado la Banca Central puede incurrir en déficit cuasifiscales excesivos, al financiar al gobierno su competencia en el mercado de valores en cuanto a las tasas de interés.

Al competir en el mercado de valores el gobierno puede provocar un efecto desplazamiento (crowding out) de la inversión privada, debido al alza en las tasas

de interés, lo que conllevara a un menor acervo de capital en el futuro y por tanto, una menor producción nacional.

b. Externo

La última forma de financiamiento, es el endeudamiento con el exterior, la ventaja de este tipo de financiamiento es que la colocación de valores o la obtención de préstamos en el exterior es a largo plazo. Sin embargo, el peligro de contraer una deuda excesiva con el exterior puede inducir a serios desequilibrios internos, sobre todo por el servicio de la deuda, tales como los provocados por la crisis de la deuda de los 80s.

Además el financiamiento del déficit con endeudamiento externo, tiende a apreciar el tipo de cambio por el flujo de recursos externos, esto a su vez provoca una disminución en la competitividad de las exportaciones e incentiva las importaciones, ya que el ingreso se incrementa, lo que en conjunto provoca un efecto negativo en la cuenta corriente.

4.3 Pérdida de reservas

Bajo tipo de cambio fijo las autoridades del sector público pueden decidir financiar el déficit con el uso de las reservas internacionales. El uso de reservas con este objetivo tiene un límite, los agentes económicos pueden crear expectativas en favor de un agotamiento de reservas y prever una fuerte devaluación por lo que puede provocar una brusca salida de capitales y con ello, desequilibrios en la balanza de pagos.

E. POLITICA FISCAL

La importancia de realizar el estudio de la política fiscal bajo la ó ptica del modelo posterior, radica en que esta visión es la que contemplan los programas del FMI y del BM para realizar los ajustes de las economías con desequilibrios. Las medidas de política fiscal por tanto son parte integrante de los programas de ajuste.

1. LA POLITICA FISCAL Y EL MANEJO DE LA DEMANDA Y OFERTA AGREGADAS

Generalmente el análisis teórico en torno a los sistemas económicos y movimientos en la demanda agregada, se analizan, al igual que muchos problemas en economía bajo las condicionantes de ciertos supuestos. Por ello, se critica a los economistas que realizan análisis en base a modelos simplistas que según los críticos no reflejan la realidad.

Sin embargo, un modelo es una expresión simplificada de la realidad, que ayuda a comprender algunos fenómenos que se dan en el sistema económico. El analista debe además asegurar con su criterio que los resultados de los modelos se adecúen a la realidad del sistema.

Lo anterior sirva de aclaración a la exposición del presente acápite, ya que al examinar la determinación de oferta y demanda agregadas, bajo el modelo que a continuación se describirá, se hará uso de fuertes supuestos que simplifican el análisis.

La interacción del mercado de bienes y el mercado monetario que determinan la demanda agregada será estudiada bajo el esquema IS-LM, desarrollado por el economista británico Sir John Hicks en 1937.

La curva IS se determina a través de las distintas combinaciones de tasas de interés y demanda agregada, y la posición de la curva la determinan el gasto de gobierno, los impuestos, el nivel de inversión y las exportaciones en una economía abierta. La curva LM está determinada por la combinación de tasas de interés a distintos niveles de saldos reales de dinero. Bajo la interacción del mercado real y monetario reflejado en el esquema IS-LM se determina el equilibrio de demanda y oferta agregada. Sin embargo, detrás del nivel de equilibrio en la Gráfica 5, existe un fuerte supuesto, el nivel de precios esta dado.

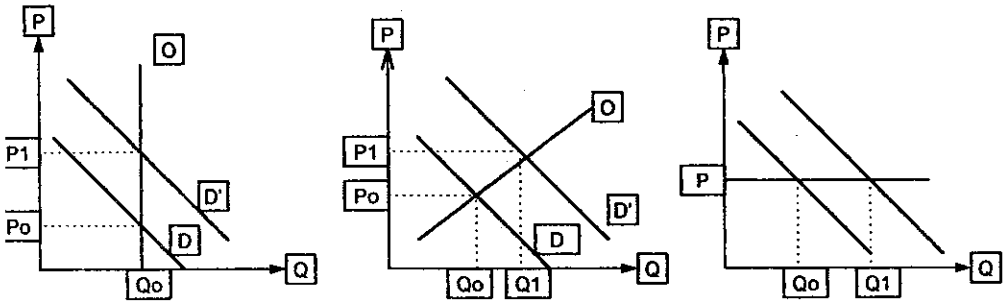
Uno de los supuestos que inicialmente se utilizan para la comprensión del análisis posterior del efecto de la política fiscal sobre el nivel general de demanda agregada, es asumir una economía cerrada, aunque en la actualidad con el proceso de globalización de la economía mundial, se podría afirmar que ninguna economía acusa un sistema de este tipo, por facilitación teórica, primero se analiza el esquema bajo esta circunstancia.

En una economía cerrada un desplazamiento de la curva IS debido a una manipulación en la política fiscal a través del gasto o de los impuestos provocará ya sea una expansión (si los gastos aumentan o los impuestos disminuyen) o una contracción de la curva (viceversa). El efecto último sobre la demanda agregada, depende de la forma de la curva de oferta agregada. En el caso clásico en donde se supone una curva de oferta agregada totalmente

vertical, es decir inelástica al nivel de precios una expansión de la curva IS solo redundará en un nivel de precios más altos. (Véase Gráfica 6)

GRAFICA 6

EXPANSION EN LA DEMANDA EN LOS CASOS CLASICO Y KEYNESIANO



(a) Clásico (b) Keynesiano (1) (c) Keynesiano (2)

El caso clásico supone una curva de oferta vertical ya que supone una total flexibilidad de precios y una plena utilización de factores, este enfoque puede tomarse en cuenta como análisis teórico para el largo plazo en donde supuestamente la economía debería trabajar con el potencial máximo de recursos, sin embargo no se puede determinar cuanto tiempo representa el largo plazo.

Bajo el esquema keynesiano normal (1 en la gráfica 6) se supone una curva de oferta ascendente, lo que representa el supuesto keynesiano que los precios en el corto plazo no son tan flexibles, y que por los contratos que se establecen tardan tiempo en ajustarse, por lo que la curva de oferta tiene esta forma. Bajo este esquema una expansión de la curva IS provoca una expansión

de la demanda agregada, sin embargo por la presión en las tasas de interés se produce un efecto desplazamiento (crowding-out) de la inversión privada.

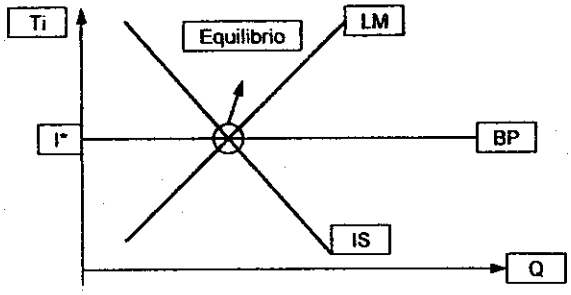
Bajo el esquema keynesiano extremo (2 en la gráfica 6) la curva de oferta es casi elástica, ya que todo lo que se demanda se ofrece al precio dado. (Veáse Gráfica 6)

2. POLITICA FISCAL EN ECONOMIAS ABIERTAS, CON TIPOS DE CAMBIO FIJO Y FLEXIBLE

Desarrollos posteriores del esquema IS-LM, consideraron la apertura de las economías y el flujo de capitales, dichos desarrollos fueron realizados por Robert Mundell[13]/ y Marcus Fleming[14]/, por lo que a este se le llama el modelo Mundell-Fleming.

Al esquema IS-LM se agrega la curva de balanza de pago que se supone es horizontal, para un país pequeño, tomador de precios y con una tasa de interés internacional (r*) igual a la local (r). (Veáse Gráfica 7)

GRAFICA 7
MODELO MUNDELL-FLEMING



Bajo tipo de cambio fijo en una economía con perfecta movilidad de capitales, una acción fiscal, por ejemplo, un incremento en el gasto público provocará un aumento en la demanda agregada, esto provocará un aumento en las tasas de interés y por tanto un incremento en la demanda por saldos reales,

[13]/ Famoso por su artículo "Capital Mobility and Stabilization Under Fixed and Flexible Exchange Rates", Canadian Journal of Economics and Political Science, noviembre de 1963; y su libro International Economics, Macmillan, Nueva York, 1968.

al estar dado el crédito interno los locales al querer aumentar sus saldos monetarios venderán sus bonos externos y esto provocará una entrada de divisas que presionaran el tipo de cambio. La autoridad monetaria con el afan de mantener el tipo de cambio crea dinero para compensar esta presión. El efecto último es un aumento en la demanda agregada producto de un desplazamiento tanto de la curva IS como LM.

La política monetaria en este caso es endógena, aquí se confirma el hecho de que la autoridad monetaria no puede tener dos objetivos, o maneja el tipo de cambio o la oferta de dinero, pero no las dos al mismo tiempo.

El efecto de una política monetaria es unicamente un cambio en la composición de la oferta monetaria en donde las reservas monetarias internacionales se ven disminuídas, lo que a la larga crea presiones para que las autoridades tomen la decisión de devaluar.[15]/

Una expansión monetaria provoca una baja en las tasas de interes interna y esta una fuga de capitales, lo que provocara presiones sobre el tipo de cambio que tiende a depreciarse, por lo que el Banco Central venderá divisas.

Al contrario que con tipo de cambio fijo, bajo este escenario de perfecta movilidad de capitales, con tipo de cambio flexible, la política monetaria es la efectiva y exógena al modelo ya que una expansión en la oferta monetaria, creará una contracción en las tasas de interés y esto a la vez una depreciación

[14]/ El trabajo de Fleming se titulo "Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates", International Monetary Fund Staff Papers, noviembre de 1962.

del tipo de cambio que en este esquema ya no es una variable de política. Al depreciarse el tipo de cambio por la salida de capitales y el exceso de saldos reales, las exportaciones se vuelven más competitivas y esto provoca un desplazamiento hacia la derecha y hacia arriba de la curva IS. El efecto último es una expansión de la demanda agregada y del ingreso nacional.

[15]/ Las contracciones o alzas en el tipo de cambio cuando este es fijo son llamadas devaluaciones. Una devaluación es una medida de política económica dirigida. Bajo tipos de cambio flexible o flotante son llamadas depreciaciones o apreciaciones.

CAPITULO III

AJUSTE ESTRUCTURAL: ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS

A. Antecedentes y origen de los programas de ajuste estructural

B. Cuestiones metodológicas

C. Experiencias y lecciones de ajuste en algunos países de América Latina

CAPITULO III

AJUSTE ESTRUCTURAL: ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS

A. ANTECEDENTES Y ORIGEN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

A consecuencia de los profundos cambios sufridos en el ámbito internacional después de la segunda guerra mundial, sobre todo en materia financiera, se empezaron a sentir desequilibrios en cadena a nivel mundial. El patrón oro, anterior a las crisis de los años 30 poseía un mecanismo interno mediante el cual las economías individuales mantenían un equilibrio en sus cuentas de balanza de pagos. "Si un país trataba de gastar más de lo que vendía al exterior, sus tenencias de oro disminuían, bajando así la capacidad crediticia de su sistema bancario, lo que hacía subir los tipos de interés y deprimía el gasto interno de los residentes, estimulaba las exportaciones, restringía las importaciones y, por lo tanto, restablecía el equilibrio de los pagos externos". (Massad y Zahler, 1984).

Años después, con el sistema financiero concebido en Bretton Woods, se pretendía mantener los equilibrios externos a través de mantener tipos de cambio fijos, lo que inducía a una disciplina fiscal y monetaria. Sin embargo después de la segunda guerra mundial y sobre todo después de la crisis de los 30s, según el FMI, el objetivo y estrategia de la política económica se centró en acelerar el crecimiento económico a pesar de la persistencia de desequilibrios internos y externos.

Con tales objetivos de política, los gobiernos de los países subdesarrollados fueron buenos acogedores de la expansión acelerada de los mercados financieros internacionales en 1970.

Con el incremento en los precios del petróleo durante los años 70's, los países beneficiarios de tal incremento crearon grandes flujos de capital hacia las instituciones financieras mundiales, quienes a su vez canalizaron tales recursos en forma de préstamos a países como Guatemala. (Entre 1973 y 1981, el flujo neto de crédito bancario a los países en desarrollo no exportadores de petróleo paso de 10,000 millones de dólares a más de 50,000 millones)

Es importante destacar que los bancos mundiales estaban desesperados por ubicar los dólares provenientes del alza del precio del petróleo, canalizándolos de manera ineficiente en los países latinoamericanos los cuales no tenían la capacidad de la elaboración de proyectos rentables cuya Tasa Interna de Retorno -TIR- fuese lo suficientemente alta como para soportar un choque en las tasas de interés internacional. Fue en este período, cuando varios países que habían estado endeudados medianamente se sumergieron en una deuda impagable.

El acelerado crecimiento de los mercados financieros internacionales se debió entre otras causas a la falta de reglamentación en los mercados, ya que no se exigía un nivel de reservas mínimo y una relación deuda a capital a estas instituciones, además esta expansión se dio al margen de los controles normativos de toda autoridad monetaria o institución internacional.

Hacia 1982 se dio un marcado descenso en el crecimiento de los flujos, al caer los precios del petróleo y crearse una expectativa más fuerte del riesgo de deterioro de la cartera de colocaciones por parte de los países prestamistas. Junto

con la reducción de los flujos de capital hacia los países prestamistas los bancos elevaron su margen financiero, gastos y comisiones y se redujeron los plazos de préstamos nuevos.

Lo anterior, aunado al deterioro de la relación de términos de intercambio (ante la caída de los precios en los mercados oligopsónicos de materias primas y alimentos) durante la década, y el alza en los tipos de interés internacionales[16]/ (veáse Cuadro 7) volvieron insostenibles el peso de la deuda. Es por ello que además de los errores de gestión de endeudamiento, los préstamos irracionales en cuanto a la ejecución del gasto (altos niveles de corrupción), las elevadas tasas de interés y la recesión mundial, dieron lugar a una acelerada contracción de los ingresos de exportación de los países prestamistas.

Es así como en los años 80's, a raíz de que México declarara impagable su deuda, que se desata el fenómeno conocido como "la crisis de la deuda" y cuyas incidencias aún persisten en muchos países de América Latina. Como consecuencia de lo anterior y con el objeto de que los países deudores, por lo menos cancelaran el servicio de la deuda, se lleva a cabo la intervención de organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial -BM- que participan en la elaboración de la política económica diseñada para dichos países, bajo los llamados Programas de Estabilización y Programas de Ajuste Estructural.

---

[16]/ La reserva federal de los Estados Unidos se propuso reducir las tasas de inflación de los EE.UU. y ello elevó la tasa de interés mundial

CUADRO 7

EVOLUCION DE LOS INDICADORES ECONOMICOS INTERNACIONALES QUE AFECTAN LA BALANZA DE PAGOS DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Período	Relación de precios de intercambio de América Latina*		Tasa de interés real**	Tasa de crecimiento de países industriales***	Ingreso neto de capitales	
	Total	Países no exportadores de petróleo			Miles de millones de dólares corrientes	Miles de millones de dólares de 1983****
	(Variación porcentual)		(Por ciento)	(Variación porcentual)		
Promedio	0.3	0.2	2.8	4.6	3.4	8.8
1973	13.4	10.6	2.9	6.2	8.1	18.3
1974	15.8	-7.0	0.1	0.1	11.6	23.5
1975	-13.5	-12.0	-2.2	-0.7	14.5	27.3
1976	4.6	7.4	-0.2	5.3	18.3	32.0
1977	6.0	10.7	-0.5	4.3	17.3	28.5
1978	-10.5	-10.2	1.2	4.5	26.4	40.3
1979	3.5	-6.7	0.7	3.5	29.0	39.7
1980	4.2	-7.2	0.9	1.1	29.9	36.1
1981	-7.3	-13.0	6.1	1.5	38.0	41.5
1982	-7.0	-7.6	6.9	-0.4	16.5	17.1
1983*****	-7.2	-1.6	6.7	1.8	4.5	4.5

FUENTE: CEPAL (1984)

* Desde 1970 en adelante excluye Venezuela, Bolivia y Ecuador, desde 1976, México y Perú.

** Se refiere a la tasa de interés trimestral del Eurodólar en Londres, menos la inflación de E.U.A, según el IPC.

*** Crecimiento del PNB de Canadá, E.U.A., Japón, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido.

**** Deflactado por el IPC de los E.U.A

***** Estimaciones preliminares. Datos de tasa de interés y de inflación en E.U.A. hasta octubre de 1983.

Los programas estructurales de ajuste se instituyeron en muchas economías en vías de desarrollo, durante y después de la crisis de la deuda que surgió en agosto de 1982. La crisis se había desarollado desde la segunda mitad

de los años setenta, y especialmente durante el segundo shock petrolero, entre 1979 y 1982.

La mayoría de países que inician la implementación de un programa de ajuste, se encuentran en una crisis macroeconómica caracterizada por un considerable déficit en el presupuesto público, déficit externo no sostenible, y en la mayoría de los países latinoamericanos, una alta inflación. (Veáse Cuadro 8)

CUADRO 8
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAISES): TASA DE INFLACION ANUAL
(Variaciones del IPC de diciembre a diciembre)

	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994
Argentina	132.1	443.5	1216.2	28.2
Bolivia	27.0	934.1	1383.9	10.7
Brasil	76.8	162.5	855.6	1260.8
Chile	26.1	36.6	17.6	17.8
Colombia	27.5	22.4	21.1	13.1
Costa Rica	25.4	19.6	25.7	24.3
Ecuador	13.3	34.0	45.6	41.4
El Salvador	14.9	13.0	23.8	12.7
Guatemala	10.2	6.9	25.1	11.9
Haití	13.2	7.2	7.9	19.1
Honduras	12.2	6.1	10.8	17.5
México	23.7	79.6	71.7	11.5
Nicaragua	30.7	34.1	8526.0	202.7
Panamá	8.6	2.2	0.4	1.3
Paraguay	19.1	16.0	28.1	17.1
Perú	68.2	103.2	1080.5	62.7
República Dominicana	9.8	17.7	37.6	7.5
Uruguay	50.3	46.0	83.0	59.3
Venezuela	14.6	10.9	35.5	44.9

FUENTE: CEPAL (1995)

Es importante destacar que en el proceso de estabilización se enfatiza la orientación de la economía en inclinarse por el mercado como el mejor asignador de recursos, elaborándose cambios institucionales para lograr el objetivo de crecimiento sostenido, bajo esta orientación. Es en esta parte donde los resultados

se observan en un plazo de tiempo más largo, pero es el más importante, ya que el retorno del crecimiento requiere de estos cambios, según sus defensores. Es en ese período donde las economías pagan costos y no miran beneficios, donde las economías pueden sufrir serios daños, según sea la magnitud de la contracción de la economía y el manejo cualitativo de las autoridades de este.

Entre los elementos de carácter interno que llevaron a la instauración de programas de ajuste estructural se puecen citar: el uso ineficiente de los déficit presupuestarios que los convirtieron en excesivos; el proteccionismo de empresas monopólicas y oligopólicas ineficientes y la incapacidad de asimilación tecnológica que obligó a los gobiernos a habilitar un crecimiento artificial e insostenible. Entre los factores externos, el shock de las tasas de interés reales; para varios países, la estructura oligopsónica de sus mercados de exportación que vulnerabiliza los precios de los productos y las trabas comerciales para algunos productos de exportación.

B. CUESTIONES METODOLOGICAS

1. DEFINICIONES

El programa de estabilización se define como "aquel que se encamina a una reducción de la volatilidad de la trayectoria de las variables macroeconómicas en cuestión mediante el encauce de estas en cursos que sean sostenibles desde un punto de vista de mediano plazo y mutuamente consistentes. Un programa financiero es la combinación de políticas para lograr el ajuste y la estabilización.[17]/

[17]/ PROGRAMACION FINANCIERA Y POLITICA MACROECONOMICA, Mario Gutiérrez U. Noviembre, 1992.

Los programas de estabilización del FMI están destinados a la corrección de desequilibrios en balanza de pagos y reducción de la inflación; los principales instrumentos de política económica que utiliza son políticas monetarias, fiscales y un patrón de liberalización de las restricciones en precios.[18]/ Los programas de estabilización están orientados principalmente a lograr una mejoría rápida (en el corto plazo) en la posición de balanza de pagos. Por el tiempo y la rápidez con la que se implementa este tipo de programas, el financiamiento tiende a ser menor que el de un financiamiento para un programa de ajuste.

Según el FMI, por ajuste se entiende el proceso de adaptar una economía a vivir con sus medios y no más allá de ellos, es decir ajustar la demanda agregada sobre la oferta agregada. El ajuste estructural por lo general es un programa de más largo plazo (en comparación con los programas de estabilización), cuyo objetivo se concentra en fomentar el ahorro interno y la inversión y mejorar la asignación y eficiencia de los recursos. Los programas de ajuste estructural son financiados por el Banco Mundial y tienen una duración de entre 5 y 7 años.

Debido a la envergadura de los cambios que deben realizarse, los resultados de los programas de ajuste se alcanzan en un período más largo ya que se concentran en estímulos a la oferta agregada, tales cambios son: reformas comercial, financiera y fiscal; de regulación de precios; reformas institucionales; reforma de empresas públicas, cambios en las normas de inversión extranjera y código laboral y medidas de promoción de exportaciones.

---

[18]/ PROGRAMA DE ESTABILIZACION EN AMERICA LATINA (UNA COMPARACION TEORICA Y LA RECIENTE EXPERIENCIA DE AJUSTES HETERODOXOS), Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-, Rogelio Arellano Cadena.

Las economías presentan dos situaciones distintas pero relacionadas en torno a equilibrios: el interno y el externo. El equilibrio externo se refiere a la correspondencia entre el gasto del país en el exterior y sus ingresos de divisas y se considera un elemento indispensable para la estabilidad de un sistema económico mundial. Los programas de estabilización, se dan bajo la base de que según los organismos que los llevan a cabo, la economía debe contar primero con un encauce estable y sostenible de variables macroeconómicas clave, para luego realizar cambios estructurales tales como políticas de demanda agregada (contraccionistas mediante la reducción de los déficit públicos).

Por lo anterior se deriva que los conceptos de estabilización y ajuste son términos complementarios en el marco de aplicación de los programas del Fondo, y los Programas financieros son su principal instrumento.

Un Programa Financiero es la herramienta que permite organizar los elementos de una política económica en función de las restricción que enfrenta una economía. El elemento básico y diferencial con la planificación económica es la no intervención en forma específica con la operación libre y ajuste propio de los mercados. Por el contrario, un programa financiero busca incrementar la eficiencia de los mecanismos de mercado y corregir sus deficiencias.

Es importante considerar que el éxito de un Programa financiero (ya sea para estabilizar o para ajustar una economía) depende no solo de su consistencia económica en cuanto a la concordancia de objetivos, sino a su viabilidad política, credibilidad[19]/ y oportunidad en su implementación. No obstante la relevancia de la

[19]/ Se volverá a tocar el aspecto de la credibilidad de la implementación de los programas de ajuste cuando se aborden los aspectos relacionados con los programas transitorios y permantentes.

viabilidad política los países que han implementado programas de ajuste, han tenido problemas principalmente en este aspecto, por tanto reduce el gasto público principalmente en educación y salud, rubros que afectan la eficiencia en el uso y acervo de capital humano.

Un programa financiero debe traducirse en un conjunto de objetivos, según Harberger (1984), Fisher (1987) y Williamson (1990) los objetivos que un programa financiero debe contemplar de una forma explícita o complementaria, son los siguientes:

a. Mantenimiento de la disciplina fiscal.
b. Debida priorización del gasto fiscal.
c. Mantenimiento de un sistema tributario eficiente y equitativo.
d. Mantenimiento de un sistema financiero eficiente y competitivo.
e. Mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo.
f. Mantenimiento de un eficiente interambio comercial con el exterior.
g. Promoción de la inversión extranjera.
h. Privatización y operación eficiente de las empresas públicas.
i. Desregulación de las actividades económicas.
j. Definición apropiada y garantía en la posesión de los derechos de propiedd, como requisito básico para la promoción de la inversión doméstica y extranjera.

2. TIPOLOGIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

El FMI facilita financiamiento a sus países miembros a través de la venta de Derechos Especiales de Giro (DEG), para que estos cubran sus necesidades de balanza de pagos. Los DEGs son la unidad de cuenta del FMI, cuyo valor desde julio de 1974 es fijado diariamiente en función de una cesta de monedas en la que cada moneda tiene asignado un coeficiente de ponderación, que

dependende del tipo de mercado de dichas monedas, con respecto al dólar norteamericano y se obtiene entonces el tipo DEG/dólar. Desde enero de 1991 la cesta de monedas que componen el DEG son los cinco países miembros con mayor exportación del período 1985-89, siendo estos y sus respectivas ponderaciones las siguientes: el dólar EE.UU. 40%; el marco alemán 21%; el yen japonés 17%; el franco francés 11%; y la libra esterlina 11%.

Existen de acuerdo a las condiciones y a los plazos, varios tipos de acuerdos de ajuste con el FMI, entre ellos, están los Acuerdos de Derechos de Giro (ADG o stand-by), Acuerdos al amparo del Servicio Ampliado (ASA), Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) y Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (SFER). (Para más detalle veáse Cuadro 9).

Los ADG y los ASA pueden diferenciarse de los SFC y SFER, por el nivel de financiamiento y por el grado de condicionalidad de cada uno. El monto disponible de los ADG y ASA superan lo disponible a través de los SFC y SFER, sin embargo, los primeros están sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones de ajuste. Entre los ADG y los ASA la diferencia primordial radica en los plazos y montos, mientras que los primeros fluctúan entre uno y dos años, los ASA alcanzan los tres años, obteniéndose cantidades mayores de estos últimos que de los ADG. Los ADG por tanto suponen programas de ajuste de corto plazo y los ASA de largo plazo.

CUADRO 9

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS FINANCIAMIENTOS OTORGADOS POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL -FMI-

OBJETIVO DE POLITICA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	CARACTERISTICAS
Políticas permanentes con fines generales de balanza de pagos	Política de tramos	Esta es la política básica de financiamiento del FMI. La disposición de este tipo de crédito es en forma de tramos correspondiéndole al país el 25% de la cuota en cada tramo. Si es en la forma de un ADG, el país debe cumplir con el plazo y las condiciones dadas.
Servicios financieros permanentes para fines concretos	Servicio ampliado	Fue creado en 1974, con el objeto de ampliar las cantidades disponibles de financiamiento y a periodos más largos que la política de tramos de crédito, para apoyar problemas estructurales de balanza de pagos
	Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias	En febrero de 1963 fue creado el SFC, con el objeto de apoyar a los países con problemas de balanza de pagos derivados de contracciones en el ingreso por exportaciones debidas a factores ajenos al control del país. Además en 1981 este servicio se prestó a los países con dificultades en BP por exceso de costos en importación de cereales. En 1988 fue sustituído por el SFCC, que incluye financiamiento para apoyar programas de ajuste respaldados por el Fondo.
	Servicio de financiamiento de existencias reguladoras	Creado en 1969, facilita financiamiento a los países con problemas de BP ocasionadas por su participación en convenios internacionales para financiar existencias reguladoras de productos primarios aprobadas por el FMI.
Servicios financieros temporales	Servicio de financiamiento suplementario	Con el objeto de apoyar los pagos de los países con dificultades en sus economías y sus cuotas con el FMI, fue creado en 1979. Estos recursos solo se facilitaron en virtud de un acuerdo de derecho de giro en los tramos superiores de crédito o de un acuerdo ampliado.

FUENTE: Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario Internacional, 1994.

3. FUNDAMENTACION TEORICA

3.1 Economías bajo tipo de cambio fijo

El marco teórico en el que se fundamentan los programas de ajuste estructural es en principio monetarista ya que se sostiene que ningún factor no monetario puede generar inflación. Bajo este esquema la comprensión del enfoque monetario de la balanza de pagos es imprescindible para comprender las motivaciones de política dirigidas a ajustar las economías.

La ecuación BP = RMI + CI[20]/ explica el modelo en el que se basa el fondo para ajustar las economías, en este, el saldo en la Balanza de pagos (BP) tiene que igualar a la cantidad de Reservas Monetarias Internacionales (RMI) más el Credito Interno (CI). Por lo que el marco teórico que fundamenta los programas enfatizan que el exceso de dinero en circulación y la sobrevaluación del tipo de cambio son las principales causas del deterioro de la balanza de pagos y de la inflación.

Bajo este enfoque tres tipos de política son las que deberían orientar el proceso de ajuste: reducción de los medios de pago, contracción del gasto públio y modificación de los precios relativos (tipo de cambio), con el objeto de que un incremento en el credito interno debe compensarse con una reducción de las reservas, para mantener el equilibrio externo.

---

[20]/ J. Polak fue quien desarrollo el modelo según el cual, bajo el argumento monetarista, el nivel de ingreso nominal es igual a la oferta monetaria multiplicada por la velocidad de circulación del dinero.

3.2 Economías bajo tipo de cambio flexible

El modelo de absorción[21]/ fue el siguiente enfoque utilizado, en las economías, cuyos regímenes de tipo de cambio se conviertieron en flexibles o de flotación sucia, para implementar los programas de ajuste. Bajo este esquema el nivel de ingreso está determinado por el nivel de absorción interna y el saldo en la balanza comercial. Dicho de otra manera, para alcanzar una mejoría en la balanza comercial es necesario o reducir el nivel de absorción o incrementar el nivel de producción.

Debido a la incapacidad a corto plazo de las economías en vías de desarrollo de incrementar el producto (debido principalmente a la falta de infraestructura física), las políticas para afectar el nivel de absorción han sido las que primordialmente se han adoptado, antes de combinar estas con una expansión en la producción.

Las políticas orientadas a la reducción de la absorción afectan el nivel de demanda de bienes no transables,[22]/ por lo que la política económica debería

---

[21]/ Y = A + T, en donde "Y" es el producto, "A" la absorción interna y "T" el saldo en la balanza comercial. A su vez "A", esta compuesto por el consumo interno, la inversión y el gasto de gobierno.

[22]/ En una economía existen bienes que pueden comercializarse y otros que no, la división entre estos dos tipos de productos tiene implicaciones importantes en la caracterización de la economía, tales como la estructura de producción y los efectos de política macroeconómica. Entre quienes desarrollaron el modelo de transables y no transables se encuentran James Meade, "The Price Adjusment and the Australian Balance of Payments", Economic Record, noviembr4e de 1956; W.E. Salter, "Internal and External Balance: The Role of Prices and Expenditure Effects", Economic Record, agosto de 1959: T. Swan, "Economic Control in a Dependent Economy", Economic Record, marzo de 1969; y W. Max Corden, "The Geometric Representation of Policies to Attain Internal and External Balance", Review of Economic Studies, octubre de 1960.

orientarse, además de la reducción de la absorción, a la producción de bienes transables, para corregir los desequilibrios de balanza de pagos.

3.3 La lógica de aplicación de los programas del fondo

Los elementos de los acuerdos de ajuste del Fondo son básicamente los criterios de ejecución, condiciones previas y compromisos de política. Los criterios de ejecución son los elementos fundamentales de los acuerdos, ya que no solo son las variables sobre las que habrá que actuar sino también son los mecanismos que se utilizan para darle seguimiento y control al avance de las metas macroeconómicas.

Los criterios de ejecución se establecen para cada trimestre, y el financiamiento del Fondo se hace efectivo en ese mismo plazo de acuerdo al cumplimiento estricto de todos ellos. Si los criterios de ejecución no son cumplidos como lo establecido, esto es motivo suficiente para que el Fondo suspenda los desembolsos.

Las condiciones previas y los compromisos de política son obligaciones que la autoridad de política economía nacional contrae en cuanto al uso de instrumentos de política, tales como el tipo de cambio, los gastos del gobierno o la tasa de interés.

En cuanto a los criterios de ejecución, existen dos aspectos principales en la formulación de la política económica: la selección de las variables-meta y la elección del tipo de meta en sí. Entre las variables meta existen finales, intermedias y operacionales. Las finales se establecen sobre cifras macroeconómicas tales como producción, empleo, precios y balanza de pagos.

Las intermedias comprenden variables tales como el stock de medios de pago y el tipo de cambio real. Las operacionales son utilizadas por las autoridades de política para influir sobre las intermedias, y entre estas se encuentra el stock de activos internos netos. Las metas pueden diferenciarse también por el grado de control de las autoridades en: específicas, de promedios, de rangos y fijas o flexibles.

3.4 Tipos de Programas de Ajuste

a. Programas Ortodoxos

Según el manejo de precios los programas de estabilización pueden ser ortodoxos y heterodoxos. La diferencia fundamental entre estos dos tipos de programas radica en que el primero solo contempla las políticas fiscal y monetaria como instrumento para estabilizar. El enfoque ortodoxo es contrario a la introducción de medidas tales como aranceles u otro control que afecte los movimientos de capital y de precios.

b. Programas Heterodoxos

Debido a los períodos de acelerada inflación que se dieron a raíz de la crisis de la deuda en algunos países (por ejemplo Brasil y México) se contemplaron los programas heterodoxos, que no solo contemplan a la política monetaria y fiscal para ajustar a las economías sino también toma en cuenta una política de ingresos. La política de ingresos se define como el medio por el cual el gobierno interviene como "subastador walrasiano" estableciendo los precios, salarios y tipo de cambio.

Lo anterior con dos objetivos principales: a). hacer llegar una señal clara a los agentes para que estos homogenicen sus expectativas, ya que en economías donde altas y volátiles tasas de inflación se hacen presentes se distorsionan las expectativas de los agentes, haciéndolas heterogéneas. Es decir, para que las expectativas no dependan de las expectativas de los demás agentes sino de la información existente, b). frenar la inflación inercial.

De esta cuenta, las políticas que contempla un programa heterodoxo de ajuste pretenden afectar la demanda agregada, la oferta global y el nivel de competitividad. El objetivo de las políticas de demanda es contraer la absorción y reducir los niveles de inflación, el cual se logra a través de la reducción de los gastos de gobierno, y de una política monetaria restrictiva.

El FMI aduce que "aunque la reducción en la absorción puede percibirse como un decremento en el estándar de vida, no debe de observarse como un costo, dado que dicha absorción se está ajustando a la disponibilidad de recursos".[23]/ Este argumento lleva implícita la aseveración del carácter recesivo del ajuste ya que el FMI aduce que los costos en el corto plazo serán compensados por los beneficios a largo plazo, la cuestión aquí es determinar que tan corto es el corto plazo.

Además, en lo que concierne a la inflación, la principal crítica a la medida adoptada para atacarla (contracción de la política monetaria), está dirigida por los estructuralistas que sostienen que el nivel de inflación no solo se debe a razones monetarias sino a condiciones estructurales de las economías.

---

[23]/ M. Khan y M Knight (1985), p.5.

En cuanto a las políticas de oferta, las mismas están diseñadas para mejorar la eficiencia de los factores productivos y así incremenar la tasa de crecimiento del producto, y crear estímulo en el ahorro nacional a través de una tasa real de interés. Sin embargo, en este punto existe contradicción en la orientación, o al menos, en como se asignan las medidas de política por país.

El FMI, por ejemplo, al inicio de sus programas solo medía la reducción del déficit, sin tomar en cuenta el tipo de gasto que tuvo que haber sido contraído para lograr este objetivo. Con esto, en América Latina se ha contraído principalmente el gasto en aquellos rubros políticamente viables de reducir, la inversión social, lo que perjudica la eficiencia de los factores, sobre todo por los escasos niveles de gastos en educación y salud.

Las políticas comerciales y de competitividad contemplan la liberalización del tipo de cambio para que éste se ajuste a niveles reales y promueva la competitividad de las exportaciones, la eliminación de restricciones al comercio en la búsqueda de la flexibilización de precios y salarios, así como la eliminación de subsidios a la "industria infante". Las principales críticas a este tipo de políticas son:

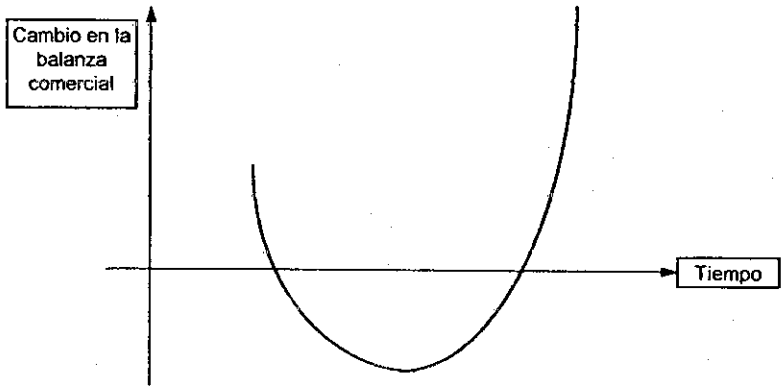
1. Respecto a liberalizar el tipo de cambio y ante todo, promover el incremento en el tipo de cambio real mediante incrementos en el tipo de cambio nominal, se destaca el hecho de que según la evidencia empírica, incrementos en el tipo de cambio nominal provocan altas tasas de inflación,[24]/ frenando el efecto sobre el tipo de cambio real.

[24]/ Destacado en el estudio realizado por Liliana Rojas en "Un modelo de sustitución de monedas en Perú" y Rogelio Arellano Cadena.

2. Una devaluación en el tipo de cambio real no siempre provocará una expansión de la demanda agregada, debido a la condición Marshall-Lerner en cuanto al pesimismo de las elasticidades. Según este pesimismo lo que se provoca con una devaluación es la llamada "curva J", (Veáse Gráfica 8), implicando que en el corto plazo se produce una contracción debido a que la infraestructura productiva de un país no se puede ajustar tan rapidamente a un ajuste en los precios, provocando altos costos en el corto plazo por la contracción en la oferta. Además, en una economía donde la producción se basa en insumos importados la devaluación podría provocar una contracción en la oferta de bienes.

GRAFICA 8

EFECTO DE LA CURVA J DE UNA DEVALUACION



3. Una devaluación en una economía donde existe un alto peso de deuda externa, provocaría un estrangulamiento por concepto de servicio de la deuda de la misma.

Las políticas de oferta y liberalización financiera van aparejadas en el sentido de que con una liberalización financiera se promueve el incremento en las tasas de interés, que conlleva un incremento en la oferta de fondos prestables y consecuentemente, un incremento eficiente en los montos de inversión productiva.

En cuanto a **la velocidad de acción** los programas pueden ser **graduales o de choque**. Los programas graduales (identificados con los programas ortodoxos) se llevan a cabo a través de medidas de política sucesivas, mientras que los de choque (propios de programas heterodoxos) como su nombre lo indica son instaurados de una sola vez. La decisión de adoptar una medida gradual o de choque depende del estado en que se encuentren las expectativas de los agentes en la economía. Si estas se encuentran en alto grado distorsionadas, será necesaria una mediad de choque.

En cuanto a **la acción a tomar,** los programas pueden ser llevados a cabo mediante medidas **permanentes o transitorias**, (ver Recuadro 2) la desventaja de utilizar medidas permantentes es que las condiciones a través del tiempo cambian, por lo que se necesitaría de medidas flexibles. El inconveniente de estas últimas, es que podría provocar heterogeneidad en las expectativas.

RECUADRO 2

AJUSTE FISCALES "TRANSITORIOS" Y "PERMANENTES"

Como saber si un ajuste fiscal es transitorio o permanente? Para determinarlo, habría que analizar si, antes de que éste se inicie, los agentes consideran que las medidas de ajuste se revertirán, ya sea por razones técnicas o políticas, caso en el cual se puede hablar de ajuste transitorio (T). Si, de lo contrario, los agentes aceptan el cambio de régimen impuesto por el ajuste y comienzan a actuar de conformidad con las nuevas reglas, cabe hablar de ajuste permanente (P).

En principio, los ajustes de tipo T se centran en el cumplimiento de ciertas metas a corto plazo, por lo general de conformidad con compromisos internacionales asumidos por el gobierno. En tal caso, las autoridades económicas se enfrentan a la imposibilidad de aumentar la carga tributaria a corto plazo y de cubrir déficit mediante la reducción de gastos públicos (corrientes y de capital) en forma prácticamente indiscriminada. Los ajustes de esta índole son ineficaces, porque suponen una absorción real de recursos con el único objeto de que los encargados de la gestión económica "ganen tiempo". Además, podrían considerarse espúreos, porque no se basan en una clara distinción entre las diversas medidas que se adoptan con el objeto de reducir el déficit corriente, aún a sabiendas que su disminución puede ser pasajera.

El ejemplo más adecuado de medidas adoptadas en el marco de ajustes fiscales inadecuados (transitorios) son las que se relacionan con el gasto. Entre otras cabe mencionar las siguientes: i) política salarial destinada a reducir, en forma drástica o tendencial, las remuneraciones reales de los funcionarios públicos o de algunas categorías en particular como los profesores, el personal médico y paramédico, los jubilados y las fuerzas del orden; ii) postergación del cumplimiento de compromisos de aumento de los salarios adquiridos en negociaciones laborales anteriores, lo que también puede afectar a los jubilados y los funcionarios de los sectores de educación y salud, entre otros; iii) suspensión de obras y recortes en programas de inversión pública, ya sea de construcción de la infraestructura necesaria para determinadas actividades productivas (mantenimi construcción de carreteras, puentes, p aeropuertos, etc.) o en área social (mantenimi construcción de escuelas y hospitales, etc.): iv) at el pago a los empleados públicos, los proveedo Estado o contratistas de obras públicas.

Aunque la reanudación del financiamento externo fa consolidación de los ajustes fiscales a comienzos años noventa, en varios casos la afluencia de r superó los valores tendenciales de dicho financiam se observó una marcada preferencia por las colocac corto plazo, lo que acentuó la vulnerabilidad fiscal. economía que crece a nivel superior al producto p en virtud de una gran afluencia de capitales exte corto plazo el sector público puede mantenerse punto de equilibrio o registrar un superávit, graci recaudación tributaria derivada de ese crecimiento un punto de vista de las tendencias, si el sector púl ahorra esos recursos de origen cíclico y, por el co los destina a gastos corrientes, se producirá un de con respecto a los rubros menos variables del presu por lo tanto, el sector público se verá obligad costoso ajuste en su nivel de gasto, una vez que la de recursos recupera sus valores tendenciales.

Los ajustes fiscales permanentes o irreversib adolecen de importantes inconsistencias tem atribuíbles a consideraciones de orden técnico. general, consisten en una combinación de reduccio gastos e incremento de los ingresos, que respond lógica presupuestaria de mediano plazo. Además, e caso la racionalización de los gastos no re exclusivamente a la contracción de los gasto también una redefinición de las funciones. Este ajuste cuenta con un mayor respaldo político, que provenir del mandato otorgado a las autoridades elección o de procesos de concertación entre representativos de la opinión pública. Por consig existen menos posibilidades de que las autoridades obligadas a no cumplir con compromisos debido a d presiones.

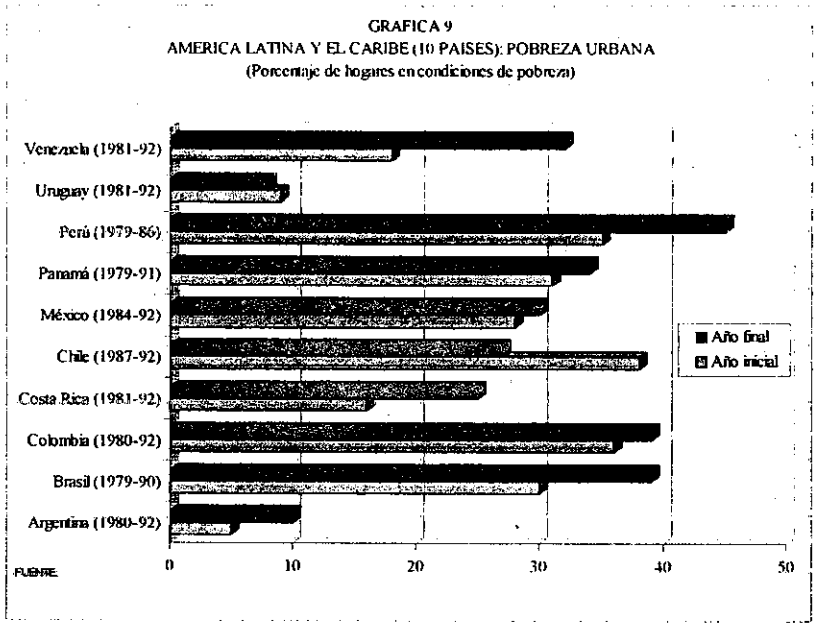
FUENTE: CEPAL, *Balance preminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile 1995. Publicació Nacionaes Unidas.

C. EXPERIENCIAS DE AJUSTE EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Es importante señalar que el proceso de ajuste no debe ser entendido como un fenómeno aislado, sin tomar en cuenta la interdependencia económica mundial, ya que se trata de un problema global y no de países individuales.

Una tendencia recesiva es la característica más importante de los programas de Ajuste llevados a cabo en América Latina, ya que el mejoramiento de la balanza comercial se ha logrado, básicamente debido al deterioro del nivel de vida (Veáse Gráfica 9) de los países y a la contracción de las importaciones, más que un aumento en las exportaciones.

En efecto tal y como se muestra en la Gráfica 9, si bien en algunos casos los resultados de estabilización en los países de América Latina en cuanto a inflación, y tipo de cambio entre otros, han sido satisfactorios, esto ha redundado en un deterioro en la calidad de vida de la población. Como se muestra, todos los países a excepción de Chile y Uruguay, muestran niveles más altos de probreza en el término de los programas de estabilización y ajuste con respecto a como estaban anteriormente.



Al finalizar 1983, se habían implementado en 17 países programas de ajuste con características similares (amparadas bajo Acuerdos de derechos de Giro -ADG o ASA, y con los mismos criterios de ejecución). Tal y como se muestra en el Cuadro 10 en todos los programas se establecieron restricciones a los activos internos netos del balance del Banco Central (derivado del enfoque monetario de balanza de pagos al que se hizo referencia anteriormente), sin embargo, no establece restricciones a la banca privada, siendo que esta puede alterar a través del multiplicador monetario la oferta de dinero en la economía.

Además, en el Cuadro 10 puede notarse que a pesar de que los programas de ajuste establecen metas en cuanto a la restricción de las remuneraciones, y gasto público en incrementos en las tarifas de los servicios públicos, no existe política dirigida a condicionar el nivel de precios de los bienes y servicios del sector privado. La política fiscal como puede observarse a través de los compromisos de política en el Cuadro 10 es uno de los instrumentos primordiales de los programas de ajuste estructural al contener metas tales como la reducción en términos reales del déficit público, gasto corriente, de capital y totales y contener incrementos en los ingresos y el ahorro corrientes así como, las tarifas de las empresas del sector público.

Como ya se mencionó en la mayoría de países latinoamericanos se han instaurado programas respaldados por el FMI, con el objeto de obtener las lecciones del proceso de ajuste se realizará una reseña concreta de las experiencias de ajuste en América Latina, sintetizándose algunos casos según los términos del Fondo.

CUADRO 10

POLITICAS ECONOMICAS CONVENIDAS ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL[a]

(Acuerdos vigentes a fines de 1983)

PAIS	CRITERIOS DE EJECUCION					COMPROMISOS DE POLITICA									
	TRIMESTRALES				ANUALES										
	Activos externos netos	Pagos en mora	Activos externos netos	Crédito interno neto	Endeuda-miento externo	Tipo de cambio	Remune-raciones	Tasa de interés	Déficit sector público	Ing. Ctes.	Gtos. Ctes.	Ahorro Cte.	Gastos de capital	Gtos. totales	Tarifas de empresas públicas
Argentina	Bco. Central	t	Bcó. Central	S. Público	S. Público	+			-	+	-	+		-	+
Barbados	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	nd		nd		-	+	-	+	-	-	+
Chile	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	S. Público	+	-	r	-	+	-	+		-	+
Costa Rica	Bco. Central	t	Bco. Central	S. Público	S. Público	+	-	r	-	+	-	+		-	+
Ecuador	Bco. Central		Bco. Central	S. Público	S. Público	+	-	r	-	+	-	+		-	+
Guatemala	Bco. Central	t	Bcó. Central	S. Público	nd		nd	r	-	+	-	+		-	+
Haití	Bco. Central	t	Bcó. Central	S. Público	nd		nd		-	+	-	+	+	-	+
Honduras	Bco. Central		Bco. Central	S. Público	nd		nd	r	-	+	-	+	+	-	+
Panamá	Bco. Central		Bco. Central	S. Público	nd		nd		-	+	-	+	-	-	+
Uruguay	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	S. Público	+	-		-	+	-	+		-	+
Brasil	Bco. Central Bco. Brasil	t	Bcó. Central Bco. Brasil	S. Público	S. Público	+	-		-	+	-	+		-	+
Dominica	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	nd		nd		-	+	-	+	+	-	+
Granada	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	nd		-		-	+	-	+	-	-	+
Jamaica	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	nd		nd	nd	-	+	nd	nd	nd	-	+
México	Bco. Central		Bcó. Central	S. Público	S. Público	+	-	r	-	+	-	+	-	-	+
Perú	Bco. Central Bco.Nación		Bcó. Central Bcó.Nación	S. Público	S. Público	+	-	r	-	+	-	+	+	-	+
Rep. Dominicana	Bco. Central	t	Bcó. Central	S. Público	S. Público			r	-	+	-	+	+	-	+

FUENTE: CEPAL (1984)

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes: (t) Eliminación total; (nd) No disponible; (+) Aumento en términos reales; (-) Disminución en términos reales; (r) Positiva en términos reales.

ARGENTINA

En 1985 Argentina había atravesado ya por un intento de estabilización gradual, sin embargo, este no logró reducir la inflación que se encontraba en niveles mayores a 2,500% anual. La alta tasa de inflación, mediante el efecto Olivera Tanzi,[25]/ agravó la situación fiscal, además otro de los efectos de la inflación fue una excesiva dolarización de la economía.

Es importante señalar que el tipo de ajuste llevado a cabo en Argentina debido a las condiciones existentes de inercia inflacionaria, fueron de corte heterodoxo y de choque. Entre las principales medidas adoptadas para estabilizar la economía argentina, se pueden mencionar las siguientes:

a. Precios, salarios y tipo de cambio. Los precios de los principales productos (entre ellos los salarios, el tipo de cambio y las tarifas públicas) fueron congelados con el objeto de romper la inercia inflacionaria y así poder enviar señales claras a los agentes económicos para la formación de sus expectativas. El tipo de cambio fue fijado (sin anunciar un tipo de cambio fijo) en 0.8 australes por dólar, (antes del ajuste la moneda local se había devaluado en 40%). Los salarios fueron incrementados en 23% y a partir de este incremento se congelaron.

b. Déficit público. Se estableció el compromiso de no financiar el déficit con emisión monetaria, en función del anuncio de gobierno de reducir el déficit del 12% del PIB a 2.5% en 6 meses.

---

[25]/ Vito Tanzi y Julio Olivera fueron los primeros en documentar el impacto de la inflación sobre los ingresos tributarios debido al rezago en el cálculo y en el pago de los impuestos, sobre todo en economías con altas tasas de inflación acelerada.

c. Reforma monetaria. La tasa de interés nominal fue reducida de 30% a 4% mensual. Los pesos argentinos fueron sustituídos por el austral en una relación de 1 a 1,000. El día en que se implementó el ajuste se cerrarón las instituciones bancarias para evitar una retirada masiva de depósitos.

Los resultados de la implementación de estas medidas fueron una rápida reducción de la inflación (Véase Cuadro 11) y un crecimiento sostenido de la actividad productiva, se estableció una banda para el deslizamiento del tipo de cambio. El congelamiento de los precios duró 9 meses. Sin embargo, "los resultados negativos de 1987 -en términos de control inflacionario- del plan austral han cuestionado la relevancia de los ajustes heterodoxos para controlar la inflación. Cabe resaltar, que este plan no sólo fue exitoso al evitar una situación hiperinflacionaria, sino que también fue más eficiente (en términos de los costos asociados al ajuste) que los programas ortodoxos implementados anteriormente." Arellano (1995)

CUADRO 11

TASAS DE CRECIMIENTO DEL NIVEL DE PRECIOS EN ARGENTINA

PERIODO	IPC		
	1984	1985	1986
Enero		25.1	3.0
Febrero		20.7	1.7
Marzo		26.5	4.6
Abril		29.5	4.7
Mayo		251	4.0
Junio		30.5	4.5
Julio		6.2	6.8
Agosto		3.1	8.8
Septiembre	27.5	2.0	7.2
Octubre	19.3	1.9	6.1
Noviembre	15.0	2.4	5.3
Diciembre	19.7	3.2	

FUENTE: Arellano (1995)

CAPITULO IV

LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA EN MATERIA DE POLITICA FISCAL EN LA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

A. Antecedentes macroeconómicos

B. Desaceleración del ritmo de la actividad económica

C. Las consecuencias en el manejo de política económica de la caída del PIB

D. Los esfuerzos de estabilización económica (1981-1992)

E. Los programas de ajuste estructural 1992 - 1994

F. Análisis global de las políticas

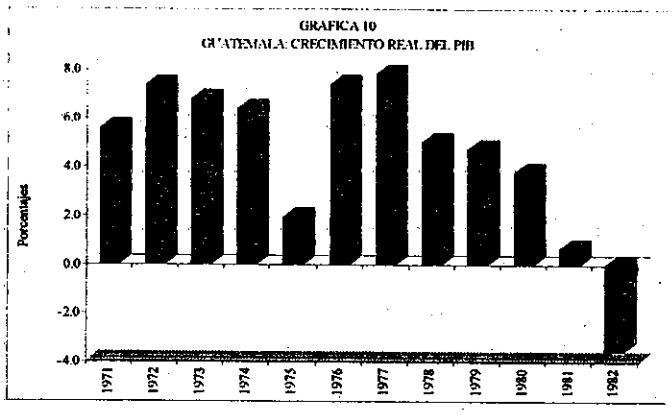
G. Incidencias en el crecimiento y desarrollo económico

CAPITULO IV

LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA EN MATERIA DE POLITICA FISCAL EN LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE AJUSTE

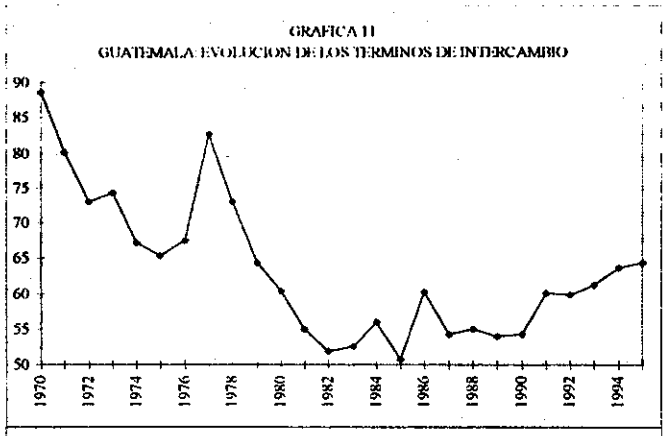
El principal instrumento para medir la capacidad productiva de un país es el crecimiento real del PIB. Hasta 1980 (a excepción de 1975) dicha tasa se había situado por arriba del 4% (Veáse Gráfica 10), a partir de 1981 se marca un descenso en la actividad productiva. El punto prinicipal de la investigación por tanto debe responder a los cuestionamientos siguientes: ¿Cuales fueron las causas de la bonanza económica de la década de los 70s?, ¿qué fenómeno marcó la desaceleración del ritmo económico? y principalmente ¿que consecuencias tuvo en el manejo de política económica esta caída del PIB?.

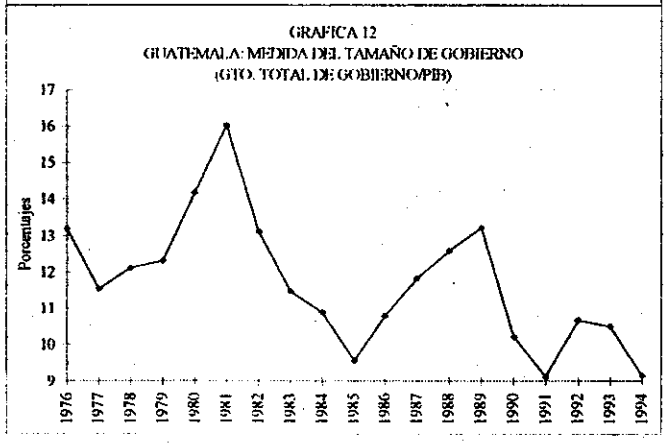
En lo que resta de la investigación se analizarán en el orden de los cuestionamientos las condiciones básicas y consecuencias de cada una de ellas, con el objetivo de arribar a las conclusiones acerca de la incidencia en el crecimiento y desarrollo económico de la implementación de los programas de estabilización y ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial respectivamente.



A. ANTECEDENTES MACROECONOMICOS

Guatemala al igual que la mayoría de países latinoamericanos depende sustancialmente de los productos básicos de exportación y por tanto es altamente vulnerable a las fluctuaciones internacionales de la economía internacional. El desempeño económico hasta 1981 estuvo condicionado por: la relativa estabilidad de los términos de intercambio (ver Gráfica 11), ya que el alza en los precios del café constituyeron un shock externo de oferta favorable a la economía; los beneficios de la integración económica centroamericana, ya que durante este período los flujos comerciales hacia centroamerica de origen guatemalteco se vieron ampliados considerablemente; y un sector público con una amplia participación en la actividad económica, para lo cual se puede observar la tendencia de la participación del gobierno medida por los gastos totales de este como porcentaje del PIB, en la Gráfica 12.





La política monetaria definía básicamente la actividad crediticia al establecer topes de cartera y preferencias crediticias a las actividades que aseguraran un ambiente favorable a la actividad económica. Era importante el apoyo de la Banca Central hacia el sector público para la realización de proyectos de inversión, no perdiendo el horizonte de que la expansión monetaria guardara relación directa con los factores internos, externos y la tendencia en la producción.

El sector público, por su parte ensanchó en este período sus actividades de promoción del desarrollo, por las condiciones favorables de financiamiento externo, para el financiamiento de una expansión en los gastos. En este período se puede observar, dentro de la historia tributaria del país, que no se dieron cambios relevantes en la estructura tributaria.

Por otro lado el sector público mediante el apoyo a la creación de infraestructura había estado apoyando la profundización del proceso de integración y por tanto, el modelo de sustitución de importaciones.

En este período y en vías de fortalecer el Mercado Común Centroamericano -MERCOMUN- se tomaron medidas encaminadas a la protección industrial la cual radicó en la aplicación del arancel común centroamericano y la Ley de Fomento Industrial, que comprendía exenciones fiscales a las importaciones de insumos y bienes de capital así como sobre las utilidades.

No obstante los índices de crecimiento económico durante este período (1979-1980), y la relativa estabilidad financiera, los estados de pobreza fueron ensanchándose producto de la concentración del ingreso. "De allí que en reiteradas oportunidades se haya calificado de concentrador, excluyente y aditivo, aquel proceso de crecimiento y acumulación".[26]/ El modelo concentrador se dió principalmente por la protección de empresas industriales, y promoción del sector agroexportador, sin objetivos a mediano y largo plazo

[26]/ MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ. Ajuste estructural y progreso social "La experiencia centroamericana". 1992

B. DESACELERACION DEL RITMO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

El gasto público continuo expandiéndose a pesar de que ya no se contaba con el flujo externo de capitales, el shock adverso en los precios del petróleo, la caída en los términos de intercambio (ver Gráfica 11), el deterioro de la integración económica centroamericana y la situación política que se agravó en los años 80s.

Durante el período anterior a la crisis se presentaron varias tendencias:

- Desaceleración de la actividad productiva
- Contracción de la inversión privada.
- Ampliación del déficit en cuenta corriente producto del deterioro de los términos de intercambio
- Alzas en el índice de precios
- Falta de liquidez de la economía

A finales de los 70s estas tendencias eran evidentes; sin embargo, el gasto público continúo ampliándose a costa de un creciente déficit fiscal que paso de 2.6% del PIB en 1979 a 7.4% en 1981. Como ya se mencionó, durante la década de los 70s no se dieron cambios en la estructura y diseño tributario, la mayoría de impuestos poseían una base específica que ante presiones inflacionarias se fueron erosionando, este aspecto es importante señalarlo, ya que una de las principales medidas, luego de la crisis, fue cambiar la base de los impuestos de específicos por una ad valorem, es decir sobre el precio.

Por el diseño de la base antes de 1983 y la desaceleración económica, la recaudación tributaria sufrió una contracción (pasó de 10.2% del PIB en 1978 a

7.6% en 1981). Además durante este período se expandieron los gastos de funcionamiento y los de capital. La crítica en este aspecto no es a la ampliación de los gastos de capital sino a su calidad, pues en la mayoría de casos fueron emprendidas inversiones de dudosa prioridad y rentabilidad, tal como la inversión de la Central de Celulosa Guatemalteca (CELGUSA) o la Hidroeléctrica de Chixoy. Además el sector público compensó al sector privado (cafetalero) por el efecto de los precios externos.

En cuanto a reformas tributarias, en 1981 se reformó el Impuesto sobre la renta -ISR- en cuanto al minimum vital y gastos familiares. Los impuestos indirectos sufrieron una reducción principalmente los de exportación e importación. Los impuestos a la exportación se contrajeron por haberse registrado una reforma que ampliaba la base de deducciones (DC 20-81) en aras de estimular a este sector y así la actividad productiva en general, y el impuesto a las importaciones se redujo por las exoneraciones o incentivos fiscales amparadas bajo la ley de fomento industrial y debido a la desaceleración de la actividad productiva.

Además para financiar el déficit presupuestal el gobierno acudió cada vez más al crédito interno, provocando dos efectos: la exclusión del crédito privado ante la competencia de tasas de interés; y la creación de un déficit cuasifiscal en el cual el Banco Central incurrió para subsidiar la actividad del sector público.

Por otro lado, el ámbito económico internacional puso su grano de arena para acrecentar la crisis, al elevarse las tasas de interés internacionales y deteriorarse los términos de intercambio, no solo por la baja en los precios internacionales de los productos de exportación sino al encarecimiento de los precios de las importaciones. El agotamiento del MERCOMUN en esta etapa fue evidente, debido en parte a la situación política de la mayoría de los países de la

región, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y al desplazamiento del modelo de sustitución de importaciones que para entonces no generaba los efectos esperados.

C. CONSECUENCIAS EN EL MANEJO DE POLITICA ECONOMICA COMO EFECTO DE LA CAIDA DEL PIB

La característica más sobresaliente del manejo de política económica desde 1954, puede afirmarse que es la falta de relación e integralidad de las medidas, ya que se han adoptado desde entonces, medidas correctivas parciales para atender las distorsiones de áreas específicas. Estas características han marcado la lentitud e insuficiencia de las políticas adoptadas para solucionar no solo los problemas coyunturales sino lo más importante, los estructurales.

En materia de política financiera se mantuvieron las regulaciones vigentes aún cuando las condiciones en los mercados financieros internacionales habían sufrido severos cambios. La Banca Central estableció la tasa de interés hasta 1989 en un marco de represión financiera.[27]/ En 1981 se acordó elevar las tasas de interés vigentes, pero solo para los préstamos nuevos con lo que al final del año las tasas pasivas permanecían en los mismos niveles que al inicio de la medida. Se mantuvo la paridad cambiaria, los subsidios al transporte urbano y a las tarifas de energía eléctrica.

"Frente a la continua pérdida de reservas, a medidados de 1980, las autoridades monetarias optaron por aplicar un control cambiario para regular los

[27]/ La represión financiera se caracteriza por el establecimiento principalmente de las tasas de interés y topes de cartera por parte de la Banca Central.

movimientos de capital y de gastos por turismo, dejando sin restringir el resto de operaciones. De otra parte, el Banco Central se abocó a la contratación de financiamiento de corto plazo para apoyar la balanza de pagos, mientras que la demanda de crédito externo comercial se desvió hacia el sistema financiero interno. Ello constituye la génesis del problema de sobreendeudamiento que el país habría de enfrentar en años venideros".[28]/

D. LOS ESFUERZOS DE ESTABILIZACION ECONOMICA (1981 - 1992)

Ante la evidente caída de la actividad económica el gobierno de Guatemala firma un acuerdo de crédito contingente en el primer tramo[29]/ con el FMI, con el objetivo básico de "reducir la tasa de crecimiento de los activos internos netos a través de una reducción en la pérdida de reservas monetarias internacionales netas por medio de la política fiscal, monetaria y cambiaria.

Para el logro del objetivo central, se plantearon en materia de política fiscal principalmente la reducción del déficit con una meta de 4.2% del PIB en 1982, ya que había llegado a niveles de 7.41% del PIB, para lo cual se planteó una reducción del gasto corriente y la revisión del programa de inversiones y una mejora en la recaudación.

El déficit se redujo a 4.71% del PIB, sin embargo, esto se logró básicamente a través de una contracción del gasto total del gobierno de 16% a 13% del PIB. El rubro que sufrió la reducción más abrupta (aproximadamente de

---

[28]/ MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ. Ajuste estructural y progreso social "La experiencia centroamericana". 1992

[29]/ Una definición clara y amplia de crédito contingente del FMI se puede observar en el Cuadro 9, del Capítulo III.

Q.100,000 en términos constantes) fue el rubro de capital, después de que el gobierno declaró una postergación de los proyectos de inversión. Se puede afirmar entonces, que la reducción en el déficit se debió a lo anterior, ya que la carga tributaria para 1982 disminuyó.

Los efectos de la reducción del gasto público, principalmente en los gastos de capital, fue una tasa de crecimiento negativa de 3.2% en 1982 con las consecuentes secuelas en el empleo.

Es importante señalar en esta parte del análisis, que a pesar de que se suscribió un acuerdo con el FMI (en donde se establecían metas de indicadores macroeconómicos), el gobierno no tuvo la capacidad de adoptar medidas integrales para atacar el problema del déficit fiscal, para contraer el déficit en cuenta corriente, además es importante realizar el análisis acerca de si el sector público o el privado eran los que estabán ocasionando el déficit en cuenta corriente. (Ver gráfica 19)

Por otro lado se adoptó la política de restringir el gasto de capital dado que desde el punto de vista político es el más viable de reducir, principalmente en mantenimiento de infraestructura, salud y educación. Además, en el período 1982-1985 el gasto en defensa sufre un repuente debido al problema de la guerra interna que se agravaba en estos años.

La estabilidad política, por otro lado, no fue un factor a favor de la estabilidad macroeconómica, ya que durante 1982 se dió el golpe de Estado en donde el gobierno de Romeo Lucas fue sustituído por una Junta Militar integrada por Efrain Ríos Montt, Horacio Maldonado Shaad y Luis Gordillo. El ingrediente político de estabilidad por tanto estuvo ausente en este período y fue (como ha

sido durante mucho tiempo) uno de los factores que determinó la poca integralidad y sucesión de políticas encaminadas a un crecimiento sostenido.

Ante el relativo éxito del gobierno en reducir el déficit fiscal en 1982 y lograr una baja en la participación del estado en la economía, se firma en agosto de 1983 un acuerdo Stand-by por 114.5 millones de Derechos Especiales de Giro -DEG-, el cual tendría un plazo de 16 meses, cuyo objetivo fue consolidar el programa de estabilización inicado un año antes y reactivar la producción. La política fiscal, estuvo acorde con el objetivo principal de la reducción del déficit fiscal a 3.5 en 1983 y a 3% en 1984, así como un aumento en la carga tributaria de 0.5 en 1983 y de 1.5 en 1984. No obstante haberse reducido el gasto de gobierno durante estos dos años, para los cuales las metas con el FMI debieron haber sido cumplidas, el déficit tuvo una reducción endeble con respecto a la meta en 1983 y se incrementó con respecto a este año en 1984.

Es importante señalar que la carga tributaria durante estos dos años, bajó de 7.1 en 1982 a 6.3 en 1983 y a 5.2 en 1984. Lo más importante es que en 1983 se implementó un fuerte programa de reforma tributaria que incluía (Véase Cuadro 12 sobre Reformas a Principales Impuestos).

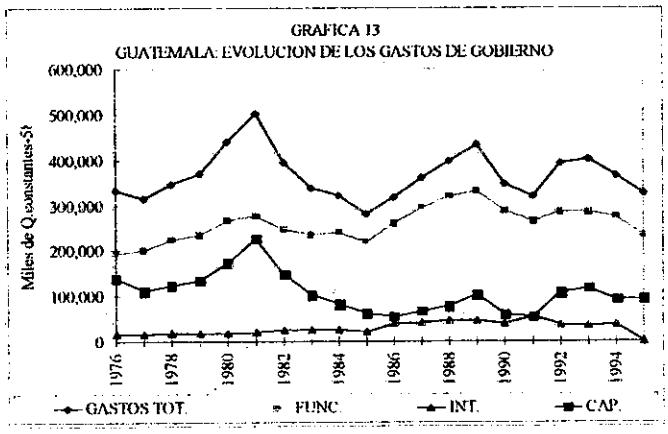
- El establecimiento del IVA en sustitución del impuesto al timbre y papel sellado.
- El cambio de base específica a ad valorem de impuestos tales como: impuesto sobre alcoholes, bebidas alcohólicas y cerveza, sobre el consumo del petróleo y derivados, asi como de bebidas carbonatadas, con el fin de evitar su erosión producto de la inflación.
- Se reformó el ISR
- Se incrementó el impuesto por salida del país

- Se eliminaron mediante la Ley de Supresión de impuestos, (DL 78-83) los siguientes: matrícula anual y cuotas trimestrales de sanidad, impuestos sobre la sal, por licencia anual para agentes viajeros extranjeros, sobre inscripción de baratillos, sobre pelea de gallos, la licencia anual para caza de lagartos, a los juegos de naipes, licencia para buhoneros, sobre portación de armas de fuego, sobre melazas, el impuesto relativo a billetes de rifas y sorteos y por la venta de aguarrás.

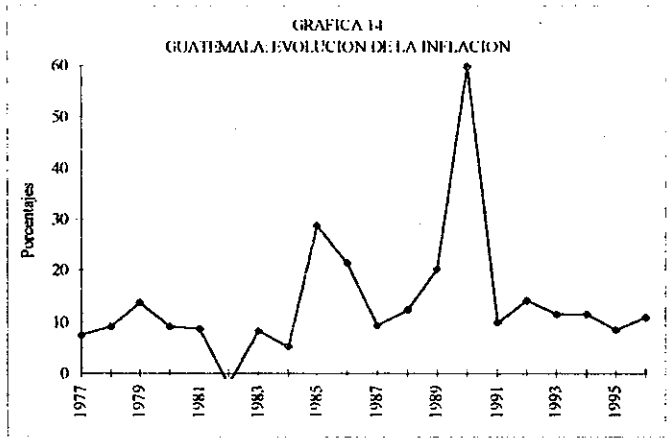
Ante el incumplimiento de las metas se suspendieron los desembolsos por parte del FMI en junio de 1984, y no fue sino hasta el último trimestre de 1988 que se logró con este un acuerdo de contingencia por US$70 millones y un Servicio Compensatorio por US$28 millones. De nuevo el objetivo básico fue consolidar la estabilización económica y en materia de política fiscal se planteó la reducción del déficit como principal objetivo.

Las condiciones en el entorno político y social en la etapa de la implementación de los programas de estabilización económica habían cambiado. En 1986, asumió el poder un gobierno democraticamente electo y esto le auguraba al nuevo gobierno la credibidilidad suficiente para poder implementar un programa integral de reformas en todos los ámbitos. De 1986 a 1988 se había logrado un crecimiento relativamente estable del PIB y la tasa de inflación se había mantenido en niveles aceptables, ya que bajó de 21% en 1987 a 12% en 1988. Por lo que las condiciones para acordar un préstamo con el FMI e implementar reformas en todos los sectores eran, sino las óptimas, las más adecuadas.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas en materia de rerforma tributaria en 1987 (nuevas leyes de IVA, ISR, Timbres, el impuesto único sobre inmuebles, ley sobre circulación de vehículos) no se logró un incremento considerable en la carga tributaria (8.08% y 8.73% en 1987 y 1988 respectivamente) y el déficit fiscal se incrementó de 1.33% a 1.39% sobre el PIB, principalmente debido a un repunte en los gastos totales de gobierno, sobre todo en los de funcionamiento, ya que los gastos de capital y por concepto de pago de intereses de la deuda siguieron siendo relativamente constantes durante este período. (Ver Gráfica 13)



Además en los años 1989 y 1990 se dio un repunte de la inflación (de 12.3% en 1988 pasó a 20% en 1989 y a 60% en 1990, como se muestra en la Gráfica 14), un aumento del endeudamiento externo (de 1985 a 1990 pasó de Q.99.2 millones a Q.170 millones, con un repunte en 1988 en donde alcanzó Q.204.9 millones) y un estancamiento en la actividad económica.



E. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL PERIODO 1992 - 1994

Después de los esfuerzos de estabilización y de haber acordado tres préstamos con el FMI, en 1992 se firma el primer acuerdo de ajuste estructural con el BM por US$120 millones llamado de "Modernización Económica". Más tarde en 1994 se acuerda con el BID un préstamo para apoyar el Programa de Modernización Financiera, como complemento del acordado con el BM.

El ambiente político que prevalecía en el período en el que se acordó el acuerdo con el Banco Mundial parecía más favorable que el predominante nueve años antes, cuando se implementó el primer programa de estabilización. El gobierno en funciones era el segundo democraticamente electo, después de un largo período de gobiernos de facto. Por otro lado, las negociaciones de paz iniciadas con el gobierno anterior avanzaban en una dirección sino acelerada, positiva.

Es así como "fechada el 16 de octubre de 1992 y firmada por los ministros de Finanzas Públicas, Richard Aitkenhead Castillo, y de Economía, Juan Luis Mirón, el Gobierno envió al presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, la denominada Carta de política de desarrollo". La petición concreta, además del apoyo financiero, técnico y moral de la comunidad internacional, fue de presentar al Banco Mundial la solicitud de un préstamo por el equilavente a US$120 millones que apoyaría la implementación del Programa del Gobierno para la Modernización Económica y Social del país", como lo indica la parte introductoria de la misiva."[30]/

En la carta de política de desarrollo de gobierno se resumía la política económica a mediano plazo, que se convertiría en las condicionantes del préstamo que en noviembre de ese mismo año fue pactado (Ver Anexo 1). La política económica se resumía en cuatro áreas básicas:

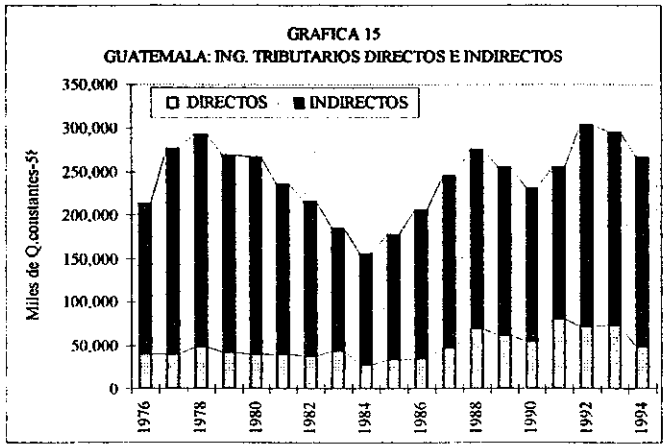
1. Modernización del sector público
2. Fortalecimiento del régimen comercial
3. Modernización del sistema financiero
4. Desarrollo del sector social

En materia de política fiscal, dentro del área de modernización del sector público y del desarrollo del sector social, se plantearon objetivos específicos: el programa de modernización tributaria y de racionalización del gasto público como anteriormente se planteara en los programas de estabilización, también se contemplo la reducción del déficit fiscal y el incremento de la carga tributaria al 9% para 1993.

[30]/ Siglo XXI, 5 de enero de 1993.

La implementación del Programa de Modernización tributaria se concretizó, con la publicación de las nuevas leyes del IVA, ISR, a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo y del impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos. (Ver Cuadros 12, 13 y 14 sobre lar reformas a los principales impuestos). En materia de medidas administrativas, se realizaron esfuerzos para la incorporación de los contribuyentes al registro tributario unificado.

Dichas medidas se implementaron como parte del Programa de Modernización Tributaria, a principios de 1992. Producto principalmente de la ampliación de la base tributaria a raíz de la eliminación de los productos antes exentos por el IVA, se incrementó la carga tributaria de 7.3% a 8.25% de 1991 a 1992, ya que dentro de los ingresos tributarios los impuestos indirectos son los que acusan incremento, manteniendose constantes los directos, y el IVA durante 1992 sufrió un pequeño repunte y un incremento en su productividad pasando de 0.31% a 0.38%. (Ver Anexo 2 y Gráfica 15)



Los gastos por su parte sufrieron un leve incremento principalmente en los gastos de capital, y de acuerdo a la asignación de gasto de gobierno por ministerios, fueron los de comunicaciones y obras públicas los que en este período experimentaron un incremento con respecto al presupuesto total.

El déficit a pesar de que en 1991 se había experimentado un superávit, se redujo con respecto a 1990 observándose un indicador de 0.02% del PIB (ver Anexo 2). La relativa estabilidad alcanzada con indicadores que revelaban lo positivo de las políticas macroeconómicas instauradas, permitieron el desembolso periódico del préstamo contratado. El préstamos como se indica en el Anexo 1, contemplaba el apoyo en las cuatro areas señaladas, para lo cual se requerió un complemento al amparo del BID para la modernización financiera, el cual se hizo efectivo hasta 1994.

Las condiciones políticas imperantes en 1993 durante y después del golpe de Estado del entonces Presidente Serrano Elías, desestabilizaron el sistema democrático, por la incertidumbre creada en los agentes económicos y por la pérdida de credibilidad de las instituciones del Estado, bajando aún más la moral tributaria.

Con el precedente de inestabilidad política creada a raíz del autogolpe, y la instauración por el Congreso (desacreditado también) de un nuevo Presidente, Ramiro de León Carpio, los indicadores económicos se comportaron de manera inversa a los compromisos asumidos con el Banco Mundial. El déficit fiscal se incremento a 1.47% sobre el PIB en 1993, la carga tributaria bajó de 8.25% en 1992 a 7.74% en 1993 y a 6.72 en 1994 y el gasto de gobierno mostro de 1993 a 1994 una tendencia a la baja.

Por último, en el período objeto de estudio, se signa el convenio de préstamo con el BID para Modernización del Sistema Financiero en 1994. Como precedente de este préstamo se encontraba un alto déficit cusifiscal a consecuencia de la escaza coordinación de política fiscal con la monetaria, además de un sistema financiero poco desarrollado. Por lo que el principal objetivo del préstamo contratado fue modernizar al Sistema Financiero. (Veáse Anexo 3)

F. ANALISIS GLOBAL DE LAS POLITICAS

1. POLITICA DE INGRESOS DE GOBIERNO

En primer lugar la historia de la política de ingresos del gobierno se ha caracterizado por no dar certeza a los agentes económicos acerca de hacia donde se dirigirá en el largo plazo, la instauración de impuestos extraordinarios, amnistías fiscales, incentivos extraordinarios o temporales, y múltiples reformas de los principales impuestos, la han caracterizado. Todas estas acciones han estado ligadas más que a la transformación del sistema tributario a aspectos coyunturales en cada una de ellas.

Un análisis de los principales impuestos (al valor agregado, sobre la renta, al comercio exterior y amnistías fiscales) que se detallan en el Cuadro 12 dan cuenta de la cantidad de acciones tomadas en materia de política tributaria.

CUADRO 12

REFORMAS SOBRE ALGUNOS IMPUESTOS

A. IMPUESTO SOBRE LA RENTA -ISR-

FECHA	MEDIDA/REFORMA	EFECTO
1982	El Decreto 16-82 aumentó a Q.4,500 la renta bruta anual derivada del trabajo personal, exenta del pago de impuesto.	Reducción de la recaudación por concepto de dicho impuesto.
Julio 1983	Se reformó a través del Decreto 73-83 el ISR, el objetivo fue diferenciar la tabla impositiva para sociedades y personas. La tasa máxima se redujo de 52% a 42% para las empresas y de 52% a 48% para las personas. Además incluía un mecanismo para gravar con mayor severidad a las sociedades si se repartían utilidades.	No se aplicó por cambio de gobierno.
Agosto 1983	Se aplicó la reforma.	Disminuyó la recaudación del ISR, y participación de este como porcentaje del PIB y como porcentaje de los ingresos tributarios.
1984	Mediante Decreto 49-84 se reformo el ISR con respecto a las retenciones.	Se redujo drásticamente la recaudación por concepto de ISR.
1987	El Decreto 59-87 derogó al Decreto 229 y se establecen reformas a la base impositiva y las tasas del ISR. La base fue reformada a través del aumento de los gastos deducibles a las personas y la eliminación de la deducción de reinversión de utilidades de las empresas. La tasa fue reducida para empresas y personas de 48% a 34%. Los tramos de renta imponibles fueron reducidos de 67 a 16 para personas individuales y de 5 a 3 para personas jurídicas.	Aumentaron los ingresos por concepto de ISR.
1988	El Decreto 43-88 que entró en vigor el 26 de agosto reformó la ley del ISR en lo que respecta al sistema de contabilidad que debe llevarse.	Aumentaron los ingresos por concepto de ISR.

1990	El Decreto 44-90 que cobró vigencia el 22 de agosto de 1990 reformó el ISR. Estableció que toda persona que exporte mercaderías producidas en el país, está obligada a pagar el 2% sobre el equivalente en moneda nacional del valor FOB de c/exportación. Además las personas individuales o jurídicas que organicen o exploten loterías, rifas, sorteos, bingos o eventos similares, deberán retener el 10% con carácter de pago definitivo del impuesto sobre el importe de los premios en efectivo que paguen.	Crecimiento significativo de la recaudación por concepto de ISR.
1990	Se establece mediante el Decreto 61-90 en la ley del ISR que cuando el exportador no sea el productor sino que actúe como intermediario, deberá pagar el 2% sobre el equivalente en moneda nacional del valor FOB de la exportación, pago que será acreditable al impuesto sobre la renta del productor de las mercancías.	
1992	Mediante el decreto 26-92 se emite la nueva ley del ISR mediante la cual se redujo la tasa máxima para personas y empresas de 34 a 25% y se amplía la base mediante la eliminación de varias exenciones.	Aumento de la recaudación del ISR de 1992 a 1993,
1994	La Corte de Constitucionalidad declara sin vigencia los pagos a cuenta del ISR de todos los contribuyentes a excepción de los que cuya renta provenga de su trabajo en relación de dependencia. "El sector privado había impugnado constitucionalmente el pago a cuenta del ISR dado que la constitución determina que el impuesto debe pagarse sobre una renta claramente difinida, lo cual sólo se obtiene a fines del año fiscal. La Corte de Constitucionalidad declaró provisionalmente con lugar el recurso, lo cual provocó una caída en la recaudación del ISR. Sin embargo, en 1995, en su fallo definitivo, la corte reestableció los pagos trimestrales.	Cae abruptamente la recaudación del ISR de 1993 a 1994. de Q.1 millón a Q.844 mil
1994	Mediante el Decreto 61-94 se modificaron la base imponible y las tasas del ISR aumentando la tasa máxima para personas y empresas de 25 a 30%	Reducción del ingreso por concepto de ISR en 1994 pero aumentó en 1995.

B. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO -IVA-

FECHA	MEDIDA/REFORMA	EFECTO
1983	El IVA fue creado en julio mediante el decreto 72-83 en sustitución del impuesto del timbre con una tasa del 10% y con pocas exenciones. Sin embargo por el cambio de gobierno la tasa fue reducida al 7% y el impuesto entró en vigencia a través del Decreto 120-83 el 1 de octubre de ese mismo año. Mediante la ley que efectivamente entró en vigor las exenciones se ampliaron	Disminución de la recaudación total de IVA y timbres fiscales.
1984	Se redujo la lista de excenciones del IVA de 325 a 65 mediante el Decreto 97-84, con el objetivo de ampliar la base impositiva y mejorar la recaudación.	Mejoró la recaudación de 1984 a 1985.
1985	Se modificó el arto. 4 del decreto 97-84 mediante el decreto 66-85 con el objeto de exonerar del pago del IVA a las empresas individuales o jurídicas domicialiadas en Guatemala que se dediquen exclusivamente a prestar servicios de transporte terrestre de personas y carga.	
1985	Se estableció que el IVA sobre importaciones se cobraría a partir de 1986 sobre el valor de las importaciones al tipo de cambio libre.	Mejoró recaudación del IVA.
1987	A través del Decreto 60-87 se reformo la ley del IVA en cuanto a eliminar el régimen de tasa cero a las exportaciones tradicionales y a la industria de la construcción. Se reduce la base impositiva por la via del aumento del número de entidades exentas, tales como el IGSS, la CDAG y el COG.	No se da un mejoramiento significativo en la recaudación del impuesto.
1988	A través del Decreto 50-89 se reformo la ley del IVA, en cuanto a exonerar de este impuesto las negociaciones de títulos efectuadas en las bolsas de valores a fin de buscar la neutralidad impositiva en el mercado financiero.	
1992	Mediante el Decreto 27-92 entro en vigor la nueva ley del IVA, con el objeto de generalizarlo, ampliando su cobro a los servicios, los alimentos, las medicinas y los derivados del petróleo. Se restablece tasa 0 para industria de construcción, se suavizan condiciones para crédito fiscal y se acepta deducir el IVA de pagos de ISR. Se incluye la figura el pequeño contribuyente.	No se da un significativo incremento en la recaudación del impuesto

1993	Se reformó el Reglamento de la ley del IVA, en el sentido de que en el caso de las escrituras públicas, cuando el pago del impuesto sea mayor de tres mil quetzales, obligatoriamente deberá hacerse en efectivo y no con timbres.	
1994	Mediante el Decreto 29-94 se reformaron los Artos. 7, 9 y 19 de la ley del IVA y adicionó el numeral 11 al arto. 7. Adoptándose criterios más restrictivos para el crédito fiscal y se elimina régimen de tasa cero para construcción y exportaciones. Se aumenta la tasa a 10% a partir de 1996. Se eliminan la excenciones a las municipalidades, los exportadores de café, banano y cardamomo y se incluye la figura de nuevos pequeños contribuyentes. Se elimina la emisión de comprobantes e incluye la factura para toda transacción	Aumento del IVA

C. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

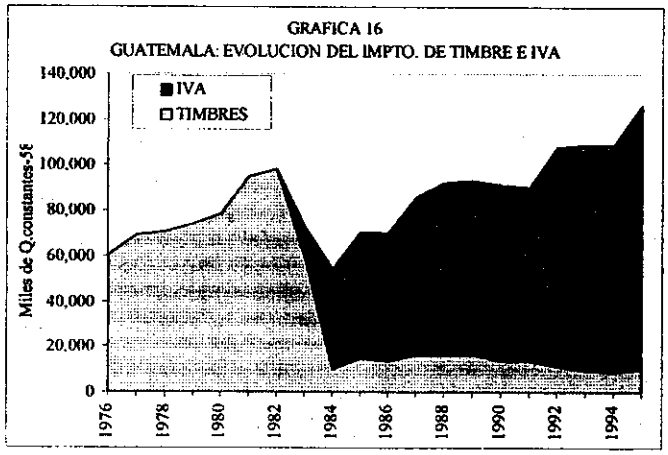
FECHA	MEDIDA/REFORMA	EFECTO
1983	Se establecieron desgravaciones arancelarias graduales a las exportaciones a partir del 12 de julio de 1983 hasta el 1 de julio de 1985 cuando desaparecieran en el café, banano, azúcar, carne de ganado vacuno y porcino, aves de corral y camarón. Mediante el DL 73-83 y la derogación de los decretos del Congreso 26-81 y 2-82 (café), 20-81 (algodón), 83-75 y art. 7 del Dto. 31-81 (banano) y 50-74 (azúcar, carne de ganado vacuno, ovino, porcino, aves de corral y camarón).	Reducción significativa de la recaudación de impuestos de exportación del 83 al 84 y mucho más contractiva en el 85.
1984	Mediante el Decreto 21-84 se crearon incentivos fiscales para empresas industriales de exportación. El Decreto 22-84 creo incentivos a las exportaciones de productos no tradicionales, otorgando por un período de 10 años, certificados de abono tributario a los exportadores, por el equivalente al 10% o 15% del valor FOB de las exportaciones según sea el caso concreto, los cuales pueden ser utilizados en la cancelación de determinados impuestos. El Decreto 97-84 derogó al DL 5-83 que incluía una exoneración para importadores.	

1985	A través del Dto. ley 27-85 se estableció un impuesto especi8fico y temporal sobre la exportación de café a países no miembros de Organización Internacional del Café, entró en vigencia el 8 de abril y fue derogado luego mediante el decreto 36-85. Mediante el Dto. 104-85 se prorrogó la vigencia del cuarto protocolo al convenio de incentivos fiscales al desarrollo industrial, así como la del Protocolo al tratado general de integración económica centroamericana.	
1986	Decreto 15-86, se amplió la lista de importaciones exentas del impuesto a las transacciones internacionales. Decreto 23-86 Impuesto Extraordinario a las exportaciones, tuvo una vigencia de 46 meses. Este a su vez derogó a la ley del impuesto a las transacciones internacionales.	
1987	Decreto 63-87 se reformo la ley de fomento avícola y el arancel centroamericano de importación por medio de la cual se readecuó la exoneración de que goza la actividad avícola y se incrementaron en 4 puntos porcentuales las tarifas arancelarias, con excepción de los combustibles y lubricantes y algunas materias primas para la producción e medicinas.	

D. AMNISTIAS FISCALES

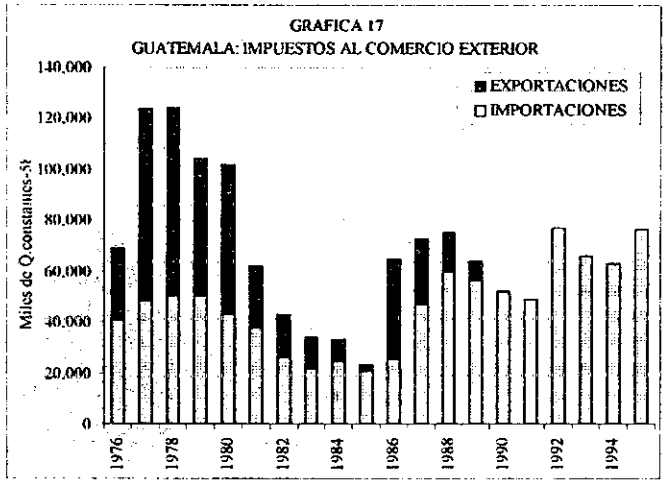
FECHA	MEDIDA/REFORMA	EFECTO
1988	Se condonó a través del Decreto 33-88 el pago de intereses causados por el incumplimiento en el pago de los impuestos incurridos hasta el 31 de julio de 1988.	
1990	Se emitió la Ley de Régimen de Excepción para la normalización del Impuesto sobre la renta y la regularización de otros tributos. (Decreto 60-90), cuyo objetivo fue dar facilidades a los contribuyentes en el pago de sus impuestos atrasados.	
1991	Se emitió la Ley extraordinaria de regularización tributaria mediante el Decreto 68-91.	

No obstante, las medidas implementadas en las diferentes reformas tributarias, la estructura tributaria ha seguido basándose en un alto componente de impuestos indirectos. (Ver Gráfica 15). Por otro, lado las medidas encaminadas a incrementar la carga tributaria a base de incrementos en los impuestos indirectos han sido fallidas, ya que la recaudación de impuestos indirectos decayó del 88 al 90, después de haberse implementado una reforma tributaria en 1987. Además la sustitución del impuesto al timbre por el IVA no provocó un incremento significativo, en este rubro en los tributos del gobierno. (Ver Gráfica 16)



Una de las causas de la baja carga tributaria ha sido la cantidad de incentivos y exoneraciones que se han implementado, por ejemplo: a la sustitución de importaciones, primero ante el auge del modelo de sustitución de importaciones y luego, a las exportaciones ante la necesidad "aparente" de incentivarlas. Esto ha mantenido una escasa base tributaria, reflejada en impuestos directos casi constantes a lo largo del período 1976 a 1994.

Por otro lado, los impuestos al comercio exterior, principalmente los de exportación han desaparecido (ver Gráfica 17), debido a la importancia que se le ha dado al sector exportador como generador principal de crecimiento económico, en cambio los aranceles a la importación por su parte han tenido un comportamiento variable. La explicación de ello puede radicar en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.



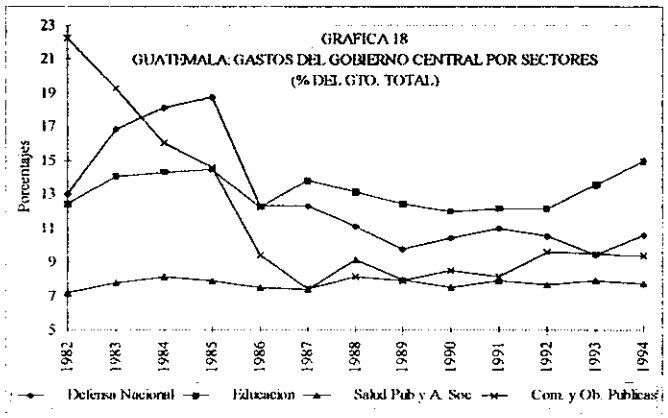
2. POLITICA DE GASTOS

Una de las principales condicionantes de la política de estabilización es suponer un estado sumamente abultado con funciones que no le corresponden, por ejemplo su intervención en la economía a través de empresas públicas, en el caso de Guatemala en electricidad, telecomunicaciones y transporte. Por lo que uno de los ajustes que se deben realizar a las cuentas públicas es llevar a cabo

una reducción del estado en función de asignarle solo actividades de regulación. En función de lo anterior se plantea la reducción del déficit fiscal.

El manejo de política fiscal puede coadyuvar a través de la integralidad y complementariedad de políticas de ingresos y gastos, a un proceso de crecimiento y desarrollo económico. En Guatemala, además de que la política se venía aplicando con poca visión de largo plazo, se implementaron políticas de estabilización acordes a las que imperaban en América Latina sin tomar en cuenta las características de la economía en particular.

Para el caso guatemalteco, el gasto en educación como porcentaje del gasto total de gobierno no ha sufrido reducciones abruptas, ya que se ha mantenido constante, en cambio el de comunicaciones y obras públicas sufrió una caída severa y, se mantiene constante el rubro de salud. (Ver Gráfica 18).



Las condiciones socioeconómicas de la población, apuntarían a una intervención agresiva del gobierno en los rubros que permitan acrecentar el acervo

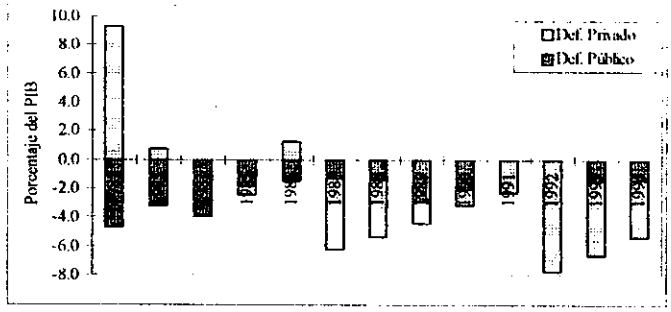
de capital humano y físico. La constante del gasto en el presupuesto de gobierno apunta sin embargo, a un deterioro de las condiciones de educación, salud, e infraestructura, ya que ha pesar de que las necesidades y la población se amplían, los gastos en estos rubros se mantienen constantes (Ver Gráfica 18).

Otro de los factores que afectó el gasto de gobierno en detrimento de los de eduación, salud e infraestuctura fue el porcentaje que sobre el PIB representó el pago de intereses y comisiones, durante el período 1986-1994, observando durante este período un promedio de 1.3% sobre el PIB. (Ver Anexo2)

3. EVOLUCION DEL DEFICIT Y SU RELACION CON LA CUENTA CORRIENTE

Al implementar un programa de estabilización o ajuste estructural se supone que el déficit en cuenta corriente es generado por el déficit público más que por el déficit del sector privado, es en esta vía que se plantean reformas tributarias con el fin de ampliar la carga tributaria, y la reducción del gasto de gobierno. En Guatemala, sin embargo, el déficit en cuenta corriente durante varios años ha estado determinado por el déficit del sector privado, según la Gráfica 19.

GRAFICA 19
GUATEMALA: DEFICIT PRIVADO Y PUBLICO, COMPONENTES DEL DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE



No obstante, ser positivas la medidas orientadas al saneamiento de las finanzas públicas con la sola reducción del déficit público, no se ha atacado el problema de raíz, que es también el déficit privado.

Por su parte el déficit público no ha sido estable en el tiempo, se observan en el período estudiado tanto déficit elevados como superávit en algunos períodos (Ver cuadro medidas de ejecución de política fiscal). Además al realizar la comparación entre la medida del déficit convencional con el déficit primario se puede observar que durante el período 1986-1994, el déficit se ha debido en parte, al pago de intereses ya que en este mismo período sobresale el porcentaje de pagos por intereses sobre el PIB se incremento.

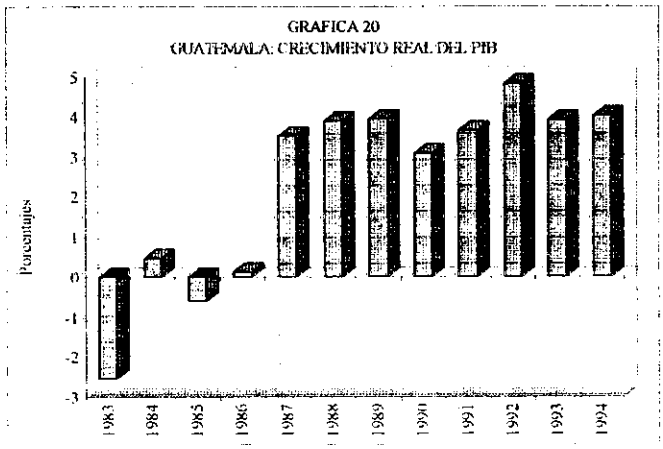
Además, el déficit público se ve incrmentado cuando se consolida el déficit convencional con el déficit cuasifiscal. Las principales implicaciones de la volatilidad del déficit han sido su incidencia en las tasas de interés, ya que el gobierno por mucho tiempo compitió en el mercado con tasas de interés

subsidiadas por el Banco Central, desviándo de esta forma el objetivo primordial del Banco Central (la estabilidad de precios).

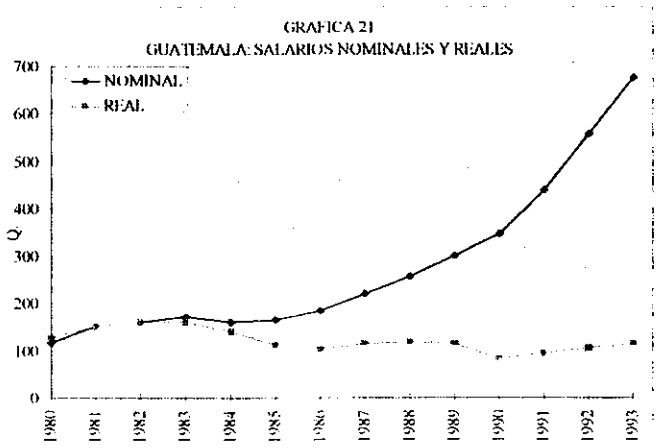
G. INCIDENCIAS EN EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO

Como ya se anotó, a partir de 1982 en el país se empiezan a tomar una serie de medidas contenidas en las recomendaciones del FMI y del BM en materia de política económica, medidas que en principio formaban parte de un paquete de estabilización y ajuste, pero que fueron implementadas aisladamente.

Debido al carácter contractivo de los programas de estabilización, y a la falta de integralidad de las políticas implementadas, el desempeño económico no se ha caracterizado por mantener una tasa de crecimiento sostenida, (incluso, como se muestra en la Gráfica 19 se obtuvieron tasas negativas en 1983 y 1984).



Muchos son los problemas que el gobierno enfrenta a la hora de implementar cualquier medida de política económica, sin embargo, en el área fiscal (que es la que interesa destacar en el presente estudio), uno de los grandes incovenientes que afronta el gobierno al llevar a cabo una reforma fiscal, es su escasa capacidad de negociación con los grupos de presión, lo que ha redundado en una baja recaudación tributaria. Con la implementación de impuestos indirectos lo que se ha logrado es una reducción en la capacidad de pago de la población, vía reducción de salarios reales, tal como se observa en la Gráfica 20, hecho que implica los altos índices de movilidad social, como se refleja en el Cuadro 13.



CUADRO 13
GUATEMALA: HOGARES EN POBREZA

	1980-81		1986-87		1988-1989	
CATEGORIA	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**
Pobreza extrema	31.6	421.8	51.9	789.4	54.0	869.9
Pobreza no extrema	31.8	424.5	16.0	243.4	21.5	348.4
Total probreza	63.4	846.3	67.9	1032.8	75.5	1216.3
No pobres	36.6	488.6	32.1	488.2	24.5	394.7

FUENTE: SEGEPLAN, en base a información de la DGE e INE.

El porcentaje de pobreza extrema se ha incrementado en 9 años en un 70.9% en detrimento del porcentaje de pobreza no extrema el cual se ha reducido en un 32.4% y de la reducción de los no pobres en un 33.1%, con lo que se puede inferir que ha existido movilidad de los estratos medios a los de pobreza extrema.

Por otro lado y aunado a la escasa capacidad de ejecución del gobierno, la reducción de los presupuestos del estado ha estado orientada principalmente a la formación geográfica bruta de capital fijo (inversión) tal como se muestra en el Cuadro 17, en donde se observa una reducción de 39.6% en los últimos 14 años.

CUADRO 14

GUATEMALA: FORMACION GEOGRAFICA BRUTA DE CAPITAL FIJO PERIODO 1980/1993
(Estructura porcentual con respecto al PIB)

AÑO	INVERSION PUBLICA	INVERSION PRIVADA
1980	4.8	7.2
1981	6.4	6.5
1982	5.3	6.6
1983	3.6	5.2
1984	2.7	5.3
1985	2.0	5.5
1986	2.1	5.7
1987	2.6	6.2
1988	2.8	6.7
1989	3.0	6.7
1990	2.6	5.8
1991	2.4	6.0
1992	3.1	7.3
1993	2.9	7.8

FUENTE: Memorias de Labores BANGUAT.

Se suma a la significativa reducción de la inversión pública, la poca capacidad de ejecución del estado por la escasa o nula coordinación de los ministerios, principalmente con la Secretaría General de Planificación Económica.

Además por razones políticas al momento de reducir el presupuesto nacional, no se reducen gastos de funcionamiento sino gastos de inversión y entre ellos principalmente, la educación, la salud y las obras de infraestructura básica, agravándose de esta manera la situación ya precaria de la población en estas áreas.

Es importante recalcar que en el país en materia de educación no se asigna ni la mitad de lo recomendado por la UNICEF, por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe anual sobre Desarrollo Humano 1995, sitúa al país en la posición 112 según el Indice de Desarrollo Humano, señalando que el país debe realizar grandes inversiones en los siguientes años para llegar al año 2,000 a superar el bajo indice de desarrollo humano.

CUADRO 15
GUATEMALA: GASTOS EN EDUCACION DEL GOBIERNO*
COMO PORCENTAJE DEL PIB

PERIODO	GASTOS EN EDUCACION PUBLICA
1986-90	1.7
1981-85	1.7
1976-80	1.5
1971-75	1.7
1966-70	1.5
1962-65	-
PROMEDIO	1.4

FUENTE: Cuadro tomado del estudio "El Sector Privado y el Estado Guatemalteco (1871 1993), citado en la bibliografía.
Gastos totales del Ministerio de Educación.

Además de la escasa asignación a la educación como porcentaje del PIB, es importante hacer notar (ver nota a pie del Cuadro 15) que los gastos totales del Ministerio de Educación, en este sector, incluyen gastos de funcionamiento y de inversión, para lo que según estadísticas se gasta un 70% en funcionamiento y 30% en inversión.

El siguiente cuadro presenta un marco dramático para el país, al realizar una comparación de las asignaciones como porcentaje del PIB para educación en países desarrollados tales como Korea del Sur y Taiwán.

CUADRO 16

COMPARACION CON EL SUR-ESTE ASIATICO

	COREA DEL SUR		TAIWAN	
PERIODO	ING.GTOS. EN EDUC.	% DEL PIB	GTOS. EN ED TRIBUTARIOS % DEL PIB	PERIODO
1986-90	15.3	4.6	19.0	1990
1981-85	14.9	4.4	17.3	1985
1976-80	15.6	3.5	17.9	1980
1971-75	13.8	3.3	15.3	1975
1966-70	12.3	3.1	14.3	1970
1960-65	10.1	2.6		
1955-58	13.5	3.1		
PROMEDIO	13.6	3.5	16.8	

FUENTE: Cuadro tomado del estudio "El Sector Privado y el Estado Guatemalteco (1871-1993), citado en la bibliografía.

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

1. El trabajo de investigación permitió comprobar la hipótesis "la utilización de la Política Fiscal como instrumento de los programas de estabilización y ajuste estructural, ha incidido positivamenteo en la estabilización, sin embargo, las incidencias son negativas en materia de crecimiento y desarrollo económico". En efecto los esfuerzos de estabilización surtieron los resultados esperados, en el sentido de que a lo largo de su implementación se ha logrado una reducción de la inflación. No obstante el crecimiento y sobre todo el desarrollo económico, ha sido afectado negativamente, de acuerdo a lo observado por la cifras de movilidad social y niveles de pobreza.

2. La restricción de la demanda agregada, objetivo de la política fiscal, ha incidido negativamente en la inversión y por tanto en el crecimiento, por dos vías principalmente:
   a. La contracción del gasto de gobierno. Esta política ha provocado el desmejoramiento de la infraestructura productiva del país, desalentando la inversión, descuidándose asímismo la atención a las necesidades colectivas (salud y educación por ejemplo).
   b. El aumento de los impuestos. Esta política ha provocado en una economía con una estructura desigual en la distribución del ingreso, la contracción de la capacidad de pago, fenómeno que se constituye en desaliento a la inversión, creándose un circulo vicioso de movilidad social y fortalecimiento de la "economía subterránea", agudizándose de este modo el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso.

3. La alta dependencia de la economía guatemalteca de productos tradicionales de exportación, ha hecho del país un punto vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales. Se han encaminado esfuerzos a través de la reducción de impuestos a las exportaciones e incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales, para así poder diversificar en parte el riesgo de tal vulnerabilidad, sin embargo, esto no ha sido suficiente. En tanto la región como tal no encamine esfuerzos conjuntos hacia una integración económica real, las economías centroamericanas, vistas individualmente serán devastadas por la globalización económica.

4. En general, la implementación de política económica en Guatemala se ha caracterizado por su poca integralidad, no solo en cuanto a los objetivos de largo plazo sino en cuanto a la coordinación de políticas. En particular, en cuanto a los programas de estabilización y ajuste estructural, se han tomado medidas aisladas acordes a la coyuntura sin ninguna visión de crecimiento y desarrollo a largo plazo.

5. Las medidas aisladas aunadas a la inestabilidad política y la singular característica recesiva de los programas de ajuste, han incidido en el crecimiento y por tanto en el desarrollo económico, ya que la implementación de los impuestos indirectos sin que haya habido una contraparte de gastos que incremente la productividad de los factores, ha reducido la capacidad de pago de la mayoría de la población.

6. A pesar de haberse llevado a cabo algunos programas de modernización tributaria (a tono con la tendencia mundial), por ejemplo la institución del IVA, sustitución de impuestos ad rem por ad valorem y reformas al ISR, para simplificar su administración, no ha redundado en un incremento en la carga tributaria.

7. El déficit en cuenta corriente, una de las principales justificaciones para reducir el gasto público, por varios años se ha explicado más por el déficit del sector privado, por lo que si bien es necesario sanear las finanzas públicas y poseer un presupuesto equilibrado, la causa del déficit en cuenta corriente no fue atacada con las políticas contenidas en los programas de estabilización y ajuste estructural.

8. Las políticas contenidas en los programas al principio en 1982, solo fijaban metas en cuanto a reducción del déficit fiscal, habiéndose contraído en esta etapa los gastos, principalmente los de capital, que afectaron la potencialidad de crecimiento de los factores productivos, ya que si bien los gastos de educación y salud (que usualmente se utilizan para medir el grado de desarrollo de un país) no sufrieron una contracción abrupta, se mantuvieron constantes, durante el período. La principal implicación de que estos gastos se hayan mantenido constantes es que no han respondido a las necesidades crecientes de la población en general. No es sino hasta en 1992 cuando con el préstamo de ajuste estructural se hace referencia a la calidad del gasto y se implementa el programa de racionalización del mismo.

9. En materia de administración tributaria, la recaudación de los impuestos requiere la existencia de personal y equipo técnico, de lo cual ha adolecido el Ministerio de Finanzas Públicas reflejado en la inexistencia de sistemas de información cruzada y de la falta de agilidad de cobro de los impuestos. El costo de administración por quetzal recaudado se incrementa a medida que la legislación fiscal se hace más compleja, lo cual ha sido una de las principales características del sistema tributario guatemalteco. Entre otras, la administración tributaria se ha caracterizado por:

a. Inadecuada tecnología y procedimientos administrativos, tanto en materia de recaudación como de control y auditorías de declaraciones.
b. El cumplimiento impositivo puede asegurarse a través de la aplicación de las leyes vigentes a quienes lo evaden o bien con mayor tecnificación en los sistemas de control, pues el sistema impositivo guatemalteco se ha caracterizado por la adolecencia de coherción como de eficientes sistemas que permitan mejor controll tributario.
c. Complejo sistema impositivo, que ha redundado en un costo más alto de administración.

10. En vista de que es ineludible la aplicación de los programas de estabilización y ajuste, la política fiscal dentro de estos debería asegurar tanto la estabilización en el corto plazo como el ajuste a largo plazo, así como también apoyar el crecimiento económico mediante su contribución al ahorro interno, manteniendo su influencia en la asignación de los recursos, a través de la reestructuración del sistema tributario y la modificación de las prioridades en materia de gasto público.

VI. RECOMENDACIONES

VI. RECOMENDACIONES

1. Según estudios realizados para América Latina en materia de Programas de Estabilización y Ajuste Estructural, las variables de política que han sido manipuladas son idénticas en la mayoría de los casos. Este hecho confirma la aseveración acerca de que dichos programas son implementados sin tratamiento especial acorde a las características propias de cada país. Cualquier política que se emprenda debe tomar en cuenta la cultura, el entorno y las características propias de cada país.

2. La política fiscal como parte integrante de política económica podría ser encaminada con objetivos de largo plazo para apoyar el crecimiento y desarrollo económico y no como se ha tornado en el país en una factor que desfavorece dichos indicadores.

3. La estrategia en este momento de ajuste estructural debe replantearse a la luz de los resultados: mayor concentración del ingreso, bajo nivel de desarrollo, y alta degradación de los recursos naturales, entre otros; por lo que la política fiscal dentro de los programas de ajuste debe tomar en cuenta todos estos factores.

4. En vista de que el problema de raíz del déficit de cuenta corriente (el déficit privado más que el público) no ha sido atacado, deberían encaminarse esfuerzos para reducir esta fuente de desequilibrios.

VII. BIBLIOGRAFIA

VII. BIBLIOGRAFIA

1. **ARELLANO CADENA, Rogelio.** Programas de Estabilización en América Latina (Una comparación teórica y la reciente experiencia de ajustes heterodoxos). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA- Serie cuadernos de Investigación, No. 26. México, diciembre de 1987.

2. **ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES -ASIES.** Evaluación económica de coyuntura. 1995-1996. Guatemala.

3. **AZPURU, Dinorah.** Estudio de la realidad Guatemalteca (Aspecto Político y Social). Universidad Rafael Landívar. 1990.

4. **BANCO DE GUATEMALA.** Estudios Económicos y Memorias de Labores. 1974-1994.

5. **BANCO DE GUATEMALA.** Guatemala, cuentas nacionales estadísticas globales y sectoriales período 1980-1993.

6. **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID-.** Progreso económico y social en América Latina. Informes 1993 y 1994.

7. **BARRIOS, María Virginia, et, al.** Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de incostitucionalidad. Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-. Guatemala, diciembre de 1996.

8. **BIRD, Richard M. y WULF, Luc de.** Tributación y distribución del ingreso en América Latina. Política fiscal en América Latina, selección de textos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-. México, 1977.

9. **BLEJER, Mario I. y CHEASTY, Adrienne.** Medición de los déficit fiscales: cuestiones analíticas y metodológicas. Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-, septiembre-octubre de 1992.

10. **CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA.** Guatemala: una economía de doble efecto. 1a. ed. México, D.F. Enero 1993. 85p.

11. **COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-.** Guatemala: Determinantes de là viabilidad de las reformas tributarias, 1980-1994. Guatemala, febrero de 1996.

12. **CHELLIZ, Raja J.** Tendencias tributarias en países en desarrollo. Política fiscal en América Latina, selección de textos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-. México, 1977.

13. **DIAMOND, Jack.** Gasto público y crecimiento. Revista finanzas y desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Diciembre de 1990.

14. **GELLER, Lucio y TOKMAN, Victor.** Del ajuste recesivo al ajuste estructural. Revista de la CEPAL No. 30. Diciembre de 1986.

15. **GRAY, Cheryl W. y LINN Johannes F.** Mejoramiento de las Finanzas públicas para el Desarrollo. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Septiembre 1988.

16. **GROUND, Richard Lynn.** Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. Revista de la CEPAL No. 23. Agosto de 1984.

17. **GROUND, Richard Lynn.** Origen y magnitud del ajuste recesivo en América Latina. Revista de la CEPAL No. 30. Diciembre de 1986.

18. **GUTIERREZ, Mario U.** Programación financiera y política macroeconómica. Mimeo. Noviembre de 1992.

19. **HEMMING, Richard y KOCHHAR, Kalpana.** Formulación de una política fiscal orientadas al crecimiento. Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Diciembre de 1990.

20. **HICKS, Norman L.** Reducciones de los gastos en países altamente endeudados. Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Marzo de 1989.

21. **HIRSHLEIFER, Jack y GLAZER, Amihai.** Miecroeconomía, teoría y aplicaciones. Prentice Hall Hispanoamericana. Quinta edición. México 1994.

22. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, -INE-.** Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989, Región Metropolitana. Volumen III, Fascículo I. Guatemala, Mayo 1990. 227p.

23. **KHALILZADEH-SHIRAZI, Javad y SHAH, Anwar.** La reforma tributaria en los países en desarrollo. Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Junio de 1991.

24. **KHAN, Moshin S. y KNIGHT, Malcolm D.** Los programas de ajuste respaldados por el Fondo y el crecimiento económico. Fondo Monetario Internacional. Washington, noviembre de 1985.

25. **MARTI, Werner J.; ORTIZ ROSALES, Rolando Eliseo.** El Sector Privado y el Estado Guatemalteco. Guatemala. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. USAC. 1993. 81p.

26. **MASSAD, Carlos y ZAHLER, Roberto.** El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. Revista de la CEPAL No. 23. Agosto de 1984.

27. **MUSGRAVE, Richard A.** Política de gasto para el desarrollo. Política fiscal en América Latina, selección de textos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-. México, 1977.

28. **MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B.** Hacienda Pública teórica y aplicada. McGraw Hill. Quinta edición. México. 1995.

29. **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD-.** Informes sobre Desarrollo Humano: 1991-1996.

30. **RIVERA BATIZ, Francisco L. y RIVERA BATIZ, Luis.** International finance and Open Economy Macroeconomics. Macmillan Publishing Company, New York.

31. **RODRIGUEZ, Flavia.** Política fiscal y finanzas públicas en América Latina. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -CEMLA-. México, abril de 1995.

32. **RODRIGUEZ, Miguel Angel, (Compilador).** Ajuste estructural y progreso social: la experiencia centroamericana. Asociación Libro libre. Costa Rica, 1992.

33. **ROSENTHAL, Gert.** El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. Revista de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, No. 39. Diciembre 1989. p. 7-17.

34. **SACHS, Jeffrey D. y LARRAIN B., Felipe.** Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamericana. México 1994.

35. **SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA, -SEGEPLAN-; PNUD.** Dimensión, entorno y consecuencias de la pobreza. Guatemala, diciembre 1993. 65p.

36. **SIGLO XXI.** Guatemala y su "Carta de poliica de desarrollo al Banco Mundial". Lunes 4 de enero de 1993.

VIII. ANEXOS

1. Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento -BIRF-: Préstamo para fines de Modernización económica, condicionalidad de pólitica.

2. Medidas de ejecución de política fiscal.

3. Banco Interamericano de Desarrollo: Préstamo Sectorial Financiero, condiciones previas a los desembolsos.

4. Recientes Reformas al Impuesto Sobre la Renta -ISR-

ANEXO 1

BANCO INT.ERAMERICANO DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO -BIRF-: PRESTAMO PARA FINES DE MODERNIZACION ECONOMICA, CONDICIONALIDAD DE POLITICA

En 1992 se contrató con el Banco Mundial un Préstamo en tramos por US$ 12 millones cuyo objeto sería el apoyo a la implementación del Programa de Modernización Económica y Social del país. Este fue aprobado en noviembre de 1992.

El Programa económico y social del gobierno a mediano plazo contenía los objetivos y políticas que a continuación se describen:

1. MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO	PROGRAMA DE MODERNIZACION FISCAL: (a) programa de modernización tributaria; y (b) programa de racionalización del gasto público Diminuir el déficit fiscal. Aumentar el ahorro público, a través de un aumento en los niveles impositivos. Incrementar la eficiencia en la inversión pública mediante una mejor programación y ejecución Creación de la Unidad de Análisis fiscal. Mejorar la productividad en la administración fiscal mediante el fortalecimiento de los programas de capacitación. Mejorar ejecución de las empresas públicas. Ajuste de tarifas.
2. FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN COMERCIAL DE GUATEMALA	Objetivo: darle un giro a la economía hacia actividades de exportación y hacia la sustitución eficiente de importaciones. Racionalización de aranceles de importación Eliminación de barreras no arancelarias. Establecimiento del sistema de subasta dentro de una banda flexible para la determinación del tipo de cambio. Compromiso de gobierno de mantener precios libres, liberación de precios del petróleo.

3. MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIER O	Liberación de la tasa de interés tanto en el sector público como en el privado. Racionalización de los bancos públicos para aumentar su eficiencia. Fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, y resolución del caso de BANVI. Eliminación progresiva de CORFINA. Eliminar la barreras a la entrada de nuevas instituciones bancarias. Fostalecimiento de la Superintendencia de Bancos.
4. DESARROLLO DEL SECTOR SOCIAL	Reducción de la pobreza e incremento del bienestar social. Aumento del gasto público en sectores sociales. Descentralización de la toma de decisiones del presupuesto, modernización de procedimientos administrativos capacitación de personal. Establecimento del FIS (Para lo cual fue contratado un préstamo por US$20 millones con el BM)
	Además el contrato de préstamos contenía las condiciones adicionales para la entrada en vigor del Convenio a saber: a. Que el marco de politica macroeconómica del Prestatatrio fuera consecuente con los objetivos del Programa. b. Que las pertinentes autoridades del Prestatario, incluida la Junta Monetaria, pusiera en vigor conjuntos nuevos de normas aceptables para los Bancos en materia de i) clasificación de préstamos y reservas para pérdidas por concepto de préstamos, y ii) normas de contabilidad, ambas aplicables a las instituciones que se encuentran bajo la jurisdicción de la Superintendencia de Bancos del Prestatario a fin de que sean de cumplimiento obligatorio para dichas instituciones a partir del 1 de enero de 1993. c. Que la Superintendencia haya puesto en vigor directrices aplicables a su respecto y a las instituciones que se encuentran bajo su control, en materia de rebelación de informaciones sobre dichas instituciones, y d. Que la Superintendencia haya adoptado un plan de reorganización aprobado por las autoridades pertinentes del Prestatario, incluida la Junta Monetaria, a satisfacción del Banco. e. Alcanzar una carga tributaria de 9% sobre el PIB f. Plan de inversiones para los setores sociales para los ejercicios del 94 y 95, el cual se centrará en educación primaria en el area rural, atención preventiva y primaria de salud, programas de nutrición y ampliación de la cobertura de los servicios de salud.

ANEXO 2
MEDIDAS DE EJECUCION DE POLITICA FISCAL
(Miles de quetzales de 1958)

AÑO	DEFICIT TOTAL		DEFICIT PRIMARIO		PRODUCTIVIDAD DEL IVA	INTERESES/ PIB	CARGA TRIBUTARIA
	(Absolutos)	% PIB	(Absolutos)	% PIB			
1976	-85,032	-3.37	-70,040	-2.77	0	0.59	8.48
1977	-19,264	-0.71	-3,108	-0.11	0	0.59	10.16
1978	-33,104	-1.16	-15,118	-0.53	0	0.63	10.23
1979	-77,733	-2.60	-60,325	-2.01	0	0.58	9.00
1980	-145,272	-4.68	-127,674	-4.11	0	0.57	8.61
1981	-231,781	-7.41	-211,245	-6.75	0	0.66	7.57
1982	-142,023	-4.71	-116,297	-3.86	0	0.85	7.18
1983	-95,875	-3.26	-70,358	-2.39	0.07	0.87	6.33
1984	-112,595	-3.81	-86,776	-2.94	0.22	0.87	5.26
1985	-53,055	-1.81	-32,849	-1.12	0.27	0.69	6.08
1986	-44,160	-1.50	-5,564	-0.19	0.28	1.31	7.02
1987	-40,534	-1.33	1,562	0.05	0.33	1.38	8.08
1988	-43,863	-1.39	2,602	0.08	0.34	1.47	8.73
1989	-96,670	-2.94	-51,281	-1.56	0.34	1.38	7.78
1990	-70,205	-2.07	-31,481	-0.93	0.33	1.14	6.83
1991	423	0.01	56,309	1.60	0.31	1.59	7.30
1992	-730	-0.02	35,427	0.96	0.38	0.98	8.25
1993	-56,271	-1.47	-21,780	-0.57	0.37	0.90	7.74
1994	-56,202	-1.41	-20,754	-0.52	0.36	0.89	6.72

FUENTE: Cálculos propios en base a datos oficiales.

ANEXO 3
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
PRESTAMO SECTORIAL FINANCIERO
CONDICIONES PREVIAS A LOS DESEMBOLSOS

Continuar con el programa de estabilización económica dentro de un marco de referencia de mediano plazo.	Continuar con el programa de estabilización economica dentro de un marco de referencia de mediano plazo.	Continuar con el programa de estabilización economía dentro de un marco de referencia de mediano plazo.
Entrada en vigencia de resolución de la Junta Monteria (JM), estableciendo que los CDPs puedan ser negociados directamente en el mercado de valores	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el tramite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Presentar al BID constancia de haber incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1994 una norma que establezca que el plazo y la tasa de interés de valores que eventualmente se puedieran negociar con BANGUAT, se determinará tomando como referencia la tasa de interés del principal instrumento de operaciones de mercao abierto para el plazo correspondiente.	Mantenimiento de dicha política en los presupuestos sucesivos.	Mantenimiento de dicha política en los presupuestos sucesivos.
Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo (AG) estableciendo que todas las nuevas operaciones de crédito (incluyendo las provenientes de recuperaciones) con cargo a fideicomisos establecidos por el Gobierno de la República, reflejen las tasas variables de dicho sistema (tasas de mercado), excepto aquellas establecidas por ley.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.

Entrada en vigencia de resolución de las respectivas juntas directivas de los bancos del Estado, estableciendo que las tasas de interés activas y pasivas de las nuevas operaciones y prórrogas de estas instituciones reflejen "tasas de mercado".	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Someter a la JM anteproyecto de ley para asegurar la liberación de las tasas de interés.	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Entrada en vigencia de resolución de la JM reconociendo aquellas operaciones de crédito que legalmente pueden realizar los bancos y que no están explícitamente previstas en la actual Ley de Bancos	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Someter a la JM anteproyecto de ley para autorizar a los bancos a realizar operaciones que no estén explícitamente prohibidas por la actual Ley de Bancos o por la JM.	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo estaleciendo mecanismos y criterios para facilitar la fusión entre instituciones bancarias.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesrio para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de resolución de la JM, estableciendo reglamentos para facilitar la adquisición de acciones entre instituciones bancarias.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de resolución de la JM estableciendo que los bancos puedan pagar interés en cuentas corrientes de depósito a la vista girables con cheques.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.

Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo estableciendo procedimientos para facilitar el proceso de aprobación de agencias de bancos ya establecidos.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo estableciendo normas para: (a) hacer más expedito (no más de seis meses), transparente y no discriminatorio el ingreso de nuevos bancos al sistema; (b) asegurar la solvencia financiera y moral de los solicitantes; y (c) definir el capital mínimo pagado requerido para que los nuevos bancos puedan iniciar operaciones, incluyendo criterios y mecanismos para su actualización periódica.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Someter a la JM anteproyecto de ley para eliminar los requerimientos de aprobación del Organismo Ejecutivo de la aprobación o modificación de los estatutos y reconocimiento de la personalidad jurídica de bancos.	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Someter a la JM anteproyecto de ley para regular requerimientos mínimos de capital, de acuerdo al nivel de riesgo de ls opraciones de los bancos, y a niveles internacionales	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Entrada en vigencia de resolución de la JM estableciendo disposiciones que faciliten los aumentos de capital de los bancos mediante el establecimiento de plazos máximos de aprobación para tal efecto.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.

Entrada en vigencia de resolución de la JM estableciendo criterios para fijar plazos perentorios para la reposición patrimonial de bancos con insuficiencia de capital limitar o prohibir la distribución de utilidades, limitar o prohibir la realización de nuevas inversiones de cualquier naturaleza, y solicitar a la autoridad judicial correspondiente la liquidación de bancos deficientes (en los casos que corresponda)	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Someter a la JM anteproyecto de ley con el propósito de eliminar el Decreto-Ley 7-72, al menos la parte que otorga potestad a la JM para autorizar al BANGUAT a aportar fondos para recapitalización y financiamiento extraordinario a instituciones financieras insolventes sujetas a la liquidación.	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Someter a la JM anteproyecto de ley para establecer mecanismos de preferencia en el pago a pequeños depositantes de bancos liquidados (ampliación de la cobertura de acuerdo a la naturaleza de captaciones y los montos cubiertos).	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Entrada en vigencia de resolución de la JM estableciendo la información que los bancos deberán divulgar al público respecto a su cartera de crédito, tasa de interés, balance bajo nuevo formato, y estados financieros auditados externamente.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.

Entrada en vigencia de resolución de la JM estableciendo la información que los bancos deberán mantener respecto a sus prestatarios y garantes.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisifactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo estableciendo reglamentación para que, cuando se produzcan cambios en los propietarios o administradores que afecten la dirección o administración de una institución bancaria, se informe oportunamente a la SB y a la JM.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisifactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Mantenimiento de dicha política y si fuera necesario para ello, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisifactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Someter a JM anteproyecto de Legislación necesaria para asegurar la independencia funcional de la SB en el cumplimiento de sus atribuciones de supervisión.	Aprobación por la JM y presentación al Congreso de dicho anteproyecto.	Avance satisfactorio del trámite legislativo.
Aprobación por la JM de un plan de modernización de la SB que incluya su redefinición funcional y su reorganización, incluyendo: (a) evaluación de la organización y personal existente, necesidades de capacitación y de sistema de remuneración competitivos; (b) evaluación de los recursos físicos disponibles, incluyendo sistemas de información; y (c) estimación de resursos financieros y de apoyo técnico para cumplir con el proyecto.	Ejecución del plan de reorganización en base a las metas y el calendario acordado.	Ejecución del plan de reorganización en base a las metas y el calendario acordado.

Como resultado de la condicionalidad de políticas, la JM adoptó el objetivo de modernizar el sistema financiero, para lo cual elaboró la Matriz de Modernización del Sistema Financiero, que fue aprobada mediante Resolución JM-647-93 del 22 de septiembre de 1993. El Programa se apoya en 3 pilares fundamentales: (a) un marco macroeconómico estable; (b) un marco legal moderno que promueva la competencia; y (c) un marco regulatorio y de supervisión que ponga las reglas del juego claras que impidan que se abuse del sistema, pero lo suficientemente flexibles para evitar el estrangulamineto de la actividad financiera.

El Programa de Modernización del Sistema Financiero Nacional planteó la implementación de medidas clasificadas en 4 áreas contenidas en la Matriz de la forma siguiente:

MACROECONOMICA	a. Continuar con el programa de estabilización económica.
MONETARIA	a. Liberación de tasas de interés como norma permantente. b. Modificación de las leyes del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, con el objeto de que el Ministerio de Finanzas Públicas reconozca el costo del dinero al BANGUAT. c. Reducción gradual de encajes bancarios d. Establecer la resolución necesaria para que los certificados de depósito a plazo del BANGUAT puedan ser negociados directamente en el mercado de valores. e. Establecer que se informe semanalmente al público sobre las tasas de interés activas y pasivas; máximas, mínimas y promedio ponderadas; aplicadas por el sistema financiero.
CREDITICIA	a. Prohibir o limitar el crédito del BANGUAT. b. Proponer ante la JM el intercambio de deuda interna del MFP por Deuda externa del BANGUAT, a fin de sanear el balance del BANGUAT. c. Recomendar a los Bancos del Estado que sus tasas de interés activas y pasivas reflejen tasas de mercado. d. Recomendar que las nuevas operaciones de crédito con cargo a fideicomisos establecidos por el Gobierno reflejen las tasas variables del sistema.

Entrada en vigencia de Acuerdos de la Superintendencia de Bancos estableciendo reglamentación para la valuación de los activos y normas para determinar y clasificar los activos de recuperación dudosa, incluyendo: (a) calificación de la cartera de crédito; (b) tratamiento de la concentración crediticia (vía provisiones específicas); y (c) inversiones en valores y otros activos.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de Acuerdo Gubernativo estableciendo la reglamentación necesaria para regular las operaciones que pueda establecer las instituciones bancarias con personas vinculadas a las mismas y a la SB por razones de cualquier índole, para asegurar tratamiento igual a terceros.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.
Entrada en vigencia de resoluciones de la Junta Monetaria estableciendo la reglamentación para operaciones de confianza y relacionadas con obligaciones por cuentas ajenas.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.	Aplicación consistente de la reglamentación y, si fuera necesario, entrada en vigencia de nueva normativa efectiva, o avance satisfactorio en el trámite legislativo, según corresponda.

	3. FORTALECIMIENTO DE LA NORMATIVA PRUDENCIAL
RIESGO CREDITICIO, SOLVENCIA Y SOLIDEZ BANCARIA	a. a.Proponer la regulación de los requerimientos mínimos de capital, de acuerdo al nivel de riesgo de las operaciones de las instituciones financieras y a niveles internacionales. b. Reglamentar la valuación de los activos y las normas para determinar y clasificar los activos de recuperación dudosa. c. Reglamentar en favor de evitar favoritismo por la vía de la celebración de operaciones de instituciones bancarias con los directores, funcionarios y empleados de las mismas y de la Superintendencia.
BANCOS CON PROBLEMAS	a. Establecer mediante resolución de la JM, plazos para la resposición patrimonial de bancos, limitar o prohibir la distribución de utilidades y limitar o prohibir la realización de nuevas inversiones. b. Eliminar el decreto 7-72 c. Establecer mecanismos para garantizar la recuperación de sus recursos a pequeños depositantes de bancos liquidados.
	4. MODERNIZACION DE LA SUPERVISION FINANCIERA
INFORMACION Y SUPERVISION	a. Establecer la información que los bancos deberán divulgar al público. b. Implantar bases para un sistema de contabilidad conforme a las más modernas prácticas de contabilidad y de elaboración de estados financieros bancarios, congruentes con normas aceptadas internacionalmente. c. Resolver que se informe ante la Superintendencia y la JM el cambio de propietarios o administradores de las instituciones bancarias.
REDEFINICION Y REORGANIZACION DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS	a. Asegurar la independencia funcional de la Superintendencia. b. Revisar y aprobar el plan de modernización de la Superintendencia de Bancos.
APLICACION DEL NUEVO REGIMEN	a. Reestudiar, y de ser necesario replantear las normas prudenciales y de supervisión.
	5. REGULACIONES DEL MERCADO DE VALORES Y DE CAPITALES

CAMBIARIA	a. Mejorar el mecanismo de venta pública de divisas. b. Eliminar el principio de concentración de divisas. c. Reglamentar la recepción de depósitos en monedas extranjeras y la intermediación financiera en divisas.
AUTONOMIA Y REESTRUCTURACION DE LA BANCA CENTRAL	a. Estudiar la modificación de normas para el fortalecimiento y la autonomía del sistema de Banca Central. b. Desarrollar el plan de reestructuración del BANGUAT.
	2. LIBERACION FINANCIERA Y DIVERSIFICACION DE LA OFERTA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS BANCARIOS
OPERACIONES BANCARIAS	a. Reconocer operaciones que puedan realizar los bancos y que no están explícitamente previstas, tanto de naturaleza activa y pasiva como neutras, para diversificar la oferta de productos y sevicios bancarios. b. Establecer condiciones que favorezcan la adquisición de acciones de empresas por pate de las instituciones bancarias. c. Modernizar los procedimientos de compensanción interbancaria y de la cámara de compensación. d. Preparar estudio sobre la transición del sistema de banca especializada a banca múltiple. e. Resolver que los bancos puedan pagar intereses en cuentas de depósitos a la vista girables con cheques. f. Dejar libertad a las instituciones bancarias para que determinen sus horarios de atención al público. g. Facilitar la fusión de instituciones bancarias. h. Facilitar la adquisición de acciones entre instituciones bancarias. i. Facilitar la aprobación de agencias bancarias.
CONDICIONES DE ENTRADA	a. Proponer eliminación de (a) aprobación por parte del Organismo Ejecutivo de los estatutos y personalidad jurídica de nuevos bancos; (b) el requisito legal de autorización de agencias bancarias establecidos por la JM. b. Reglamentar por acuerdo gubernativo, para: (a) hacer más expedito, transparente y no discriminatorio el ingreso al mercado de nuevas instituciones bancarias; (b) asegurar la solvencia financiera y moral de los solicitantes; y (c) definir el capital mínimo pagado requerido para que los bancos nuevos puedan iniciar operaciones.
APERTURA EXTERNA	a. Apoyar la suscripción y ratificación del Convenio de Integración Financiera Centroamericana. b. Favorecer la apertura de sucursales y agencias bancarias guatemaltecas fuera del área centroamericana.

ANEXO 4
PRINCIPALES REFORMAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA ISR
PROYECTO DEL EJECUTIVO PRESENTADO AL CONGRESO 1997

REFORMA	COMENTARIO
Se reforma el texto de algunos artículos, haciendolos más concisos y claros.	Según la exposición de motivos del proyecto de ley el objetivo de reformar el texto de algunos artículos, se basa en lo engorroso que se ha vuelto comprender la ley. Si bien es cierto es positiva la acción de hacer una ley más comprensible, este no es un cambio de fondo, como lo que se esperaría de una reforma a la ley que rige la progresividad del sistema tributario.
Se eliminan exenciones, exoneraciones y deducciones establecidas en las siguientes leyes: • Decreto Ley 20-86, Ley de Fomento al Desarrollo de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía. • Decreto 57-95 del Congreso de la República que amplió los beneficios del DL 20-86 a fuentes energéticas de cualquier naturaleza. • Decreto 40-71 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Banco del Ejército. • Decreto 25-79 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. • Decreto Ley 383, Ley Orgánica del Banco de los Trabajadores; y • Decreto 99-70 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Bandesa. Se establece con mayor claridad el texto del artículo 5 que establece: que constituye renta de fuente guatemalteca el servicio del transporte de personas y carga así como el de	La principal causa de la escasa base tributaria en el país, han sido las múltiples exoneraciones, exenciones y deducciones que a través de la misma ley y de otras específicas se han creado. Por lo que se considera positivo ampliar la base por esta vía ya que constituye una fuente fundamental de elusión del impuesto, además de restarle progresividad al mismo.

que se emitan o paguen los pasajes o fletes, con el objeto de eliminar la fuente de elusión por este concepto.	
Se establece como plazo máximo 2 años, para que las empresas puedan compensar la pérdidas de operación. Además de fijarse auditorías para las empresas que presente pérdidas por más de 2 períodos consecutivos.	Anteriormente las empresas podían compensar pérdidas durante 4 años consecutivos, y se establecía la realización de auditorías después de este período. Si bien es positiva la acción de establecer en la ley un período más corto y la realización de auditorías, el Ministerio de Finanzas tendrá que realizar esfuerzos por agilizar las auditorías fiscales y establecer el cruce de información.
Se reduce el porcentaje de deducción por reinversión de utilidades del 20% a 15%, divididos en 10% por reinversión de utilidades en planta, maquinaria y equipo y 5% para programas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores del contribuyente.	Es positivo establecer un incentivo a la capacitación de personal, en vista que una de las mayores dificultades de la mano de obra del país es su poca capacidad de absorber la tecnología. Sin embargo se podría considerar que esta deducción por programas de capacitación podría elevarse a 10% y mantener el 20% de deducciones como hasta el momento.
Se establece una reducción de la tasa de impuesto del 30% al 25% en el último tramo de ingreso, y mediante un artículo transitorio se propone esta como una reducción gradual hasta 1998.	En la exposición de motivos del Proyecto de Ley no se expresa la razón por la cual se da una reducción en la tasa, sin embargo, si se pretende incentivar la inversión a través de esta medida, esta no solo no redundará en una nula respuesta en la inversión (como históricamente se ha mostrado) sino en una reducción de la base tributaria, además de restarle progresividad al sistema tributario. Con respecto al régimen transitorio para reducir la tasa, solo complicaría más la comprensión y aplicación de la ley.
A través de un artículo transitorio se propone un régimen temporal para la liquidación de expedientes en trámite, para lo que se establece una serie de exoneración de multas y recargos.	La historia tributaria está plagada de amnistías fiscales, cada vez que se reforma una ley (que en el caso de Guatemala son considerables) se establecen régimenes especiales mediante los cuales se dan amnistías fiscales, que solo provocan señales erróneas a los agentes económicos que siempre están a la espera de una amnistía