

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR LA POLÍTICA
FISCAL PARA SERVIR AL DESARROLLO INTEGRAL DE
GUATEMALA**

TESIS

**PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

POR

MIRNA JEANNETTE PONCIANO PÉREZ

**PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
ECONOMISTA,
EN EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADA**

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD
DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

LIC. JOSÉ ROLANDO SECAIDA MORALES	DECANO
LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES	SECRETARIO
LIC. CANTÓN LEE VILLELA	VOCAL 1°.
LIC. MARIO LEONEL PERDOMO SALGUERO	VOCAL 2°.
LIC. JUAN ANTONIO GÓMEZ MONTERROSO	VOCAL 3°.
S. B. ROSELYN JANETTE SALGADO ICO	VOCAL 4°.
P.C. DEIBY BOANERGES RAMÍREZ VALENZUELA	VOCAL 5°.

**PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXAMENES DE ÁREAS
PRÁCTICAS**

LIC. HÉCTOR SALVADOR ROSSI CRUZ	ÁREA DE MATEMÁTICA Y ESTADÍSTICA
LIC. OSCAR ERASMO VELÁSQUEZ RIVERA	ÁREA DE ECONOMÍA APLICADA
LIC. MARIO ROLANDO GODÍNEZ	ÁREA DE TEORÍA ECONÓMICA

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS

LIC. OSCAR ERASMO VELÁSQUEZ RIVERA	PRESIDENTE
LIC. HUMBERTO PÉREZ MONTENEGRO	EXAMINADOR
LIC. BYRON ISRAEL VELÁSQUEZ ACOSTA	EXAMINADOR

Guatemala, 29 de mayo de 2006.

Licenciado
Eduardo Antonio Velásquez Carrera
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor Decano:

Tengo el honor de dirigirme a usted, para hacer de su conocimiento que, según designación que se me hizo en oficio de fecha 18 de febrero de 2005, he asesorado el trabajo de tesis titulado "CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR LA POLÍTICA FISCAL PARA SERVIR AL DESARROLLO INTEGRAL DE GUATEMALA", elaborado por la señora Mirna Jeannette Ponciano Pérez.

Al haber finalizado la Señora Ponciano Pérez la elaboración de su tesis, sustento la opinión de que la misma llena, con la debida rigurosidad, los requisitos académicos y de investigación requeridos. En consecuencia, me permito recomendar que la defienda en el Examen Privado de Tesis correspondiente.

Sin otro particular, Señor Decano, me es grato expresarle mis muestras de respeto y aprecio.



Lic. Carlos Anibal Martínez Cortez
Economista Colegiado No. 9203

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

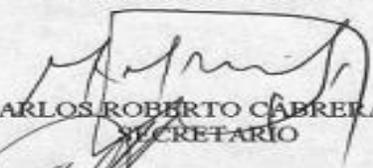
Edificio "S-S"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.6, Subinciso 6.6.1 del Acta 26-2007 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 25 de septiembre de 2007, se conoció el Acta ECONOMIA 140-2007 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 17 de agosto de 2007 y el trabajo de Tesis denominado: "CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR LA POLÍTICA FISCAL PARA SERVIR AL DESARROLLO INTEGRAL DE GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó la estudiante MIRNA JEANNETTE PONCIANO PÉREZ, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAÍDA MORALES
DECANO



Smp.

A mi madre, Maria Hortensia Pérez (+). Por su lucha y esfuerzo grandes en cada uno de los días de su vida.

A Luz Mariana y Camilo. Como una pequeña luz para sus sueños.

A Carlos. Simple y llanamente.

ÍNDICE

	Página
Introducción	i
CAPÍTULO I	
Marco Teórico	
1.1 Principales referencias teóricas acerca de una política fiscal diseñada en función del desarrollo	1
CAPÍTULO II	
Los Desafíos que Enfrenta el Desarrollo Integral de Guatemala	
2.1 La pobreza como obstáculo para el desarrollo	10
2.2 El estado precario de la educación y la salud	16
2.2.1 Educación	16
2.2.2 Salud	20
2.3 La necesidad de revertir el bajo nivel de calificación de la mayor parte de la fuerza de trabajo	24
2.4 El desafío del desarrollo rural sin respuesta	30
2.5 El Estado débil ante sus funciones incumplidas	35
CAPÍTULO III	
La Política Fiscal en los Años 2001 a 2004	
3.1 Las distorsiones en la asignación y ejecución del gasto público	41

	Página
3.2 Los problemas en el origen de los ingresos	46
3.3 La insuficiencia de los ingresos para financiar al Estado para que cumpla con sus funciones constitucionales	54
3.4 Principales factores que han dificultado el diseño y la ejecución de una política fiscal coherente con las necesidades del Estado	58
 CAPÍTULO IV	
Características que Debe Reunir la Política Fiscal para Servir al Desarrollo Integral de Guatemala	
4.1 La progresividad	65
4.2 La sostenibilidad	69
4.3 La certeza jurídica	73
4.4 La legitimidad en la formulación, en la ejecución y en el control	76
4.5 La política fiscal como pilar fundamental del desarrollo	78
 CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES	
Conclusiones	81
Recomendaciones	84
 Anexos	 85
 BIBLIOGRAFÍA	 99

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica 1: Tasa de alfabetismo para personas de 15 años o más según sexo	17
Gráfica 2: Tasa de alfabetismo para personas de 15 años o más según área	18
Gráfica 3: Tasa de alfabetismo para personas de 15 años o más según etnicidad	19
Gráfica 4: Tasa de mortalidad materna según etnicidad	22
Gráfica 5: Tasa de mortalidad infantil según etnicidad	23
Gráfica 6: Tasa de mortalidad infantil según área	23
Gráfica 7: Índice de electrificación	32

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Indicadores del mercado de trabajo Personas de 10 años y más, según sexo	26
Cuadro 2: Personas ocupadas de 10 años y más, según sexo y nivel de instrucción	27
Cuadro 3: Personas ocupadas de 10 años y más, según sexo, sector económico y cobertura de seguridad social	28
Cuadro 4: Personas ocupadas de 10 años y más, según sexo y rama de actividad económica	29
Cuadro 5: Índice de electrificación	32
Cuadro 6: Relación gasto público / PIB	36
Cuadro 7: Estructura del gasto ejecutado	45
Cuadro 8: PIB, Ingresos Tributarios y Carga Tributaria	55

ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
Anexo 1: Mapa de pobreza	86
Anexo 2: Tasa de mortalidad materna y muertes maternas según departamento, etnicidad y lugar de parto	87
Anexo 3: Cobertura de electricidad y población	88
Anexo 4: Presupuesto de gasto público ejecutado	89
Anexo 5: Gasto público ejecutado por institución, incrementos	90
Anexo 6: Presupuesto de gasto público ejecutado	91
Anexo 7: Estructura de los ingresos tributarios	92
Anexo 8: Gasto público ejecutado, porcentajes del PIB	93
Anexo 9: Gasto ejecutado por instituciones con funciones sociales, en millones de quetzales	94
Anexo 10: Gasto Ejecutado por instituciones con funciones sociales, en porcentajes del presupuesto total	95
Anexo 11: Gasto ejecutado por instituciones con funciones sociales, porcentajes del PIB	96
Anexo 12: Tasa de mortalidad infantil	97
Anexo 13: Tasa de alfabetismo para personas de 15 años y más, por departamento	98

Introducción

Se concibe que el Estado es el ente que regula la conducta de los individuos que integran la sociedad a la que se deben; persigue el bien común de todos los ciudadanos; y mediante la gestión pública de cada una de sus instituciones, conduce al país y a la sociedad por horizontes estratégicos de desarrollo. En alguna medida, algo de todo esto ocurre en Guatemala, pero nada de ello está satisfactoriamente desarrollado, y cada día cobra mayor fuerza la percepción de que los cambios hacia la mejoría son muy lentos o que incluso en algunas áreas de la vida social, económica y política se registran retrocesos.

En Guatemala el Estado es débil. La fuerza y la práctica de los poderes de hecho, tanto legales como ilegales, niegan la existencia de su autonomía relativa y lejos de acatar la debida subordinación a la autoridad del Estado, le subyugan, y por tanto, la conducta que se regula es la de aquellos ciudadanos con menor, escaso o nulo poder. El Estado guatemalteco, más que en cualquier otro país centroamericano, refleja una fuerte representación de intereses, donde los de los ciudadanos pobres no están precisamente en el primer o en el segundo orden: están en un lugar bastante relegado, lo cual significa que la consecución del bien común es casi un inerte mandato constitucional. Lo de la visión de país admite menos discusión, pues simplemente no existe para el Estado y cada uno de los

gobiernos de turno con sus respectivas élites burocráticas, actúan para un corto horizonte de cuatro años.

Pero fuera de estas consideraciones, el Estado cuenta con políticas esenciales, que le habrían de permitir cumplir con las funciones que la Constitución Política de la República le ordena. Esas políticas deben ser conocidas en toda su dimensión por los ciudadanos, para que éstos adopten una conducta más activa y puedan influenciar el curso de la gestión pública. ¿Cuánto saben los ciudadanos guatemaltecos acerca de los resultados de la política exterior; de los pilares de la política de defensa, o de la manera en que el gobierno utiliza los recursos públicos?

La política fiscal es, precisamente, una política esencial para el Estado y lo debiera ser para la sociedad. Mediante ella cada gobierno de turno determina la manera en que el Estado se agencia de los recursos necesarios para su funcionamiento y define el uso y destino de los mismos. El conocimiento común y el aporte de diversos trabajos de investigación, permiten afirmar que en política fiscal es donde más se refleja la representación de los intereses poderosos y en donde más se produce la intervención de los intereses políticos de quienes persiguen fines particulares.

Sin embargo, no se trata de emitir juicios sin fundamento. En honor a la ciencia económica, por ser la política fiscal un pilar fundamental del Estado de Guatemala (igual que en cualquier país del mundo) se hace necesario adentrarse en las características que posee actualmente y plantear aquellos cambios que resultan importantes.

En referencia a ello, el presente trabajo de tesis tiene como objetivo estudiar el comportamiento de la política fiscal, para poder proporcionar a los hacedores de dicha política, líderes sociales y políticos interesados en el tema, y estudiosos de la materia fiscal, criterios fundamentales que deben tomarse en cuenta para la formulación de una política fiscal, que sea coherente con las necesidades del desarrollo integral de Guatemala.

En correspondencia con ello, el contenido del informe de tesis se presenta en cuatro capítulos. En el primero se sintetizan algunas importantes elaboraciones teóricas en torno a la política fiscal, desde Adam Smith hasta la actualidad y que sirvieron de orientación general al curso de la investigación. En el segundo capítulo se analizan, con la sustentación de indicadores sociales, los principales desafíos que el país enfrenta en materia de desarrollo. En el tercer capítulo se analiza las características de la política fiscal durante los años de 2001 a 2004. Y en el cuarto capítulo se abordan las principales características que debe reunir la

política fiscal, para servir al desarrollo Integral de Guatemala. Y finalmente se presentan las conclusiones y las recomendaciones.

Dentro de su parte metodológica, el trabajo de tesis se orientó en el siguiente problema: ¿Cuáles son las principales características que debe reunir la política fiscal, tomando de base los desafíos de desarrollo que enfrentó Guatemala en el año 2004, para que el presupuesto público cuente con un respaldo de ingresos tributarios sostenibles y de carácter progresivo, y los gastos públicos sean asignados y ejecutados bajo criterios de transparencia y propósitos estratégicos de desarrollo? Tal como fue afirmado tentativamente en la hipótesis de investigación, en el estudio se estableció que “la política fiscal, como instrumento en manos del Estado para promover el desarrollo, debe tener como características básicas, las siguientes: ser progresiva en el origen de los ingresos y en el destino de los gastos; ser sostenible en el corto, mediano y largo plazos; fundamentarse en una sólida certeza jurídica; ser diseñada cumpliendo los requisitos de legitimidad y basarse en las prioridades del desarrollo nacional”.

Capítulo I

Marco Teórico

1.1 Principales referencias teóricas acerca de una política fiscal diseñada en función del desarrollo

En general toda investigación se desarrolla tomando de base un vacío existente en la teoría, es decir, sobre un problema que no ha sido investigado. Esto implica que el marco teórico como conjunto de elaboraciones o referencias teóricas que están relacionadas con el trabajo de investigación, no resuelve el problema de investigación, sino que ayuda a orientar el trabajo investigativo.

En relación al presente trabajo de investigación, en la actualidad, no existe una teoría fiscal que haya sido estructurada como una especialidad de la ciencia económica, que esboce las características que una política fiscal debe reunir para responder a las necesidades del desarrollo de los países, en congruencia con los distintos niveles de desarrollo de éstos, con el nivel de consolidación de los Estados y con el tipo de gestión pública que en ellos se lleva a cabo. No obstante lo anterior, la política fiscal, como una de las principales políticas públicas, ha sido preocupación de los estudiosos de las ciencias económicas a lo largo de la historia.

Adam Smith, en su libro “Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones” realizó de manera sistematizada los primeros planteamientos sobre los tributos, al haber definido las características esenciales de éstos. En las cuatro máximas sobre los impuestos, Smith planteó que “los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal; el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario, el tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona; todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y la manera que sean más cómodos para el contribuyente; y toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el Tesoro público, acortando el período de exacción lo más que se pueda”.¹ Aún hoy, doscientos treinta años después de haber sido publicado su libro por primera vez en Inglaterra (1776), esas características esenciales de los tributos que él teorizó, son referencia clásica, aún cuando no se mencione, en las diversas investigaciones sobre política tributaria.

Y no obstante que no existe una teoría fiscal, como una especialidad de la ciencia económica, actualmente los distintos estudios en materia de política fiscal toman

¹ Adam Smith, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, páginas 726 y 727.

de referencia cuatro corrientes básicas de pensamiento: keynesianismo, neokeynesianismo, monetarismo y neoliberalismo, cuyas características esenciales se describen a continuación.

John Maynard Keynes en su connotado trabajo “Teoría General sobre la Ocupación, el Interés y el Dinero”, trazó, en la segunda mitad de la década de 1930, el diseño de la política del New Deal en los Estados Unidos. De acuerdo a esta teoría, el Estado tiene la potestad para regular e incidir en el desempeño de la economía, pues argumenta que si la inversión quedara exclusivamente en manos privadas, dentro de un esquema de funcionamiento automático del mercado, no se podrían prevenir ni controlar las oscilaciones del empleo² de todos los factores que integran el sistema económico.

Según la teoría de Keynes, la política fiscal, principalmente en su componente de gasto público, juega un papel fundamental para favorecer la estabilidad económica y el impulso al pleno empleo. Así, el Estado puede hacer un uso deliberado del déficit presupuestal para aumentar la demanda efectiva,³ y en consecuencia, el gasto público tendría un efecto favorable sobre la demanda total, en la medida en que los ingresos de los trabajadores del sector público y el consumo del gobierno aumentan la demanda y promueven el incremento de la

² Fidel Márquez. El Empleo Concepciones Macroeconómicas. Página 4.

³ La demanda efectiva está representada por el conjunto de mercancías y servicios que los consumidores realmente adquieren en un tiempo determinado y a un precio dado. La demanda efectiva es el deseo de adquirir un bien o un servicio, más la capacidad que se tiene para hacerlo.

producción privada. Esto significa que a la política fiscal se le asigna un papel decisivo para impulsar un buen funcionamiento de la economía de mercado.

El pensamiento de Keynes (no sólo en el campo específico de la política fiscal) tuvo una influencia decisiva en el mundo, desde los inicios de la década de 1930 hasta inicios de los años setenta. Utilizando sus planteamientos como principios orientadores de política, los Estados nacionales se constituyeron en fuertes interventores de la economía, en tanto que la política fiscal fue concebida como un mecanismo para redistribuir parte de los beneficios en el sistema económico.

Posterior a que Keynes publicara su teoría general, connotados economistas se dedicaron a desarrollar, de manera profunda, aspectos esenciales de dicha teoría, de los cuales Keynes sólo había planteado sus bases. Dichos economistas integran la corriente conocida como neokeynesiano. En materia fiscal, el argumento central de esta corriente puso énfasis en la utilización de los instrumentos de la política fiscal con el objetivo de promover el crecimiento económico y reducir el desempleo de los factores de la producción. En esencia, los neokeynesianos plantearon dos alternativas: aumentar el gasto público o reducir los impuestos, en ambos casos con el consabido hecho de la generación de un nivel prudente de déficit fiscal.

La utilización de los mecanismos de incremento de gastos o de reducción de impuestos, es lo que caracteriza a la que se dio en llamar “política fiscal expansiva”, la cual, se pensaba, tendría efectos positivos en la actividad económica en el corto, mediano y largo plazos; aunque el déficit podría propiciar una reducción en la acumulación de capital y de la producción en el largo plazo.⁴ Sin embargo, es necesario anotar que el papel en la promoción del crecimiento económico, término que en los tiempos de auge del pensamiento neokeynesiano era sinónimo de desarrollo, no fue asignado exclusivamente a la política fiscal, sino compartido con la política monetaria y otras políticas económicas donde se incluía el mejoramiento de las expectativas empresariales para aumentar la inversión privada.

Por su parte, el pensamiento monetarista, que se constituyó a partir de una escisión de los economistas neokeynesianos, experimentó un auge a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta. El principio básico de este pensamiento consiste en asumir que la inflación es el problema principal para la economía. La inflación, sostienen los monetaristas, es un problema eminentemente de origen monetario, que surge cuando la masa monetaria provoca un aumento de la demanda de bienes y servicios, y si la producción y generación de tales bienes y servicios no aumenta, se produce el incremento de los precios. Por tanto, controlar la inflación debe ser el propósito fundamental de

⁴ Olivier Blanchard. Macroeconomía, página 564.

la política económica, y en ese objetivo, la política monetaria enfocada en el control de la oferta monetaria juega un papel central. En este sentido, la política fiscal tiene un papel de apoyo a la política monetaria y, desde el punto de vista monetarista, los principios rectores de ésta consisten en eliminar el endeudamiento público y reducir el déficit fiscal por la vía de contraer el gasto público.

La crisis económica de los años setenta vinculada al incremento de los precios del petróleo, alteró decisivamente el enfoque de intervención del Estado en la economía y la orientación de las políticas públicas. Este hecho, junto a otros como el apremiante peso de la deuda sobre las economías de los países menos desarrollados y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del papel del Estado benefactor, se constituyeron en las condiciones suficientes para la toma de primacía de la doctrina neoliberal en la conducción de las economías. Particularmente en América Latina, esta doctrina, con una defensa a ultranza de los principios de libre mercado, el privilegio de los agentes privados para gestionar “libremente” la economía, la reducción sensible del papel del Estado a funciones básicas como la preservación de la seguridad y la soberanía y la prestación de un segmento de los servicios de educación y salud, pasa a dominar el pensamiento económico desde los años 80 del pasado siglo hasta el presente.

En el contexto del pensamiento neoliberal, la política fiscal, si bien cumple un papel de proveer las herramientas técnicas y financieras para el funcionamiento del Estado, pasó a tener un papel de apoyo al mantenimiento del equilibrio macroeconómico. Así, la política fiscal, en esencia, dejó de ser vista como una herramienta del Estado para promover medidas de desarrollo y pasó a ser un instrumento del Estado en su papel de “subsidiario de la actividad económica privada”.

Con un carácter más específico, desde principios de la década de los años noventa del pasado siglo, estudiosos e instituciones preocupadas por el tema fiscal, han venido desarrollando una variedad de ensayos e investigaciones, en cuyo contenido argumentan la existencia de un vínculo fuerte entre política fiscal y desarrollo. Dichos trabajos se detallan a continuación:

En 1994, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, produjo el estudio denominado “El Pacto Fiscal”. En él se abordan los principales problemas que en materia fiscal afrontan los países de América Latina y el Caribe, y propone como un mecanismo idóneo para superar tales problemas, la realización de un pacto fiscal que incluya a todos los actores económicos, sociales y políticos, en el diseño de una política fiscal que ayude al desarrollo de los países latinoamericanos.

En 1996, Rosario Gómez y Roberto Urrunaga, ambos del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú, efectuaron el estudio denominado “Evaluación de la Estructura Tributaria Nacional: 1990–1994”. En este trabajo abordaron, entre otros aspectos, los principios teóricos de la tributación como son la equidad, rendición de cuentas, simplicidad, rendimiento, tributación óptima y los efectos de la imposición tributaria en la inversión y el crecimiento.

El 25 de mayo de 2000, en Guatemala culminó, en su primera etapa claramente definida, el importante proceso de negociación del Pacto Fiscal. El resultado fue el documento denominado “Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo”. En este trabajo, consensuado por los distintos sectores de la sociedad guatemalteca, se plantearon los principales componentes de una política fiscal de largo plazo para el país.

En el año 2001, el argentino Javier Gerardo Milei produjo el estudio denominado “La Sustentabilidad de la Política Fiscal en Países Emergentes”. En él, el autor propone distintos mecanismos para evaluar la sustentabilidad de la política fiscal.

Estos cuatro estudios contienen importantes elementos teóricos que se constituyen en una valiosa referencia teórica para el presente trabajo de tesis.

Capítulo II

Los Desafíos que Enfrenta el Desarrollo Integral de Guatemala

La palabra “desarrollo” en su concepción genuina no figura en el lenguaje político del Estado de Guatemala. Los distintos gobiernos civiles que se han sucedido, como representantes del Estado han preferido utilizar expresiones como “combatir la pobreza”, “mejorar las condiciones de vida”, “luchar contra el hambre” o “llevar progreso a las comunidades”. Sin duda alguna, la palabra desarrollo, de ser asumida por el Estado, implicaría un compromiso con raíces políticas profundas, realizar un esfuerzo que requeriría no sólo el uso de mayores recursos del Estado, sino también la reorientación de la gestión pública con privilegio en las áreas sociales básicas y en los sectores poblacionales excluidos de toda clase de oportunidades.

En todo caso, Guatemala no puede aspirar a tener un lugar visible en la región centroamericana y en el mundo, si no supera los grandes problemas cuya magnitud se ha acumulado históricamente y que afectan a la gran mayoría de la población e imposibilitan el desarrollo del país como tal.

2.1 La pobreza como obstáculo para el desarrollo

El primer indicador fundamental que da cuenta del grado de rezago en que se encuentra la sociedad guatemalteca, es el nivel de pobreza. Ésta es un fenómeno social con manifestaciones negativas en todos los ámbitos de la vida de todos los seres humanos que la sufren. Es decir, la pobreza no es sólo el fenómeno que se manifiesta como una condición de ingresos insuficientes para enfrentar las necesidades básicas de la familia, o una situación persistente de necesidades básicas insatisfechas en los campos de alimentación, salud, educación y vivienda mínima. La pobreza también extiende sus manifestaciones al campo de la conducta y la imaginación, que sirven para pensar de manera prospectiva la vida o para incidir de manera conciente en las decisiones del poder público.

Pero también la pobreza es un círculo vicioso, en cuya reproducción persistente, las causas iniciales se convierten en efectos, y los efectos de esas causas iniciales se transforman también en causas de la continuidad del círculo vicioso. Así, es completamente válido asumir la posición teórica de que la pobreza tiene sus orígenes en la estructura económica, social y política caracterizada por una fuerte concentración de la riqueza y de las oportunidades de desarrollo en un segmento reducido de la población.⁵ Pero además, la falta o el acceso insuficiente de grandes segmentos de población a activos de carácter social

⁵ El Banco Mundial, en su estudio denominado “La Pobreza en Guatemala” publicado en octubre de 2003, sostiene que el quintil más pobre la población recibe sólo el 3% del ingreso total del país, mientras el quintil más rico recibe el 62% del ingreso nacional.

como la salud y la educación, reducen las posibilidades para esa población de acceder a oportunidades laborales que le garanticen ingresos suficientes para una vida digna, y a la vez, ir desarrollando una conciencia de ciudadanía que derive en una participación decidida para cambiar en su favor, el esquema político y de poder. La precariedad en los ingresos, de nuevo se encarga de garantizar la continuidad de la insatisfacción de las necesidades esenciales, fenómenos que como efectos de la inequitativa estructura económica, social y política, se convierten también en factores que promueven la continuidad de la estructura que inicialmente les dio origen.

Entre pobreza y desarrollo existe una relación indisoluble. Esto es así, sencillamente, porque no puede concebirse el desarrollo haciendo abstracción del conjunto de la sociedad. Desarrollo es un concepto que indica el estado en que se encuentra una sociedad.

El desarrollo integral significa cambios positivos, constantes y sostenibles, en la vida económica, social, política, cultural, étnica y medioambiental de cada uno de los miembros de la sociedad y de ésta en su conjunto. El desarrollo integral implica, en lo económico, un mejoramiento constante en las oportunidades de empleo, del nivel de ingreso y de consumo de las personas; en lo social, la mejoría en los servicios de salud, educación e infraestructura de saneamiento básico; en lo político, una cada vez mejor participación en las redes organizativas

de la sociedad y del poder público, con la perspectiva de ir construyendo una ciudadanía más activa; en lo étnico y cultural, el creciente ejercicio de los derechos que derivan de la pertinencia étnica en la dirección de eliminar el racismo y la discriminación; y en lo medioambiental, una mejor gestión de los diversos recursos naturales y el goce de los beneficios que derivan de practicar una explotación y conservación racionales de tales recursos.

Y tal como lo conceptualizó el Informe Brundtland de la Comisión sobre Medioambiente y Desarrollo (1987) de la Organización de Naciones Unidas, el desarrollo debe ser sostenible, de manera que las generaciones presentes puedan tener la capacidad de satisfacer sus necesidades, sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En esta línea, un alto nivel de pobreza es indicador indiscutible de un bajo nivel de desarrollo. El sujeto que encara los costos de la pobreza, es la población. Y el sujeto fundamental que puede dinamizar todo proceso de desarrollo, es la población. En este sentido, el hecho de que grandes contingentes de la población guatemalteca subsistan en condiciones de pobreza, constituye un serio obstáculo para gestionar el desarrollo. Si la mayoría de la sociedad encara una insuficiencia de ingresos, posee una precaria salud, le afecta un notable nivel de analfabetismo y se sitúa en un bajo nivel en la escala de la educación,

naturalmente esa mayoría de población tiene serias dificultades para ser un actor protagónico de cualquier proceso de desarrollo. Es decir, para pensar en desarrollo, primero habrá que superar sustancialmente el nivel de pobreza existente en el país, pues el proceso de desarrollo no puede tener como sujeto protagónico a un gran segmento de la población cuyas capacidades de trabajar están afectadas por el severo fenómeno de la pobreza. En este caso, el Estado de Guatemala tiene la responsabilidad de reducir la pobreza y facilitar a la población mejores activos sociales, que le permita ser un sujeto dinamizador del proceso de desarrollo.

En el año 2004, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Estadística, INE, y la Universidad Rafael Landívar, URL, con base en la información contenida en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2000 y el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2002, llevaron a cabo el estudio denominado “Mapas de pobreza en Guatemala al 2002”.

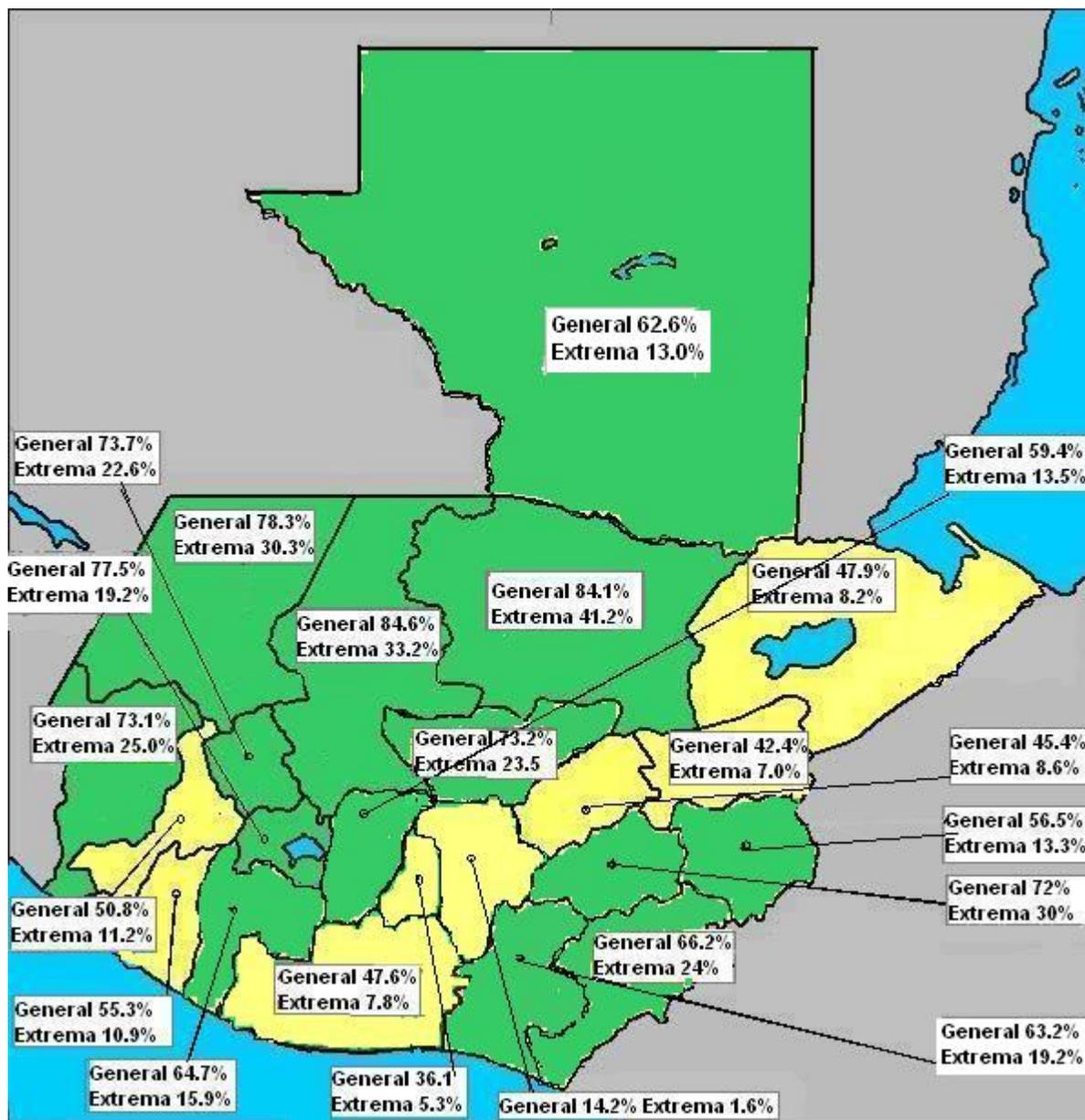
Según el estudio indicado, la pobreza general afecta al 56% de la población total del país, en tanto que el 16% afronta una situación de pobreza extrema.⁶ Sin embargo, tanto la pobreza general como la pobreza extrema afectan con diferentes grados de incidencia a los distintos departamentos. Así, en el extremo

⁶ SEGEPLAN, INE y URL, Mapas de pobreza en Guatemala al 2002, página 6.

menos afectado está el departamento de Guatemala con el 14.2% de su población en estado de pobreza general, y en el extremo crítico se encuentra el departamento de Quiché con el 84.6% de su población en esa misma situación. En general, sólo ocho departamentos presentan un nivel de pobreza general por debajo del promedio nacional; los restantes catorce departamentos sufren dicha situación de pobreza en porcentajes mayores al promedio nacional.

Asimismo, el departamento de Guatemala tiene el 1.6% de su población en estado de pobreza extrema, mientras que en la escala de mayor afección, en Alta Verapaz el 41.2% de los habitantes se encuentra en situación de pobreza extrema. Y en general, doce departamentos del país (que incluyen los de menor pobreza general) tienen porcentajes de pobreza extrema inferiores al promedio nacional, en tanto que los porcentajes de los restantes diez departamentos superan dicho promedio. Esta situación se refleja en el mapa siguiente:

Mapa de pobreza



De la situación descrita se sustenta el criterio de que el alto nivel de pobreza y su distribución por todo el país, afecta negativamente las posibilidades de desarrollo nacional. Y por tanto, salir de esa situación demanda del Estado contar con una

estrategia seria y efectiva, en la cual, todas las instituciones del Estado estén involucradas y una parte altamente significativa de los recursos públicos se prioricen hacia ese fin.

2.2 El estado precario de la educación y la salud

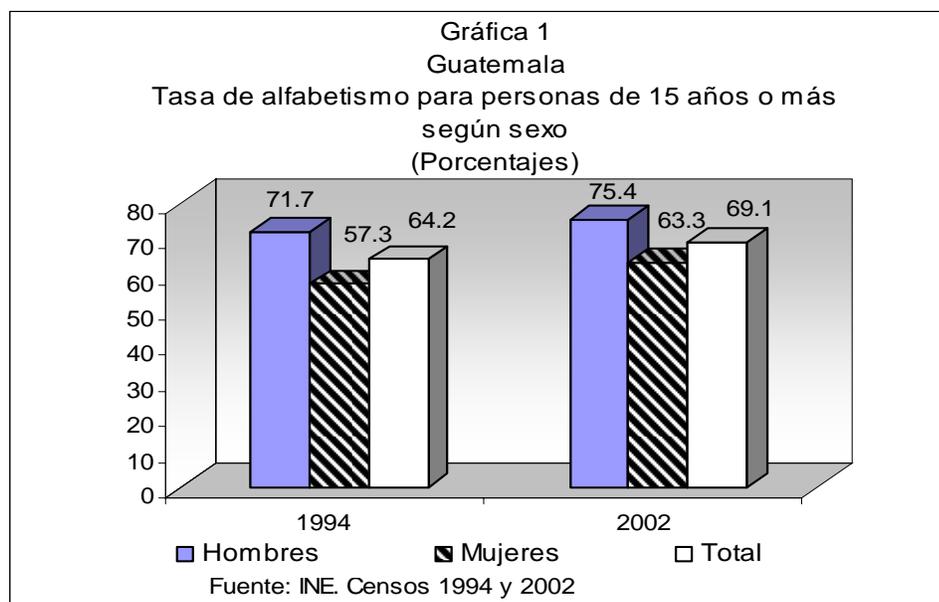
El nivel de educación promedio, medido por la tasa de alfabetismo, así como el grado de cobertura de los servicios de salud y las distintas tasas de mortalidad, son también indicadores específicos del nivel de desarrollo en que se encuentra la sociedad. El examen de estos indicadores, muestra que la gran mayoría de la sociedad tiene acceso limitado a estos servicios esenciales, con el agravante de que los que presta el Estado, son de baja calidad. Veamos cada servicio en particular.

2.2.1 Educación

En el campo de la educación, la medida oficial la presentan los censos efectuados por el Instituto Nacional de Estadística, INE. De acuerdo al XI Censo de Población realizado en 2002, la tasa general de alfabetismo se ubicó en 69.1%, lo que implica que el 30.9% de los habitantes de Guatemala eran analfabetas. El porcentaje de analfabetismo por sí sólo es notorio, pero el proceso de avance en el alfabetismo se muestra lento, pues en el período de

1994 a 2002, la tasa de alfabetización sólo se incrementó en 4.9 puntos porcentuales,⁷ lo que significa que la tasa de alfabetismo se incrementó en menos de un punto porcentual por año.

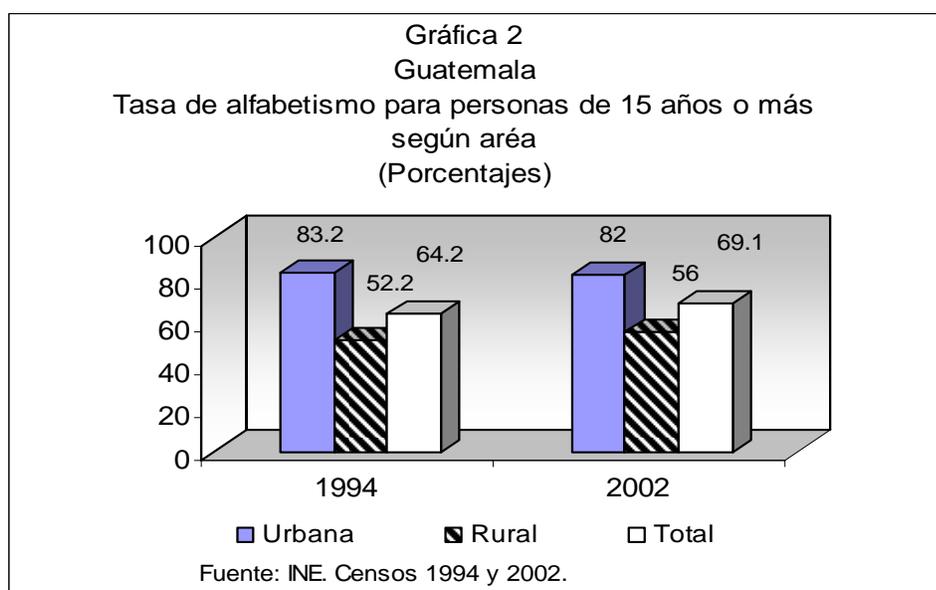
Por otro lado, la desagregación de la tasa general de alfabetismo de 2002 evidencia un serio problema de desigualdad. Desde un primer punto de análisis, se aprecia que la tasa de alfabetismo en los hombres se sitúa en 75.4%, en tanto que en las mujeres dicha tasa es de 63.3%. Esto significa que la tasa de alfabetismo en las mujeres es menor en 12.1 puntos porcentuales a la tasa de los hombres, fenómeno que refleja una notoria brecha de desigualdad que afecta al género femenino.⁸



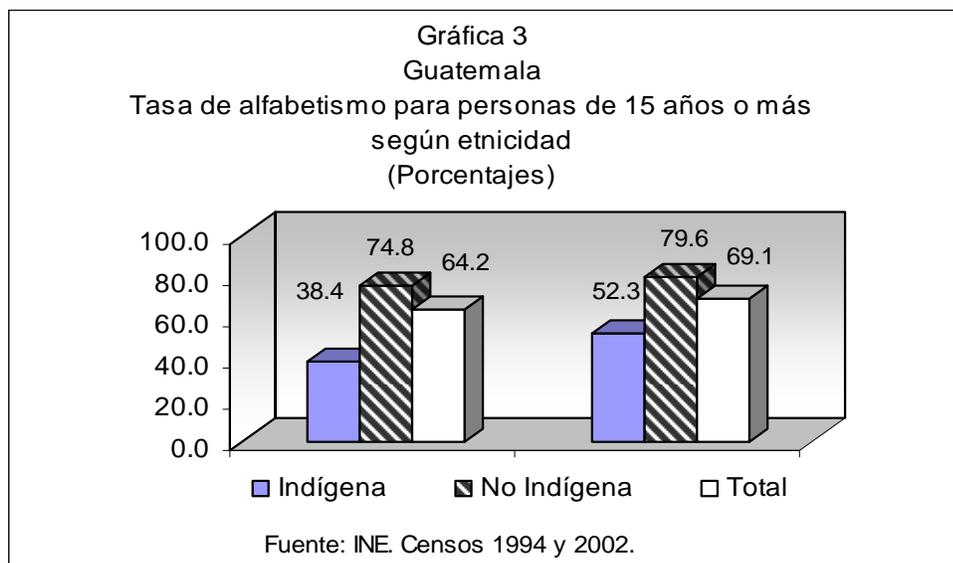
⁷ El X Censo de Población reflejó una tasa de alfabetismo de 64.2% en tanto que en el XI Censo de Población la tasa fue de 69.1%, lo que significa un avance de 4.9 puntos porcentuales.

⁸ En 1994, la brecha de desigualdad en la tasa de alfabetismo entre mujeres y hombres era de 14.4 puntos porcentuales; si a 2002 la brecha bajó a 12.1 puntos, implica que la desigualdad de género se redujo en 2.3 puntos, lo que puede calificarse como una disminución lenta.

Un segundo punto de análisis muestra que la tasa de alfabetismo en el área urbana es de 82.0%, bastante superior al 56.0% que es la tasa de alfabetismo en el área rural, lo cual indica que el alfabetismo urbano es superior en 26 puntos porcentuales al alfabetismo rural, hecho que pone de manifiesto una amplia desigualdad.



Y un tercer punto de análisis evidencia que existe una sensible desigualdad en el nivel de alfabetismo, según la etnicidad. Así, la tasa de alfabetismo en la población no indígena es de 79.6% y en la población indígena es de 52.3%. Es decir que el nivel de alfabetismo en la población indígena es inferior en 27.3 puntos porcentuales al alfabetismo de la población no indígena.



Es importante hacer énfasis en el hecho de que las tasas analizadas corresponden al Censo de 2002 y hacia el año 2004 pudo haberse registrado un cambio en las mismas. Sin embargo, no existen estadísticas actualizadas a 2004 que den certeza respecto al mejoramiento de la tasa de alfabetismo. Lo anterior confirma que el problema del analfabetismo es un obstáculo para las expectativas de desarrollo de la sociedad guatemalteca, principalmente las de las grandes mayorías, con tres notables expresiones que deberán ser superadas por el Estado: la desigualdad de género, el marcado rezago entre lo urbano y lo rural y la desigualdad entre lo indígena y no indígena. La sociedad guatemalteca no podrá desarrollarse, y la viabilidad misma del país no tendrá un horizonte claro, si no se pone en marcha una estrategia de educación que cristalice en un nivel educativo sostenible en el tiempo y mejorado cualitativamente de manera constante.

2.2.2 Salud

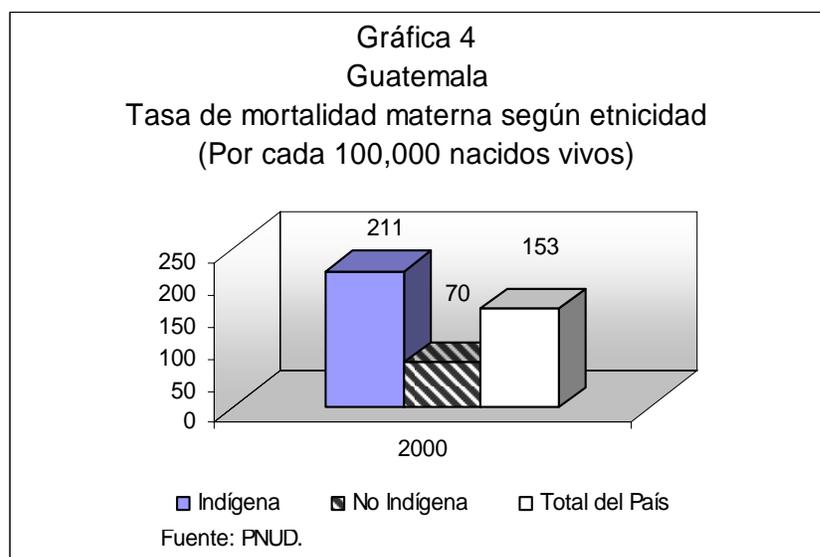
En el ámbito de la salud, los indicadores básicos ponen de manifiesto un precario desempeño de los servicios públicos, y al igual que en educación, reflejan un alto nivel de desigualdad social en el género, entre lo urbano y rural, y entre lo indígena y no indígena. El comportamiento de dos indicadores básicos sustenta este criterio: la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad infantil. Tales indicadores reflejan la insuficiencia de los recursos que el Estado destina para asegurar la salud, la sobrevivencia y el desarrollo futuro de las generaciones de guatemaltecos.

El primer indicador, la tasa de mortalidad materna, se sitúa en 153 (por cada 100,000 nacidos vivos). Este nivel es alto para cualquier sociedad y sólo la pueden tener países con altos niveles de pobreza, que es el caso de Guatemala. Pero además, de manera desagregada refleja una situación de severa y preocupante desigualdad en el área de la salud. Esta situación se presenta como sigue:

Por una parte, quince departamentos presentan una tasa de mortalidad materna por debajo de la tasa nacional, con una marcada diferenciación. Los departamentos de Sacatepéquez, Jutiapa, Quetzaltenango, Zacapa, Retalhuleu y Santa Rosa, presentan una tasa que se ubica en el rango de entre 62 y 90

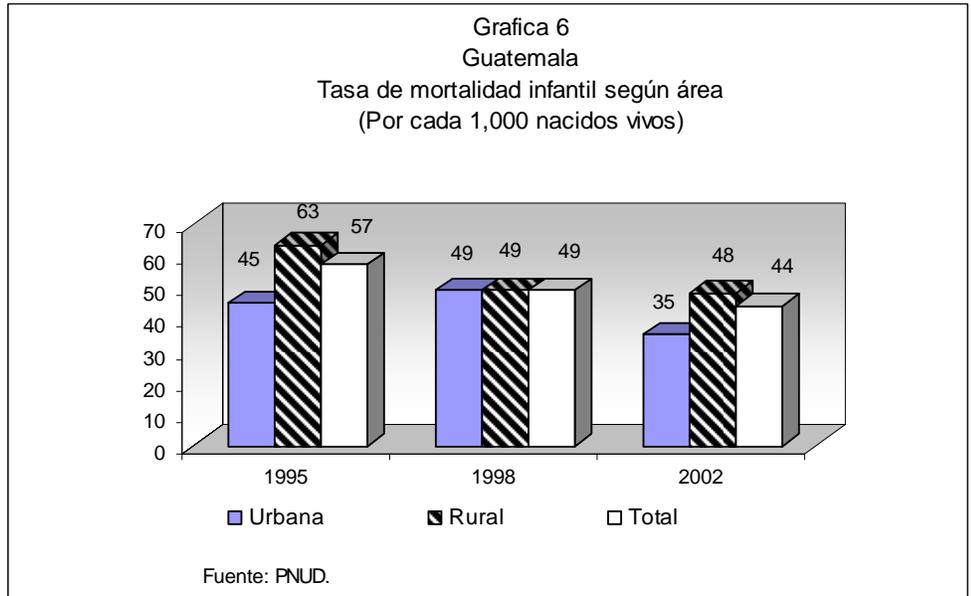
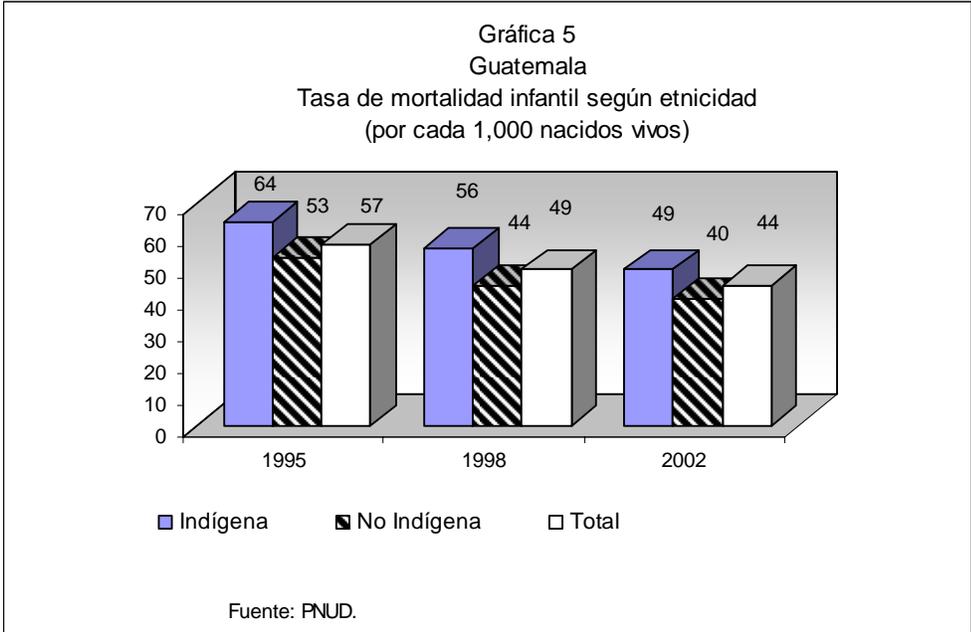
muertes maternas. Los departamentos de Suchitepéquez, Baja Verapaz, Guatemala, Jalapa y Chimaltenango, poseen una tasa situada en el tramo de entre 100 y 127 muertes maternas. Y los departamentos de El Progreso, San Marcos, Escuintla y Chiquimula presentan una tasa de mortalidad materna en el rango de entre 130 y 148. Por otra parte, siete departamentos del país tienen una tasa de mortalidad materna por arriba de la tasa nacional de 153, cuya diferencia de superioridad sobre ésta es visiblemente notoria. Así, Petén presenta una tasa de 162, Quiché de 171, Totonicapán 197, Izabal 207, Huehuetenango 246, Sololá 265, y Alta Verapaz 266 (Anexo 2).

Asimismo, la mortalidad materna analizada desde el enfoque de etnicidad, presenta una notoria diferenciación. En las madres indígenas la tasa de mortalidad materna es de 211, muy superior a la tasa nacional. En tanto, en las madres no indígenas la tasa es de 70 (Gráfica 4). Esto pone de manifiesto que la población no indígena tiene un mejor acceso a los servicios de salud.



El segundo indicador, la tasa de mortalidad infantil,⁹ se sitúa en 44 (por cada 1000 niños nacidos vivos), superior a la de la mayoría de países latinoamericanos. Pero esta tasa, vista de manera desagregada, pone al descubierto también los problemas de desigualdad que caracterizan al país. Así, la tasa de mortalidad infantil urbana es de 35, notoriamente por debajo de la tasa nacional, en tanto que la tasa de mortalidad infantil rural es de 48, visiblemente superior a la tasa nacional. Asimismo, la tasa en la población no indígena es de 40, por debajo de la tasa nacional, mientras que la tasa en la población indígena se sitúa en 49, por arriba de la tasa nacional (Gráficas 5 y 6).

⁹ La mortalidad infantil se refiere a la muerte de niños de entre 1 y 364 días de edad.



2.3 La necesidad de revertir el bajo nivel de calificación de la mayor parte de la fuerza de trabajo

Uno de los factores decisivos para lograr el desarrollo, a nivel de sociedad, familiar y personal, consiste en elevar la calificación de la fuerza laboral del país. Cuanto mayor es el grado de calificación, mayores son las oportunidades de desarrollo, en tanto que las falencias de calificación suponen serios obstáculos para el desarrollo de la persona. El trabajo es un derecho humano esencial, cuyo goce en condiciones dignas garantiza a las personas los ingresos necesarios para una alimentación de calidad, mejor salud física y emocional, y da a las familias la solvencia material necesaria para que los niños asistan a la escuela a recibir la educación que los habría de formar como importantes miembros de la sociedad. Pero la realidad de las grandes mayorías de la sociedad guatemalteca dista mucho de este planteamiento ideal.

Hacia finales del año 2004, el Instituto Nacional de Estadística, INE, llevó a cabo una Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. La información que ella provee, revela una precaria situación para la fuerza laboral del país e indica que, bajo esas condiciones, el desarrollo integral del país, no es posible. Véanse los siguientes datos:

El criterio estadístico sostiene que la Población en Edad de Trabajar, PET, está constituida por todas aquellas personas de 10 y más años de edad. De acuerdo a este criterio, la PET del país totaliza 8,899,971 guatemaltecos. De esa suma, 4,990,230 personas, equivalentes al 56.1%, constituyen la Población Económicamente Activa, PEA. El alto porcentaje que no participa de la PEA se explica, fundamentalmente, por el hecho de que un fuerte contingente incluido en la categoría de “edad de trabajar” son niños y jóvenes entre 10 y 18 años que se dedican a estudiar. La Población Ocupada, PO, asciende a 4,834,044 personas, es decir 96.9% de la PEA. Esto implica que el desempleo abierto afecta al 3.1% de la PEA. Hasta acá, lo que se tiene es la estructura de la PET, PEA y PO. (Cuadro 1). Sin embargo, las características de la Población Ocupada dejan al descubierto fenómenos preocupantes para el país.

Cuadro 1
Guatemala
Indicadores del mercado de trabajo
Personas de 10 años y más, según sexo, octubre 2004

Concepto	Hombres		Mujeres		Total país
	Total	%	Total	%	
Población en Edad de Trabajar	4,282,057	48.1	4,617,914	51.9	8,899,971
Población Económicamente Inactiva	1,041,094	26.6	2,868,647	73.4	3,909,741
Población Económicamente Activa	3,240,964	64.9	1,749,266	35.1	4,990,230
Población Ocupada	3,149,235	65.1	1,684,809	34.9	4,834,044
Población Desocupada Abierta Total	91,729	58.7	64,457	41.3	156,186
Población en Subempleo Visible	471,889	58.2	339,247	41.8	811,136
Población Desocupada Agregada	185,419	29.1	452,207	70.9	637,626
Población Desocupada Abierta Activa	8,639	13.2	56,891	86.8	65,530
Población Desocupada Abierta Pasiva	5,339	41.4	7,566	58.6	12,905
Personas Desocupados Ocultas	9,369	96.0	388	4.0	9,757

Fuente: elaborado con base en datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos del INE, de octubre de 2004.

La estructura educacional de la Población Ocupada, evidencia un bajo nivel de escolaridad, lo que implica un bajo nivel de calificación. Así, el 24.6% no posee ningún grado de escolaridad; el 32.5% posee primaria incompleta; y el 16.9% tiene primaria completa. A partir de este último nivel citado, los porcentajes de la PO que poseen un mayor nivel educativo, disminuyen de manera sensible. Así, el 11.1% posee secundaria incompleta; el 10.3% secundaria completa; el 2.7% tiene educación superior incompleta; y sólo un 1.9% de la Población Ocupada son profesionales universitarios (Cuadro 2).

Cuadro 2
Guatemala
Personas ocupadas de 10 años y más
según sexo y nivel de instrucción, octubre 2004

Concepto	Hombres		Mujeres		Total del país	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	3,149,235	65.1	1,684,809	34.9	4,834,044	100.0
Ninguno	739,439	15.3	450,549	10.8	1,189,988	24.6
Primaria Incompleta	1,068,389	22.1	503,273	10.4	1,571,662	32.5
Primaria Completa	570,166	11.8	248,908	5.1	819,074	16.9
Secundaria Incompleta	366,563	7.6	167,749	3.5	534,312	11.1
Secundaria Completa	277,864	5.7	221,587	4.6	499,451	10.3
Superior Incompleta	70,441	1.5	58,041	1.2	128,482	2.7
Superior Completa	56,373	1.3	34,702	0.7	91,075	1.9

Fuente: elaborado con base en datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos del INE, de octubre de 2004.

Asimismo, el aparato económico carece de la capacidad suficiente para generar los puestos de trabajo que demanda la fuerza laboral del país, fenómeno que se ve agravado por el bajo nivel de calificación de los trabajadores. Como resultado de ello, existe una estructura de ocupación que socava las expectativas de desarrollo del país, de la sociedad y de las personas. En consecuencia, sólo el 24.6% de la Población Ocupada, posee un empleo formal, en tanto que el 75.4% de la misma trabaja en el sector informal de la economía, donde, sin duda alguna, existe un alto nivel de inseguridad en términos de estabilidad e ingresos. Este mismo fenómeno condiciona a que sólo el 21.1% de la PO tenga cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, mientras que el alto 78.9% de personas empleadas carezcan de todo tipo de seguridad social (Cuadro 3).

Cuadro 3
Guatemala
Personas ocupadas de 10 años y más
según sexo, sector económico y cobertura de seguridad social, octubre 2004

Cocepto	Hombres		Mujeres		Total del país	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	3,149,235	65.1	1,684,809	34.9	4,834,044	100.0
Sector Formal	815,184	25.9	376,080	22.3	1,191,264	24.6
Sector Informal	2,334,051	74.1	1,308,729	77.7	3,642,780	75.4
Total	3,149,235	65.1	1,684,809	34.9	4,834,044	100.0
Afiliados al IGSS	646,096	20.5	376,273	22.3	1,022,369	21.1
No Afiliados al IGSS	2,503,139	79.5	1,308,536	77.7	3,811,675	78.9

Fuente: elaborado con base en datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos del INE, de octubre de 2004.

Adicionalmente, el Estado de Guatemala ha sido incapaz de influenciar el remozamiento del sistema económico, para que éste ofrezca nuevas alternativas de ocupación a la población. Como resultado, los tradicionales sectores de agricultura y comercio, son las ramas económicas donde se ocupa la mayor parte de los trabajadores (38.3% y 23.0% de la PO, respectivamente) y es precisamente, donde las remuneraciones tienen los niveles más bajos (Cuadro 4).

Cuadro 4
Guatemala
Personas ocupadas de 10 años y más
según sexo y rama de actividad económica, octubre 2004

Concepto	Hombres		Mujeres		Total del país	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	3,149,235	65.1	1,684,809	34.9	4,834,044	100.0
Agricultura	1,593,864	33.0	257,279	10.8	1,851,143	38.3
Minas y Canteras	8,127	0.2	1,245	0.0	9,372	0.2
Industria	322,987	6.7	335,480	6.9	658,467	13.6
Electricidad y Agua	7,158	0.1	450	0.0	7,608	0.2
Construcción	259,717	5.4	5,440	0.1	265,157	5.5
Comercio	510,336	10.6	600,185	12.4	1,110,521	23.0
Transporte y Comunicaciones	121,474	2.5	12,104	0.3	133,578	2.8
Servicios Financieros	81,130	1.7	35,618	0.7	116,748	2.4
Administración Pública y Defensa	64,108	1.3	18,975	0.4	83,083	1.7
Enseñanza	46,723	1.0	112,358	2.3	159,081	3.3
Servicios Sociales y de Salud	128,717	2.7	302,817	6.3	431,534	8.9
Organizaciones y Organos Extraterritoriales	4,894	0.1	2,858	0.1	7,752	0.2

Fuente: elaborado con base en datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos del INE, de octubre de 2004.

Tanto las características de la fuerza laboral del país como la estructura de protección social y de los sectores económicos de ocupación, son un indicador de que el Estado tiene frente a sí, el reto urgente de diseñar políticas y asignar los recursos necesarios, para impulsar el desarrollo de la fuerza laboral del país, e innovar el aparato económico para generar fuentes de empleo seguro.

2.4 El desafío del desarrollo rural sin respuesta

El actual proceso mundial de globalización está caracterizado por la ocurrencia de grandes avances tecnológicos e impresionantes cambios en las principales esferas de la vida. En lo social, los derechos humanos han pasado a ser la razón fundamental en el debate en torno a la seguridad democrática, lo que implica privilegiar la existencia humana. En lo político existe el consenso de que el régimen democrático, es el mejor sistema para impulsar el desarrollo de la sociedad, donde los ciudadanos puedan disfrutar el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y económico-sociales. Y en lo económico, tiene lugar un impresionante avance tecnológico donde resaltan la expansión de las telecomunicaciones e informática, biotecnología e ingeniería genética, que ha revolucionado de manera sorprendente los métodos y formas de producir.

La denominada economía del conocimiento ha pasado a primer plano. Cada una de las sociedades y países tienen algo de todo lo descrito. Pero en los países más pobres como Guatemala, estos fenómenos también han servido para ensanchar la brecha de desigualdad entre los que tienen y los que no tienen, entre los que ejercen el poder y los que sólo sufren sus efectos, y en gran medida, entre la ciudad y el mundo rural. Guatemala es así. En todos los órdenes de la vida posee focos sociales avanzados y grandes segmentos sociales rezagados, y éstos están principalmente en el área rural. El sistema no alcanza

para todos, se ha escuchado decir a más de algún político tradicional. Pero este argumento no explica que la desigualdad que marca a la sociedad guatemalteca, es un obstáculo para el desarrollo y para la misma viabilidad del Estado, lo que implica que mientras no se resuelva el problema del rezago en el desarrollo de la población que habita el área rural, el Estado tendrá un lugar dentro de los Estados dirigidos por élites depredadoras.

En Guatemala, el desarrollo rural es hasta ahora una demanda sin respuesta. Abundan las estadísticas que prueban que los mayores focos de pobreza general y pobreza extrema están en el área rural. Allí también se presentan los mayores déficit en los servicios de salud, los más graves índices de desnutrición en madres y niños y de mortalidad materna e infantil. El área rural también reporta los mayores niveles de analfabetismo que tiene el país; y allí vive el gran contingente de fuerza de trabajo poco calificada. Indicadores de servicios tecnológicos básicos como energía eléctrica, ponen de manifiesto un visible rezago rural. En el año 2001, el índice de electrificación alcanzó el nivel de 77.34, en tanto que hacia 2004 dicho índice se situó en 84.84, lo cual implicó un crecimiento de sólo 7.5 puntos porcentuales. El rezago en el goce de este servicio básico es manifiesto y el ritmo de crecimiento en la cobertura es lento. Pero además, el nivel de cobertura está muy lejos de acercarse a lo uniforme. Sólo 6 departamentos del país tienen cobertura por encima del índice, los restantes 16 la tienen por debajo de él. Asimismo, en el extremo alto se

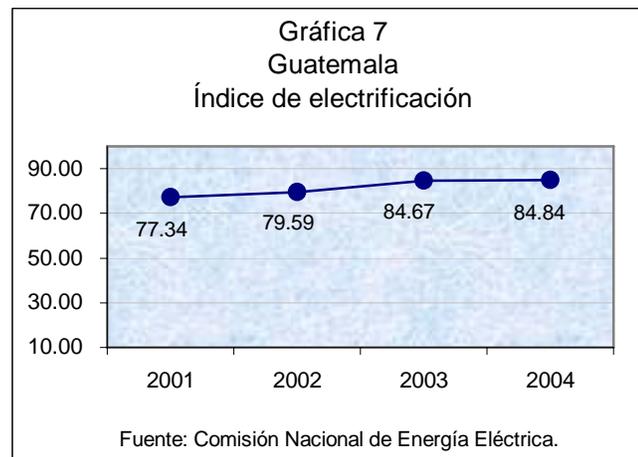
encuentra el departamento de Guatemala con una cobertura del 99.8% y en el extremo bajo está el departamento de Alta Verapaz con un 17.5% de cobertura (Cuadro 5, Gráfica 7 y Anexo 3).

Cuadro 5
Guatemala
Índice de electrificación, 2001-2004
(porcentaje)

Años	Índice	Aumento*
2001	77.34	8.65
2002	79.59	2.25
2003	84.67	5.08
2004	84.84	0.17

Fuente. elaborado con base en datos de la CNEE.

* Puntos porcentuales respecto al año anterior.



Los guatemaltecos que habitan el área rural basan su vida precaria en una economía de sobrevivencia. Es un desafío serio para el Estado de Guatemala

romper ese círculo perverso que mantiene en la miseria al 56% de la población. En lo económico, ello requiere promover la formación de verdaderos agentes económicos en el ámbito rural, mediante el apoyo efectivo a la pequeña y mediana empresa rural, a las cooperativas y a las distintas formas de asociación productiva rural, con el fin de reconvertir, innovar, diversificar y ampliar la actividad productiva. Esto significa apoyar a los campesinos, tanto a los trabajadores como a los que tienen vocación de empresarios, a superar su condición de subsistencia. Esto pasa, obviamente, por el impulso de verdaderos programas estratégicos de infraestructura productiva, facilitación del acceso a la tierra y financiamiento productivo; y por el impulso a la capacitación laboral, gestión empresarial, desarrollo tecnológico e inteligencia y desarrollo de mercados para la producción rural.

En lo social, es necesario que el Estado aumente la inversión pública con el claro propósito de ampliar la cobertura de servicios básicos de educación, salud, seguridad, trabajo y vivienda. Esto implica aumentar el nivel de desarrollo humano de la población rural, tarea que sólo puede lograrse con un aumento significativo de la inversión social, que garantice, no sólo los servicios esenciales citados, sino que también se extienda a asegurar la seguridad alimentaria de la población rural y a construir la infraestructura básica necesaria para apoyar la actividad productiva.

Las tareas del Estado en el desarrollo rural, deberán pasar inevitablemente por propiciar un eficiente acceso a la propiedad y uso de la tierra a las familias que necesitan vivir de ella. Y también deberá impulsarse el establecimiento de mejores condiciones laborales para los trabajadores del campo, cuidando que los patrones cumplan cuando menos con el requisito de pagar el salario mínimo normado.

El desarrollo rural engloba además un conjunto de retos que incluye la promoción de la participación de la población rural, a través de sus organizaciones sociales, en la formación de las decisiones de política pública que afecten en cualquier forma a la población rural, incluidas las que estén referidas a la conservación y explotación de los recursos naturales.

Todas estas tareas pueden ser cumplidas por el Estado, si cada gobierno de turno se empeña en fortalecer la institucionalidad del Estado, y si se establece una estrategia de desarrollo rural, donde todos los actores trabajen de manera coordinada y con una claridad de propósitos, hechos que hasta ahora no han existido, pues las distintas instituciones del Estado han llevado a cabo acciones públicas favorables al desarrollo rural pero desvinculadas de propósitos coherentes de desarrollo rural y sin horizonte de mediano y largo plazos. Dar respuesta a este desafío requiere, obviamente, el diseño y ejecución de una política fiscal coherente con los objetivos del desarrollo rural.

2.5 El Estado débil ante sus funciones incumplidas

El Estado guatemalteco no sólo es pequeño, sino también débil. Respecto a lo primero, una medida tradicional para medir el tamaño del Estado, consiste en la determinación de la proporción que el gasto público representa del Producto Interno Bruto, PIB. Así, en el año 2001 el gasto público fue equivalente al 13.5% del PIB; en 2002 fue de 12.9%; en 2003 a 14.0% y en 2004 bajó a 12.5% (Cuadro 6). De este comportamiento se derivan dos criterios categóricos: el primero se refiere a que el tamaño del gasto público no es consistente de un año a otro, y por tanto, el tamaño del Estado también adopta esa característica; y el segundo se refiere a que, medido por la relación gasto público/PIB, el Estado es pequeño. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, sostiene que en países en desarrollo como Guatemala, si el gobierno ejecuta un gasto suficiente en áreas de prioridad social (las relacionadas con saneamiento, dotación de agua potable, servicios preventivos de salud y cobertura de educación primaria y básica, entre otros servicios esenciales) el gasto público total se considera aceptable cuando alcanza el 20% del PIB.¹⁰

¹⁰ PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano 1991, página 101.

Cuadro 6
Guatemala
Relación gasto público / PIB, 2001-2004
(millones de quetzales corrientes y porcentajes)

Año	PIB	Funcionamiento		Inversión		Gasto público	
		Gasto	% PIB	Gasto	% PIB	Total	% PIB
2001	164,870.1	16,260.0	9.9	5,922.2	3.6	22,182.2	13.5
2002	181,996.4	16,724.5	9.2	6,787.9	3.7	23,512.4	12.9
2003	196,396.3	18,818.2	9.6	8,723.9	4.4	27,542.1	14.0
2004	217,075.4	19,025.9	8.8	8,043.5	3.7	27,069.4	12.5

Fuente: elaborado con base en datos del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas.

Con respecto al planteamiento de la debilidad del Estado, existen argumentos suficientes que lo fundamentan. Sin embargo, estos se pueden resumir en tres puntos.

Un primer punto se refiere al grado en que las instituciones del Estado cumplen con sus funciones específicas, tanto ordenadas por leyes específicas como por la Constitución Política de la República. Ésta, en su artículo primero establece que “el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”; y en su artículo segundo que “es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.¹¹ Estos mandatos constitucionales tienen carácter integral, y por tanto, el cumplimiento del Estado debe evaluarse también de manera integral.

¹¹ Constitución Política de la República de Guatemala.

Frente a ese mandato, existe un notorio déficit entre la magnitud de los servicios que el Estado ofrece y la magnitud de las demandas de la población, especialmente de la población de menores ingresos. De esa manera, los servicios de salud son visiblemente insuficientes para cubrir las necesidades de la población; el sistema de educación pública en el nivel elemental, no sólo adolece de serias deficiencias curriculares sino que también no tiene la capacidad suficiente para atender a toda la población en edad escolar; en materia de trabajo, el Estado ha concentrado sus esfuerzos en estimular el desempeño de los grandes enclaves económicos pero ha descuidado el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas, que son grandes generadoras de puestos de trabajo; y finalmente en el área de seguridad pública, Guatemala posee índices de criminalidad por arriba del promedio latinoamericano, sólo superado por El Salvador y Colombia, países que se ubican como los más violentos del mundo. La seguridad ciudadana es ahora una demanda sentida de la población y la violencia ha generado el miedo colectivo y propiciado el debilitamiento de los hilos de comunicación de la sociedad, fenómeno ante el cual, la capacidad de las instituciones encargadas de la seguridad se ha visto rezagada frente a la magnitud del delito. Incluso existen en el territorio nacional, urbano y rural, espacios “sin ley” donde la presencia del Estado es ineficaz. Todo esto expresa que la institucionalidad del Estado adolece de una disfuncionalidad frente a las necesidades de la sociedad, pues no sólo tiene déficit de cobertura, sino que

además, la estructura institucional se ha vuelto inadecuada frente a las renovadas necesidades de la sociedad.

El segundo punto consiste en que el Estado y sus instituciones sufren una crónica insuficiencia de recursos financieros, que les dificulta cumplir con sus funciones básicas. Existe una combinación perversa entre un creciente volumen de demandas sociales y un estancado nivel de recursos económicos con que cuentan las instituciones. Esta insuficiencia de recursos está asociada a toda una práctica depredadora en el sistema fiscal. Por un lado, la mayoría de empresarios contribuyentes evaden el pago real de los tributos a que están obligados, mediante mecanismos como la doble contabilidad, interpretación antojadiza de las leyes fiscales y la creación de cadenas de sociedades mercantiles y civiles en cuyas transacciones diluyen los impuestos. Por otro lado, el fenómeno de la corrupción desvía un alto volumen de recursos hacia los intereses personales, principalmente de altos funcionarios de gobierno. Este no es un fenómeno que haya practicado determinado gobierno, sino que tiene sus raíces en el propio diseño estructural y legal del Estado y en el anacronismo con el que las distintas fuerzas políticas miran, persiguen, conquistan y ejercen el poder político.

Y el tercer punto se refiere a que el Estado, durante su vida como Estado, no ha podido formar una burocracia técnica, profesional y con capacidad suficiente para dar solidez a la institucionalidad estatal. Pero además, no ha podido conformar

una burocracia autónoma que facilite al Estado tomar el distanciamiento relativo de los distintos poderes fácticos. Esta condición clásica weberiana aún está lejos de conseguirse en Guatemala. La influencia del sector de grandes empresarios, ejército y en la última década del crimen organizado, ha hecho del Estado una genuina representación de intereses particulares y sectoriales, que se valida cada cuatro años mediante procesos electorales. Este fenómeno ha afectado decisivamente al Estado, debido a que las instituciones desarrollan sus funciones claves orientadas por esos intereses particulares.

Pero además, el desarrollo de la burocracia estatal ha sido imposibilitado por la práctica anacrónica de los partidos políticos, pues éstos cuando se posicionan en el gobierno, asumen el clientelismo como mecanismo básico para conformar los equipos institucionales, y con cada nuevo gobierno se produce un relevo de los principales cargos en las instituciones, y en casos frecuentes, se releva buena parte de la burocracia de base. Por lo general, esa sustitución se lleva a cabo, no con burócratas capacitados, sino con personas que han participado en la propaganda electoral o que han contribuido en el financiamiento de la campaña política.

Estos puntos citados, naturalmente están relacionados con la necesidad de que el Estado cuente con una política fiscal sólida, que se funde en una normativa

fuerte, que propicie el desarrollo de la burocracia estatal y dé impulso a la autonomía relativa del Estado, respecto a los poderes fácticos.

Capítulo III

La Política Fiscal en los Años 2001 a 2004

3.1 Las distorsiones en la asignación y ejecución del gasto público

El gasto público en Guatemala, no sólo ha sido planificado, asignado y ejecutado, en buena medida, bajo criterios político-partidarios, sino que también no se han tomado en cuenta las demandas que, si bien han estado presentes a lo largo de toda la historia del país, han aflorado a la escena social en años más recientes, hecho que refleja la visión e intereses políticos de las élites que han conducido al Estado en torno a cómo debe ser éste y las funciones que debe cumplir. En todo caso, la asignación y ejecución del gasto público no refleja que aquél tenga una vinculación efectiva con propósitos de desarrollo del país, lo cual muy bien puede calificarse como una seria distorsión del gasto público, en tanto que idealmente se le considera un instrumento fundamental en manos del Estado para promover el desarrollo integral.

Visto de manera general, el total de gasto público ejecutado durante el período de 2001 a 2004 muestra un comportamiento inconsistente. Así, en el año 2001 registró un aumento de 12.0% respecto al año 2000; en 2002 el aumento fue de 6.0%; en 2003 se incrementó en 17.1%; y en 2004 experimentó una reducción de

1.7%, lo cual implicó que el gasto público total fuera menor al ejecutado durante 2003 (Anexos 4 y 5).

Si bien no existe una evidencia documentada, distintos investigadores coinciden en señalar que el notorio incremento experimentado en 2003 estuvo asociado a que ése fue un año electoral y por tanto el gobierno de turno orientó el gasto público hacia un propósito electoral. Pero en 2004, la situación fue diferente. El Congreso de la República en su legislatura de 2003 no aprobó el presupuesto de gasto público para 2004, hecho que fue motivado por el cambio de gobierno que se produciría al año siguiente, y por tanto, por mandato legal quedó vigente el presupuesto de 2003. El nuevo gobierno, bajo una tardía visión de Estado mínimo, aplicó además un recorte presupuestario que afectó a todas las instituciones del Estado, pero especialmente a aquellas cuya gestión corresponde a las áreas sociales. Esto último obedeció más al enfoque empresarial del gobierno de reducir el tamaño del Estado, que a la necesidad coyuntural de practicar una austeridad de gasto. En todo caso, esos elementos corroboran que el criterio político-partidario así como una visión neoliberal de Estado, coincidieron en ese corto período para definir el perfil de la política de gasto público.

De manera más específica, las distorsiones e inconsistencia en el gasto público, se hacen manifiestas si se examina lo ejecutado por diversas instituciones, bajo

los enfoques de incremento de un año con respecto a otro y de la proporción que representa el gasto de cada institución, tanto en relación al total del presupuesto como respecto al PIB.

En el caso del comportamiento del presupuesto de cada institución de un año con respecto al siguiente, durante 2001 a 2004, no existe una tendencia de estabilidad o de incremento. La única tendencia que se identifica, si se puede nombrar tendencia, es la inestabilidad e inconsistencia. La única institución que refleja un aumento en sus gastos durante los cuatro años citados, es el Ministerio de Educación. El resto de instituciones, igual que experimentaron aumentos importantes en un año, sufrieron también disminuciones sensibles en otro, salvo que en el año 2004 la caída del gasto fue casi generalizada (Anexo 5).

Al observar el gasto de cada institución como proporción del gasto público total, se detecta que de 2001 a 2004 ha prevalecido una situación sin movimientos significativos pero con leves tendencias hacia la baja en casi todas las instituciones. La proporción que el gasto de cada institución representó respecto al gasto público total en 2004, en la mayoría de instituciones disminuyó levemente en relación a 2001, y en unos pocos casos se mantuvo sin alteración. Esto permite inferir que cada una de las instituciones, desde el punto de vista presupuestario, tienen una importancia que año con año se comporta de forma

inercial, sin importar las demandas de desarrollo que de manera dinámica se plantean anualmente a la gestión y a las políticas públicas (Anexo 6).

Asimismo, la estructura de distribución del presupuesto y su ejecución, crean por sí mismas serios obstáculos que dificultan conocer con propiedad la razonabilidad y certeza del gasto. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, de 2001 a 2004, ejecutó un gasto que representó entre 13.8% y 13.6% del gasto público total. Sin embargo, el gasto en educación no fue sólo lo que gastó dicho ministerio. También realizaron gasto en educación el Fondo Nacional para la Paz, el Fondo de Inversión Social e inclusive el Ministerio de Agricultura. Esto implica que el gasto en educación ha sido diseminado en diversas instituciones, pero no existe un sistema de control centralizado que permita conocer con propiedad si el gasto se ejecutó de manera efectiva y transparente, y menos aún, no existió una estrategia de educación que le diera una orientación coherente y estratégica al gasto en esta área, ya que el gasto de los fondos sociales responde a objetivos propiamente institucionales. Situaciones similares ocurren en gastos relacionados con las áreas de agricultura y salud. Esta manera de ejecutar gasto representa una verdadera distorsión en la ejecución del gasto público.

En otro sentido, una verdadera distorsión en la ejecución del gasto público, se refleja en la división entre gasto de funcionamiento y gasto de inversión. La importancia asignada a los gastos de funcionamiento es notoriamente alta y en

2001 éstos representaron el 73.2% del gasto público total para luego descender unos puntos en 2002 y 2003, y de nuevo iniciar su recuperación en 2004 con un 70.3%. En tanto, los gastos de inversión se mantuvieron entre 26.8% y 29.7% en los años de 2001 a 2004 (Cuadro 7). No cabe duda, que Guatemala, siendo un país con precarias capacidades para enfrentar los desafíos que plantean su desarrollo interno y las necesidades de lograr un mejor posicionamiento externo, necesita indefectiblemente aumentar la proporción del gasto público que se dedique a la inversión, cuando menos a un 35%, sin sacrificar por supuesto, el gasto de aquellas instituciones que cumplen con funciones sociales esenciales como salud y educación.

Cuadro 7
Guatemala
Estructura del gasto ejecutado, 2001-2004
(porcentaje del presupuesto total)

Tipo de gasto	2001	2002	2003	2004
Gasto de funcionamiento	73.2	71.1	68.3	70.3
Gasto de inversión	26.8	28.9	31.7	29.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado con base en los datos del presupuesto público de cada año.

3.2 Los problemas en el origen de los ingresos

Históricamente, los ingresos tributarios del Estado han mostrado un tamaño pequeño, en relación al volumen de la economía medida con la metodología actual del Banco de Guatemala. Este hecho está asociado a cuatro problemas fundamentales: la estructura tributaria regresiva; la persistente debilidad del organismo recaudador; la evasión y elusión tributarias; y la perenne oposición de los grandes empresarios organizados a reformas sustantivas que graven la renta, eliminen privilegios fiscales y doten a la administración tributaria de un mejor poder fiscalizador y sancionatorio. Estos problemas pueden ser abordados de manera independiente, pero ellos se interrelacionan dentro de la visión de los agentes que retienen el poder económico, acerca de cómo debe ser la estructura tributaria del país.

El primer problema, referido a que la estructura tributaria posee un marcado carácter regresivo, se explica a partir de dos hechos completamente evidentes. De un lado, en Guatemala existe una alta concentración de la riqueza, fenómeno que se manifiesta en que el quintil más pobre de la población recibe sólo el 3% del ingreso total del país, en tanto que el quintil superior recibe el 62% del ingreso nacional.¹² Frente a esta situación, los impuestos indirectos, cuya base imponible es el consumo masivo, representan en promedio tres cuartas partes de los

¹² Banco Mundial. La Pobreza en Guatemala, página 92.

ingresos tributarios, en tanto que los impuestos directos representan la restante cuarta parte. Específicamente, el Impuesto al Valor Agregado, IVA, es el tributo con mayor importancia y en el período de 2001 a 2004 aportó a los ingresos tributarios entre el 43.8% y el 47.7%. Mientras tanto, el aporte del Impuesto Sobre la Renta, ISR, se mantuvo en una banda de entre 13.2% y 15.0% (Anexo 7). Adicionalmente, el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, IEMA, que complementaba de manera significativa la carga impositiva a los empresarios, en el año 2004 disminuyó significativamente con vistas a desaparecer de la estructura tributaria como resultado de la presentación de recursos ante la Corte de Constitucionalidad, por parte de representantes del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Para recuperarse de las pérdidas fiscales provocadas en el IEMA, el Estado creó en 2004 el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). No obstante, dichas pérdidas no fueron del todo compensadas (Anexo 7).

Lo anterior significa que los dueños de la mayor parte de la riqueza del país pagan poco, en tanto que las grandes mayorías de la población son el principal soporte financiero del Estado. Y si a esto se agregan los bajos niveles de gasto público social (los cuales se analizan más adelante) que han realizado los distintos gobiernos, la estructura tributaria se presenta aún más regresiva. La prevalencia de este esquema tributario implica un serio problema para los

ingresos del Estado, pues un sistema impositivo que tiene su mayor asiento en las aportaciones de las mayorías sociales, que a la vez son los más pobres, está destinado a ser recurrentemente precario.

El segundo problema consistente en la debilidad de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), es el reflejo de un conjunto de factores que imposibilitan el desarrollo y fortalecimiento del organismo recaudador. La dirección de la SAT, por lo general es encomendada a un funcionario o funcionaria que en lo esencial es condescendiente o fiel con los intereses empresariales, aún cuando sea una persona de confianza del Presidente de la República. Esto significa que en la SAT tiene un peso notorio la representación de intereses sectoriales. Lo mismo sucede con los mandos medios más importantes de la SAT. Paralelamente y de manera gradual, la SAT ha sido minada por la corrupción de muchos de sus mandos medios, especialmente en el ramo de aduanas. Asimismo, la injerencia político-partidaria en las contrataciones de empleados a distinto nivel, que deriva en el reclutamiento de allegados al partido del gobierno de turno, ha pasado por encima de la reglamentación interna de la institución y ha hecho obviar el propósito de desarrollar una verdadera carrera de funcionarios tributarios. Estos factores también tienen incidencia en los bajos niveles de recaudación y, por tanto, en la prevalencia de la baja carga tributaria.

Respecto al tercer gran problema, consistente en la evasión y la elusión tributarias, los estudios en los cuales se cuantifica de manera aproximada el monto que las personas individuales y jurídicas dejan de pagar al fisco en concepto de impuestos son pocos y algunos de ellos no son de conocimiento público. Un estudio realizado por la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés) denominado “Evaluación del Desempeño del Sistema Tributario de Guatemala”, presenta datos interesantes.

El estudio sostiene que en el año 2000 el índice de eficiencia del IVA fue de 41.8 y hacia 2003 cayó a 39.4, disminución que se explica por la reducción de la recaudación del IVA doméstico. Asimismo, la tasa de cumplimiento del IVA pasó de 46.0 en el año 2000 a 41.7 en 2003, lo cual representa una pérdida fiscal equivalente a 0.5% del PIB. Es decir que, en el año 2003 el 58.3% del IVA potencial no llegó a las arcas del Estado.¹³ En el caso del ISR, afirma que en el año 2001 su tasa de productividad, tanto de personas naturales como jurídicas, fue menor que en cualquier país de América Latina, pero en los años siguientes se desconoce cómo ha evolucionado este indicador por falta de información adecuada. Sin embargo, se estima que existe una mayor evasión en la declaración y pago del ISR que en el resto de impuestos.¹⁴

¹³ USAID. Evaluación del Desempeño del Sistema Tributario de Guatemala. página 8.

¹⁴ ib. Página 8.

En todo caso, es una práctica normal de las empresas tener doble registro contable de sus operaciones: uno donde reducen artificialmente el monto de los ingresos mediante operaciones ficticias con el propósito de evadir una parte significativa de las obligaciones tributarias, y otro que sirve a los propósitos de información para los accionistas. También es una práctica normal de los gerentes empresariales hacer interpretaciones antojadizas de las debilidades de las leyes tributarias para reducir las obligaciones impositivas.

Y el cuarto problema está referido a la oposición sistemática que el sector de grandes empresarios ha mostrado a todo proyecto de reforma fiscal, que implique la posibilidad de afectar de manera sustancial su renta o su patrimonio o trate de reducir notoriamente o eliminar los privilegios fiscales. Éste es posiblemente el factor de mayor importancia negativa que imposibilita tener una estructura tributaria fuerte (entendida ésta tanto en su estructura administrativa como impositiva). De esta manera, las iniciativas de reforma fiscal históricamente han iniciado como proyectos ambiciosos, pero finalmente han sido aprobadas en el Congreso de la República, sin aquellas partes sustantivas que habrían fortalecido el sistema tributario. Así lo evidencian los siguientes acontecimientos:

En 1983 el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt intentó crear dos medidas: un gravamen a las importaciones suntuarias y evitar la sobrefacturación de las

exportaciones y la subfacturación de las importaciones. La Cámara de Comercio evito la aprobación de la primera y la Cámara de Industria la de la segunda.¹⁵

En 1985, en el gobierno de Humberto Mejía Vítores, la reforma tributaria pretendía crear un impuesto a la exportación del café, tipificar el delito cambiario, incluir las operaciones cambiarias como renta imponible, y utilizar el cálculo ad-valorem para el cobro del impuesto al consumo de petróleo y derivados, entre otros. El CACIF presionó a la Asamblea Nacional Constituyente e hizo abortar estas reformas.¹⁶

En 1987, durante el gobierno de Vinicio Cerezo, el proyecto de reforma tributaria incluía, entre otras medidas, la condición de la fiscalización previa para devolver los saldos de crédito fiscal del IVA acumulados en años anteriores; y el incremento en 4 puntos porcentuales a las tarifas arancelarias. En oposición a ello, la Cámara de Comercio llamó a sus afiliados a cerrar los comercios y el CACIF impulsó dos paros nacionales, en tanto que miembros afines a estas organizaciones presentaron recursos ante la recién creada Corte de Constitucionalidad, con ello abortaron partes importantes de la reforma.¹⁷

En 1992, durante el gobierno de Jorge Serrano Elías, la reforma proponía, entre otras medidas, la adopción de un impuesto con tasa de 1.5% sobre los activos

¹⁵ Mayra Palencia. La Encrucijada Tributaria: Los Dominios del Poder, páginas 64 y 65.

¹⁶ Ib. Páginas 77, 79 y 85.

¹⁷ Ib. Páginas 172, 173 y 175.

totales netos de la empresas; aumentar la tasa del IVA del 7% al 10%, eliminar varias exenciones del IVA (excepto las basadas en la Constitución); eliminar todos los incentivos tributarios contemplados en la Ley del ISR (excepto los de maquilas y zonas francas); simplificar el rango arancelario de 0% - 40% a 10% - 20%; gravar con 10% los ingresos por concepto de intereses; y grabar con IVA y arancel de 10% las importaciones de petróleo. Una vez aprobada la reforma, el CACIF planteó diversos recursos de inconstitucionalidad, algunos de los cuales fueron declarados con lugar, y en consecuencia los privilegios fiscales quedaron inalterados. A la vez, la protesta popular impidió el incremento en la tasa del IVA.¹⁸

En 1994, el gobierno de Ramiro de León Carpio planteó dos propuestas de reforma tributaria. Una primera, ambiciosa, antes de que llegara al Congreso de la República enfrentó la oposición férrea de la organización de la cúpula empresarial, hecho que la convirtió en fallida. Una segunda que fue aprobada por el Congreso, cuyos puntos medulares eran: establecimiento de la tasa del ISR en 30%; un impuesto con tasa de 1.5% sobre los activos netos de las empresas; creación de la división de grandes contribuyentes dentro de la administración tributaria; eliminación de las exenciones del IVA (excepto las basadas en la Constitución) y de la devolución del crédito fiscal a los exportadores; sustitución del precio ex fábrica por el precio al consumidor como base del impuesto a la

¹⁸ Mayra Palencia. La Encrucijada Tributaria: Los Dominios del Poder, páginas 208 a 218.

distribución de bebidas alcohólicas; y aumento de 100% a la tarifa del impuesto al tabaco. Mediante recursos de inconstitucionalidad, el CACIF abortó las partes sustantivas de la reforma tributaria, que prácticamente la dejaron sin contenido.¹⁹

Después del paréntesis que significó el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, fiel representante del sector empresarial, durante el período 2000–2004 del gobierno de Alfonso Portillo, el CACIF llevó a cabo de manera sistemática una oposición a la política tributaria, bajo el argumento del desprestigio, la corrupción y la falta de tino político²⁰ del gobierno. La mayor parte de los grandes empresarios se posicionaron en una rebeldía de pago de tributos; sus prominentes representantes lograron que la Corte de Constitucionalidad declarara inconstitucionales los impuestos a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias y el de Distribución de Bebidas Alcohólicas; en agosto de 2001, capitalizando el descontento popular por el aumento del 10% al 12% en la tasa del IVA, lideraron una protesta contra esta medida, pero fundamentalmente contra aquéllas con las cuales el gobierno pretendía fortalecer el poder fiscalizador y sancionatorio de la administración tributaria.

¹⁹ Mayra Palencia. *La Encrucijada Tributaria: Los Dominios del Poder*, páginas 280 a 289.

²⁰ La falta de tino político se hizo evidente, cuando en junio de 2000 el gobierno de Portillo dio marcha atrás en la aprobación del aumento a la tasa del IVA, acordado en el marco del Pacto Fiscal. Un año después cuando el Congreso la aprobó, se enfrentó a la oposición orquestada por el CACIF, en un contexto de confrontación con el gobierno.

3.3 La insuficiencia de los ingresos para financiar al Estado para que cumpla con sus funciones constitucionales

El manifiesto rezago del país en los ámbitos social, político y económico, que se refleja en última instancia en altos niveles de pobreza, endeble calidad de vida de la mayoría de sus habitantes, falencias de los servicios esenciales de salud y educación y en la carencia de bienes públicos de beneficio social como la seguridad, hace innecesaria la elaboración de un inventario de las distintas funciones constitucionales que el Estado incumple o cumple de manera deficitaria debido, en buena medida, a la precariedad de sus finanzas públicas.

Desde una primera perspectiva, el comportamiento de la carga tributaria permite inferir que los ingresos tributarios históricamente han tenido un bajo nivel notorio. Así, del año 2001 a 2002 la carga tributaria pasó de 9.7% a 10.6% del PIB. Pero en 2003 y 2004 disminuyó sensiblemente hasta ubicarse en este último año en 10.1% del PIB (Cuadro 8). En Centroamérica, Guatemala es el país con la menor carga tributaria: en 2004 en El Salvador fue de 11.5%; en Honduras 16.9%; en Nicaragua 16.2% y en Costa Rica 13.3%.²¹

²¹ SIECA. Boletín Estadístico No. 14-1, páginas 1, 2, 3 y 4.

Cuadro 8
Guatemala
PIB, Ingresos Tributarios y Carga Tributaria, 2001-2004
(millones de quetzales corrientes)

Año	PIB	Ingresos tributarios	Carga tributaria %
2001	164,870.1	15,927.8	9.7
2002	181,996.4	19,294.7	10.6
2003	196,396.3	20,280.7	10.3
2004	217,075.4	21,974.0	10.1

Fuente: elaborado con base en datos del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas Públicas.

El sistema tributario en Guatemala se ha visto imposibilitado para cumplir la meta de 12% de recaudación tributaria establecida en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, la cual debió alcanzarse en el año 2000 y que ante la imposibilidad de cumplimiento fue de nuevo programada para 2002. Pero más que ello, el nivel de los ingresos tributarios como proporción del PIB da cuenta de un Estado pequeño con ingresos manifiestamente precarios, lo cual indica que es imposible que cumpla de manera solvente sus funciones constitucionales.

Desde la perspectiva del gasto público total, su medición con respecto al PIB deja al descubierto que el Estado tiene ingresos que no le pueden garantizar el cumplimiento de las obligaciones para las cuales fue creado. De manera sistemática, el Estado ha recurrido a la contratación de deuda interna y externa para complementar los insuficientes ingresos tributarios y cubrir el monto total de

los débiles presupuestos públicos. Durante el período de 2001 a 2004, la única tendencia que se observa es que el monto de los recursos que el Estado gastó, medidos como proporción del PIB, se inclinaron hacia la baja. Así, en 2001 el total del presupuesto público ejecutado ascendió a 13.5% del PIB; luego en 2002 pasó a 12.9%, y en 2003 alcanzó el mayor nivel de los cuatro años al ubicarse en 14.0%; pero en 2004 cayó a 12.5% del PIB (Anexo 8). Tal como quedó expuesto más arriba, un Estado cuyo gasto público total equivale al 20% del PIB, se considera de tamaño aceptable. Guatemala está demasiado distante de ese nivel. Y siendo las finanzas públicas el pilar fundamental para que un Estado se desarrolle y fortalezca, es comprensible por qué Guatemala tiene un Estado débil, que incluso no tiene la capacidad suficiente para tener una presencia respetable en todo el territorio nacional.

Un tercer indicador, la proporción de gasto social, confirma que el monto de ingresos que capta el Estado no le permite cumplir con suficiencia sus funciones constitucionales.²² De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un nivel de gasto social se considera bastante aceptable cuando de un presupuesto público que equivale al 20% del PIB se destina como mínimo el

²² El sistema de contabilidad del Estado, aún con todos los mecanismos de modernización y de transparencia que se han implementado, imposibilita conocer con propiedad el gasto social del país. El gasto social está diseminado (término quizá más apropiado que descentralizado) en ministerios, fondos sociales, consejos de desarrollo y municipalidades, para lo cual se carece de un control centralizado, particularmente en lo que se refiere a las significativas sumas destinadas a las municipalidades.

40% de su monto a gasto social.²³ Es decir que, en estas condiciones, el gasto social equivaldría al 8% del PIB.

Si se toma como gasto social los montos destinados a las instituciones con funciones sociales y se incluyen además las transferencias a las municipalidades del país, sin distinguir por supuesto cuánto efectivamente tiene destino social propiamente dicho, el criterio de gastar como mínimo el 40% del presupuesto público en el área social, se cumplió en tres de los cuatro años del período 2001-2004, salvo en 2003 cuando el gasto social alcanzó el nivel del 39.3% del gasto total ejecutado. Pero si se considera gasto social el monto destinado al mantenimiento de la seguridad pública, que es ahora un bien público del que necesita disfrutar la sociedad, el gasto social ha sido de entre 45% y 48.2% (Anexos 9 y 10). Sin embargo, debido al hecho de que el gasto público total no ha superado el 14% del PIB, el indicador de gasto social queda disminuido sensiblemente, en relación a los márgenes aceptables, estudiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La medición del gasto social como proporción del PIB pone de manifiesto una situación precaria. Sin incluir los gastos de seguridad, de 2001 a 2003 fue equivalente a 5.5% del PIB y en 2004 descendió a 5.2% (Anexo 11).

²³ PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano 1991, página 106.

Los anteriores puntos dejan en evidencia, que efectivamente los ingresos del Estado, sumados tributarios y no tributarios, son insuficientes para financiar al Estado para que cumpla de manera solvente y no deficitaria, las funciones constitucionales fundamentales para las cuales, desde el punto de vista constitucional, fue creado, las cuales están relacionadas con educación, salud, dotación de servicios e infraestructura básicos para que las mayorías de habitantes del país tengan una vida digna.

3.4 Principales factores que han dificultado el diseño y la ejecución de una política fiscal coherente con las necesidades del Estado

Varios son los factores decisivos que impiden el diseño y ejecución de una política fiscal, coherente con las necesidades del desarrollo de la sociedad y el cumplimiento de las funciones del Estado. Así, se tienen los siguientes:

Primero. La debilidad del Estado guatemalteco es integral. No existe una visión de país que oriente para el largo plazo la gestión cotidiana de las instituciones estatales. Éstas operan dentro de una dinámica donde los cambios que podrían conllevar al desarrollo progresivo de las mismas, no son la preocupación ni de la dirección ni de la burocracia de tales instituciones. En nada ha ayudado a modificar este tipo de conducta el quehacer de los partidos políticos que han llegado a hacer gobierno y conducido al Estado. La principal motivación de ellos

ha sido el enriquecimiento de sus miembros más prominentes, la realización de negocios a la sombra del Estado y la práctica de un dañino clientelismo político. En este marco general, el diseño y la ejecución de la política fiscal, han sido influenciados decisivamente por los objetivos de materializar esos intereses.

Segundo. En el orden legal, el conjunto de la normativa que sustenta la existencia del Estado y sus instituciones no garantiza de manera suficiente el diseño y ejecución de una política fiscal que se base fundamentalmente en las funciones del Estado y las necesidades de desarrollo de la sociedad. Por ejemplo, la definición de los distintos proyectos de inversión y los gastos de funcionamiento la realiza cada uno de los ministerios del gobierno, criterio que se considera acertado; el Ministerio de Finanzas define bajo criterios meramente contables el tamaño de los presupuestos por institución, criterio que ya incluye un sesgo en tanto esta institución desconoce en esencia las prioridades locales y sectoriales. Pero en este marco, hasta el año 2004 ha existido un número considerable de proyectos de inversión, bajo la responsabilidad de los Fondos Nacional para la Paz (FONAPAZ) y de Inversión Social (FIS), cuya viabilidad técnica y económica no es sometida a ningún dictamen técnico de institución calificada, particularmente de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). Igual situación se presenta en los recursos destinados a los Consejos de Desarrollo y a las municipalidades. Pero ese presupuesto así diseñado está sujeto al examen poco calificado de los

diputados al Congreso de la República, quienes le introducen las ataduras políticas correspondientes. Al final del proceso, el presupuesto aprobado está preparado para soportar toda clase de arbitrariedades en su ejecución, como los altos niveles de corrupción o la cuestionable efectividad de los proyectos, sin que exista mecanismo alguno en manos de SEGEPLAN o del Ministerio de Finanzas que permita conocer con propiedad la efectiva realización del proceso de gasto, que no sea, por supuesto, el simple registro contable.

Tercero. La insuficiencia de los ingresos fiscales y la precariedad de los ingresos tributarios, son una fuerte limitante para que el Estado pueda atender adecuadamente las necesidades sociales de salud y educación, disminuir los altos niveles de violencia y llevar a cabo proyectos de desarrollo. No hace falta probar en detalle estos argumentos. El sólo hecho de que la carga tributaria del país sólo haya llegado a 10.6% del PIB en 2002 y que en 2003 y 2004 haya experimentado un comportamiento hacia la baja hasta ubicarse en 10.1% del PIB (Cuadro 8), es evidencia irrefutable de que los ingresos tributarios son precarios. En estas circunstancias, aún si se omitiesen las falencias referidas a los malos manejos, la política fiscal habrá de tener toda clase de limitaciones.

Cuarto. La corrupción se ha vuelto un fenómeno que de una u otra manera se ha extendido por todas las instituciones del Estado y ha imposibilitado el desempeño de una política fiscal sana. Aún cuando no existen estudios que cuantifiquen el

volumen de los recursos del presupuesto público que se transforman en beneficio privado de prominentes funcionarios públicos, las recurrentes informaciones de prensa y el conocimiento popular dan cuenta del enriquecimiento ilícito de presidentes, ministros, secretarios, viceministros y gerentes de importantes instituciones.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por la organización Transparencia Internacional ubica a Guatemala en el lugar número 17 de un total de 19 países de América Latina incluidos en el índice. El IPC es elaborado con una escala de 1 a 10 puntos, y la calificación de 10 corresponde a países sin problemas de corrupción, en tanto que la calificación de 1 corresponde a los países con altos niveles de corrupción. En 2001 Guatemala fue calificada con el índice de 2.9; en 2002 con 2.5; en 2003 con 2.4; y en 2004 fue calificada con 2.2. Esta serie de calificación significa que Guatemala posee elevados niveles de corrupción, que la sitúan en el último lugar de los países centroamericanos y en América Latina sólo es mejor que Paraguay y Bolivia, países calificados con los peores índices de corrupción en el continente.²⁴

La existencia de altos niveles de corrupción está asociada a la convergencia de diversos factores. Incide fuertemente la visión que tienen los partidos políticos que les lleva a interpretar al Estado como un botín económico; también influye

²⁴ Transparencia Internacional. Reporte del Índice de Percepción del año 2004.

decisivamente la debilidad de la normativa legal y la inoperancia del sistema de justicia en la persecución y penalización de los delitos relacionados con los robos al Estado. Pero además, las instituciones encargadas de velar por el uso transparente de los recursos públicos, por un lado son débiles, y por otro carecen de sistemas eficientes de control para disminuir la corrupción. El sistema Guatecompras, diseñado con el fin de hacer transparente el proceso de adquisiciones del sector público, no ha logrado cumplir con tal objetivo; los gastos ejecutados por las municipalidades del país originados en las transferencias del gobierno central, así como los cuantiosos recursos gastados por los diversos fondos sociales, carecen de la fiscalización durante su proceso de realización. Pero además, ante la cada vez mayor descentralización del gasto público, no se ha creado un sistema de control central que permita verificar el real destino de los recursos públicos.

Quinto. La evasión y la elusión tributarias es un fenómeno que afecta negativamente a los ingresos del Estado y limita el alcance de las políticas públicas y de sus programas, tanto en el ámbito del funcionamiento como en el de inversión. Por lo general, el diseño del presupuesto público descansa en el supuesto de ingresos tributarios precarios, debido a que el organismo recaudador de impuestos no tiene la capacidad de obligar, especialmente a los grandes contribuyentes, a pagar sus tributos en estricto apego a la ley.

Asimismo, desde el lado de muchas empresas del sector privado, son recurrentes la práctica de tener doble registro contable y la interpretación antojadiza de las leyes tributarias con fines de evasión y elusión; la omisión deliberada del pago de tributos; y el uso de los recursos legales ante los tribunales para evitar o retardar la aplicación de ajustes a aquellas empresas a las que se les ha descubierto algún incumplimiento de obligaciones tributarias.

Tal como se anotó más arriba, no existen estudios que cuantifiquen con propiedad el monto tributario evadido; sin embargo, los datos del estudio de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés) denominado “Evaluación del Desempeño del Sistema Tributario de Guatemala”, ya citados, prueban que la evasión y elusión tributarias afectan negativamente a los ingresos fiscales.

Es esta concurrencia de factores que imposibilita el diseño y la ejecución de una política fiscal que sirva verdaderamente a las necesidades del desarrollo social y permita al Estado cumplir con las obligaciones que le manda la Constitución Política de la República.

Capítulo IV

Características que Debe Reunir la Política Fiscal para Servir al Desarrollo Integral de Guatemala

Plantear las características fundamentales que debiera reunir la política fiscal en el caso guatemalteco, para servir al Estado como mecanismo eficaz para impulsar el desarrollo y permitirle cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política, no es un asunto complicado. A lo largo de todo este trabajo ha quedado manifiesta la situación crónicamente precaria de dicha política.

Además, es ampliamente conocido que los esfuerzos de cambio hacia la mejoría enfrenta la férrea resistencia de los grandes empresarios agrupados en el CACIF, quienes son además los agentes que están al centro de la evasión y la elusión tributarias. Al final de cuentas, esa conducta que se materializa en un posicionamiento político frente al fortalecimiento del Estado y el desarrollo de la sociedad, está asociado a un pensamiento ultraconservador y a un atraso en las concepciones económicas, sociales y políticas en torno a las vías por las cuales un país y una sociedad podrían desarrollarse, lo que influye para que el pensamiento y la actitud mezquinas de los actores que retienen el poder se impongan al conjunto de la sociedad, hecho que imposibilita dar pasos visibles hacia adelante. El reconocimiento de este fatal realismo hace parecer que la reforma profunda de la política fiscal se sitúe aún en los dominios de lo imposible

y el Estado y el país se encaminen hacia el fracaso. No obstante, es válido plantear esas características básicas que debe adoptar la política fiscal como mecanismo estatal para impulsar el desarrollo. Tales son las siguientes.

4.1 La progresividad

La progresividad es una condición indispensable que debe caracterizar a la política fiscal del Estado de Guatemala, dada la estructura de distribución del ingreso en los distintos estratos sociales y los amplios sectores de población en estado de pobreza general y pobreza extrema.

Un primer punto de análisis sugiere que el Estado debe tomar medidas firmes para hacer que la estructura tributaria adopte un carácter progresivo, en su sentido completo. Véase esto por partes. De manera general las medidas deberían encaminarse hacia el objetivo de aumentar notoriamente la participación de los impuestos directos, particularmente el Impuesto Sobre la Renta, en la composición de los ingresos tributarios.

En su estudio, Retos de la Política Fiscal en Centro América, el Dr. Juan Alberto Fuentes sostiene que, aunque no existe un amplio consenso para evaluar con una metodología plenamente aceptada la incidencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso “si se supone que la tributación directa tiende a ser

progresiva y la indirecta regresiva se puede concluir que la regresividad del sistema tributario se elevó entre 1990-1994 y 2000-2003”.²⁵

En el período estudiado, 2001-2004, los impuestos directos representaron en promedio el 25% de los ingresos tributarios, en tanto que los impuestos indirectos aportaron en promedio el 75% (Anexo 7). Dadas las enormes desigualdades en la apropiación del ingreso nacional que hace distinguir a un pequeño segmento de la población que se apropia de la mayor parte del ingreso nacional y a un extenso sector social pobre (punto 3.2), es una injusticia tributaria el hecho de que la tributación directa tenga relativamente poca importancia en el país, en tanto que los impuestos indirectos soportados por el consumidor final, particularmente el IVA, den un fuerte aporte a los ingresos fiscales. Esta estructura impositiva sólo significa que quienes tienen más riqueza, en términos de capacidad de pago aportan menos al fisco que quienes tienen menos riqueza.

De manera más específica, el logro de la progresividad en la política tributaria está asociada a los esfuerzos por hacer que se establezca la equidad en el pago de cada uno de los tributos. Esto pasa por fundar un sistema tributario sustentado en el criterio normativo de que quienes poseen más paguen más, es decir equidad vertical, y que quienes tienen un mismo nivel de ingresos tengan el mismo nivel de aporte tributario, es decir, equidad horizontal. En política tributaria

²⁵ Juan Alberto Fuentes. Retos de la Política Fiscal en Centroamérica, publicado por CEPAL en noviembre de 2006.

esto significa eliminar de la normativa legal específica todos aquellos aspectos que inducen a la evasión y la elusión tributarias, y dotarla de un poder sancionatorio firme y de criterios de simplificación en las deducciones, especialmente en lo referido a la determinación del ISR.

En el estudio “Reforma Tributaria para el Desarrollo Humano” se afirma que “el impuesto sobre la renta personal tiene carácter cédular (en contraposición a global) lo cual significa que cada tipo de ingreso está vinculado a un régimen impositivo distinto con tasas diferentes; además, existe un gran número de exenciones según la fuente generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas financieras y de capital), que determina, en la práctica, que casi la totalidad de la tributación recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, hecho que atenta contra la equidad horizontal y vertical y mina la eficacia recaudatoria. Por su parte, el impuesto sobre la renta de las sociedades también presenta un conjunto de exoneraciones subjetivas, fundamentalmente para las empresas extranjeras instaladas en zonas francas”.²⁶

Junto a los criterios de simplificación de deducciones en el régimen de ISR, deberán establecerse también criterios y mecanismos de verificación para evitar que los distintos agentes recaudadores del IVA se apoderen de una parte de él mediante el uso inapropiado del IVA crédito o el aumento ficticio del mismo.

²⁶ Manuel R. Agosin, Alberto Barreix, Juan Carlos Gómez Sabaini y Roberto Machado. Revista CEPAL No. 87, diciembre de 2005.

Un conjunto de medidas que concreten lo indicado, necesariamente llevará no sólo a volver progresiva la estructura tributaria del Estado, sino también a elevar el nivel de ingresos del fisco.

Un segundo punto de análisis lleva a plantear que el gasto público debe adoptar también un carácter progresivo. La política de gasto público deberá responder a una visión de Estado y de sociedad con horizonte de desarrollo, lo que significa abandonar la visión de corto plazo y dejar de responder en esencia a intereses coyunturales de gobierno, de partidos políticos y de personas políticas en particular.²⁷

Hacer progresiva la política de gasto público significa descontaminar la asignación y la ejecución del gasto público de la intervención negativa de los intereses sectoriales y particulares. Pero esencialmente significa orientar el gasto hacia aquellas áreas sociales prioritarias como salud, educación, desarrollo rural, desarrollo de los pueblos mayas, desarrollo de la mujer y el restablecimiento y preservación de la seguridad ciudadana. En esta misma línea, la política de gasto también debe tener en cuenta el desigual desarrollo territorial del país, y por tanto, deberá poner especial atención a aquellas regiones del país que están sometidas a severos niveles de pobreza.

²⁷ El gasto público responde esencialmente a las necesidades políticas de cada gobierno de turno, y en buena medida su distribución refleja el poder que cada ministerio concentra. Pero además, el gasto público es objeto de negociación entre los partidos políticos representados en el Congreso de la República, y en último término, cada uno de los diputados obtiene un derecho de administración sobre cierta cuota de gasto público.

Sólo si la política fiscal es progresiva, tanto en su componente de ingresos como de gastos, puede ser eficaz en si misma y como instrumento de acción del Estado. Y esto trasciende el fin de la justicia fiscal para vincularse a un propósito estratégico de desarrollo y a una visión de país viable.

4.2 La sostenibilidad

Regularmente se define que sostenibilidad es una característica que se manifiesta en el nivel de estabilidad y solvencia, que la política fiscal tiene para enfrentar el endeudamiento de corto y largo plazos del Estado, sin que su función de proveer al Estado los recursos necesarios para que cumpla con sus obligaciones constitucionales esté en riesgo.

Lo anterior tiene dos significados interrelacionados: por un lado la política fiscal debe asegurar un nivel suficiente de recursos para evitar que el Estado recurra de manera persistente y poco prudente a la contratación de deuda pública para financiar sus gastos, particularmente los de funcionamiento; y por otro lado, una eficiente política fiscal debe asegurar que en el mediano y el largo plazos la atención a los compromisos de amortización y servicios de la deuda pública no debiliten la capacidad de gasto público del Estado, especialmente en las áreas prioritarias de desarrollo.

De manera general, los diversos estudios existentes sobre esta materia, recurren a un reducido número de indicadores para evaluar la sostenibilidad fiscal. Los más utilizados son la relación de deuda pública/PIB y el déficit fiscal.

En el caso guatemalteco, estos indicadores no reflejan de manera objetiva la sostenibilidad de la política fiscal y sustentan el criterio de una sostenibilidad ficticia. Así, la deuda pública, en los años de 2001 a 2004, representó 19.6%, 17.9%, 19.5% y 20.0%,²⁸ respectivamente, lo cual significa en términos de matemática simple, un endeudamiento moderado. Asimismo, el déficit público consolidado respecto al PIB, durante los mismos años se mantuvo en los niveles de 2.7%, 1.6%, 2.8% y 1.5%,²⁹ respectivamente. Esto significa que el nivel de endeudamiento público derivado de la insuficiencia tributaria para cubrir el presupuesto público fue moderado. Bajo estos dos criterios tradicionales, Guatemala tiene una política fiscal sostenible.

Sin embargo, existen otros elementos de análisis que indican que la política fiscal no es sostenible. Véanse los siguientes:

Primero. El bajo nivel de la relación deuda pública/PIB no indica de ninguna manera que los ingresos tributarios tengan una posición fuerte y sostenida frente a los compromisos de la deuda pública. En este caso, el indicador de la relación

²⁸ Banco de Guatemala. Propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia 2006, páginas 112 y 113.

²⁹ ib. Página 113.

servicios de la deuda a ingresos tributarios provee un criterio más preciso al respecto. En los años de 2001 a 2004, el indicador referido fue de: 75.3; 33.8; 27.9 y 27.3,³⁰ respectivamente. Sólo en 2004, cuando el indicador fue menor a los años anteriores, por cada quetzal recaudado por ingresos tributarios, veintisiete centavos se destinaron a pagos de servicios de deuda pública. Es decir que el pago por servicios de la deuda pública³¹ absorbe una proporción elevada de los ingresos tributarios, que en el mejor de los años del período anotado, superó la cuarta parte de los mismos.

Segundo. Para que una política fiscal sea sostenible, su componente de ingresos tributarios debe mantenerse en un nivel estable como proporción del PIB, salvo cuando se presenten ciclos recesivos y la economía registre tasas negativas de crecimiento, hecho que se habrá de reflejar en la recaudación tributaria. En los años 2001 a 2004, si bien la economía experimentó una seria pérdida de dinamismo, su ritmo de crecimiento se expresó en tasas positivas: 2.3%, 2.2%, 2.1% y 2.7%,³² en los años indicados respectivamente. Sin embargo, la carga tributaria tuvo un comportamiento hacia la baja y de 10.6% que fue en 2002 cayó a 10.1% en 2004 (Cuadro 8), es decir, disminuyó como proporción del PIB.

³⁰ Banco de Guatemala. Propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia 2006, página 113.

³¹ En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2006, se define la Deuda Pública como todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras, todos los pasivos son deuda; además indica que los servicios de la deuda pública comprenden las erogaciones destinadas a atender el pago de intereses, gastos, comisiones y amortización de préstamos obtenidos, colocación de bonos, letras del tesoro o títulos en el país o en el exterior.

³² Banco de Guatemala. Propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia 2006, página 109.

Estos dos criterios planteados permiten inferir que la política fiscal no es sostenible para el mediano y largo plazos. En primer lugar, la alta proporción de los ingresos tributarios que absorben los pagos por servicios de la deuda pública, debilitan a la política fiscal en su función de proveer los recursos suficientes al Estado y lo atan a la necesidad de recurrir de manera persistente a la contratación de deuda pública con los consecuentes costos futuros para el desarrollo, fenómeno que induce al Estado a no pensarse en el largo plazo sino a resolver sólo los asuntos de corto plazo. En segundo lugar, el hecho de que la carga tributaria sea pequeña y además experimente tendencias hacia la baja, provoca que la capacidad de la política fiscal se vea más comprometida frente a las obligaciones de la deuda y debilitada en su función de proveer los recursos que el Estado necesita.

Los puntos anotados dejan al descubierto la necesidad que tiene el Estado de Guatemala de tomar medidas para dar sostenibilidad a su política fiscal. No se trata sólo de tener niveles moderados de deuda pública/PIB y bajo déficit fiscal. Se trata de tomar medidas para evitar que la deuda pública sustituya el papel de los ingresos tributarios en cada período fiscal; de prevenir que los compromisos acumulados a futuro de la deuda pública provoquen la disminución de la efectividad del gasto público; y hacer que la carga tributaria se mantenga en una proporción aceptable del PIB, cuando menos en 12%, compromiso que asumió el Estado en el Acuerdo de Paz Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación

Agraria. Estos elementos de sostenibilidad deben estar presentes en la política fiscal, en el corto, mediano y largo plazos.

4.3 La certeza jurídica

Una característica evidente en la política fiscal, específicamente en la política tributaria, es la inestabilidad y débil certeza jurídica. Esto significa que en el largo plazo no existe seguridad respecto a que la política tributaria tenga estabilidad y consistencia jurídica. Expresado de otra manera, no existe clara certeza en el largo plazo respecto a que la legislación específica que norma a cada uno de los impuestos del sistema tributario, no será objeto de cambios constantes o permanecerá sin ser sometida a recursos de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad, presentados por organizaciones o personas interesadas en que no se modifiquen las situaciones de privilegios. La existencia de poca certeza jurídica en la política tributaria de Guatemala se explica con los siguientes hechos.

Durante los años 2001 a 2003, la Ley del IVA fue afectada por un recurso presentado ante la Corte de Constitucionalidad y reformada por cinco Decretos del Congreso de la República.³³ Esto provocó que aspectos sustanciales de dicha ley quedaran suspendidos en su aplicación por haber tenido lugar el

³³ Resolución No. 1060-2003 de la Corte de Constitucionalidad. Decretos 32-2001, 48-2001, 62-2001, 16-2003 y 32-2003 del Congreso de la República.

recurso ante la Corte, en tanto que los Decretos del Congreso reformaron otros aspectos de la ley con el propósito de hacerla más efectiva. No obstante, esto último tuvo ventajas de corto plazo, pues en el mediano y largo plazos dichas ventajas no se reflejaron en una mejor recaudación del impuesto.

Así también, durante los años de 2001 a 2004, la Ley del ISR fue afectada por dos recursos ante la Corte de Constitucionalidad y reformada en aspectos fundamentales por tres Decretos del Congreso.³⁴ Los Decretos del Congreso perseguían mejorar el desempeño del ISR, pero los recursos ante la Corte, obviamente, se propusieron defender aspectos favorables para los grandes empresarios, en la determinación del ISR a pagar. Esto ha contribuido a tener una Ley del ISR bastante inestable y provocado un desempeño pobre de tal impuesto.

Similares situaciones se presentan en impuestos de menor importancia como el de la distribución de bebidas alcohólicas y sobre los derivados del petróleo. Por lo general, los recursos ante la Corte de Constitucionalidad que han afectado a estos impuestos, han sido presentados por representantes de los grandes empresarios, que se sienten afectados por tales tributos.

³⁴ Resoluciones 1086-2001 y 1223-2003 de la Corte de Constitucionalidad. Decretos 33-2001, 18-2004 y 33-2004 del Congreso de la República.

Las reformas constantes a las leyes tributarias no se han producido sólo durante el período estudiado. Para precisar un punto de partida en el tiempo, desde la instauración del régimen civil en 1985 hasta 2004, que es el año final del período que se estudia en el presente trabajo, los gobiernos de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio (QEPD), Álvaro Arzú y Alfonso Portillo, impulsaron sendos procesos de reforma a las leyes tributarias, y asimismo, éstas enfrentaron una serie de recursos de inconstitucionalidad, presentados ante la Corte de Constitucionalidad.

Los anteriores elementos evidencian que la política tributaria ha tenido una débil certeza y consistencia jurídica. Esto justifica el hecho de que el sistema tributario necesita de una reforma profunda y seria. Profunda, desde el punto de vista impositivo, para que el rendimiento económico de los impuestos no se deteriore en el corto ni en el mediano plazos y el mismo sea sostenible en el largo plazo. Y seria, en el sentido jurídico, de manera que se reduzca el riesgo de amplias, variadas y antojadizas interpretaciones de sus preceptos con fines de elusión, y a la vez, asegure la solidez jurídica del sistema con el fin de blindarlo frente a posibles recursos ante la Corte de Constitucionalidad, que traten de erigir argumentos de inconstitucionalidad en las leyes. Si en una reforma a la legislación tributaria los anteriores criterios sirven de base para la creación del engranaje jurídico, se asegurará la consistencia y la certeza jurídicas en el sistema tributario.

4.4 La legitimidad en la formulación, en la ejecución y en el control

Desde el punto de vista formal, la política fiscal es un asunto que compete al gobierno y al Estado. Pero desde el momento en que en las distintas fases del proceso de la misma o de alguno de sus componentes, intervienen negativamente intereses privados, la política fiscal pierde legitimidad. Esto tiene diferentes orígenes y explicaciones:

La complejidad existente en la normativa legal para la formulación de la política presupuestaria, permite que en el proceso de formulación presupuestaria se cometan anomalías que terminan beneficiando intereses particulares. El Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR), el cual sirve para crear un fondo para proyectos de interés de los diputados al Congreso, es un ejemplo de ello. Asimismo, en la ejecución de los programas de inversión participan agentes privados, guiados únicamente por el fin de hacer negocios.

En otro orden, tradicionalmente la recaudación tributaria se ve limitada por la resistencia velada de los grandes empresarios o por distintas formas de soborno y corrupción, factores que finalmente se convierten en una de las fuentes de evasión y elusión tributarias.

Hechos como los indicados, hacen que la política fiscal vea mermada su legitimidad. Por lo mismo, es necesario que en el componente presupuestario de la política fiscal se asegure la asignación racional de los recursos con atención en las áreas prioritarias, sobre la base del conocimiento aportado por las instituciones encargadas de tales áreas y de la opinión calificada de SEGEPLAN. La ejecución de los gastos públicos debe ser fiscalizada de manera efectiva y la Contraloría General de Cuentas debe implementar un sistema de fiscalización que se extienda por todo el período de realización del gasto. También debe desarrollarse y permitirse la acción de la auditoría social. En suma, deben existir verdaderas instituciones encargadas de monitorear todo el proceso del gasto público.

En el caso de la política tributaria, la SAT debe ser descontaminada de las injerencias políticas. Debería crearse una instancia de justicia con ciertas características especiales que se encargue de investigar las denuncias por injerencias y presiones con soborno que derivan de la resistencia de determinados agentes económicos, para evitar la fiscalización tributaria. Es conveniente que la misma SAT tenga una unidad de investigación, integrada con personal honorable, calificado e independiente de los intereses privados, para tratar los casos de funcionarios de cualquier nivel, que estén relacionados con actos de corrupción que llevan a facilitar o permitir la evasión.

Hacer una política fiscal legítima significa, por un lado, descontaminar la política de gastos públicos de intereses particulares y políticos partidistas, y por otro, descontaminar la política tributaria de intereses de sectores económicos poderosos. Significa también crear y mantener eficientes sistemas de control durante todo el proceso de realización de la política fiscal. Y a la vez, que ésta integre plenamente en su contenido, las prioridades sociales de las distintas regiones del país.

4.5 La política fiscal como pilar fundamental del desarrollo

El diseño y la ejecución de la política fiscal han estado limitados por una fuerte representación de intereses. La programación presupuestaria comúnmente ha respondido a la distribución de poder al interior de cada uno de los gobiernos de turno y al margen de negociación de las dirigencias de los partidos políticos representados en el Congreso. Esto significa que en la ejecución del gasto público, en lo que menos se ha puesto atención es en las prioridades nacionales. Asimismo, la recaudación de ingresos tributarios ha estado limitada por los intereses de grandes empresarios del país. El monto de tributos que recibe el Estado, corresponde a lo que los empresarios deciden pagar, y no a lo que de acuerdo a la ley deberían pagar, ni mucho menos a lo que el Estado necesita para financiar el cumplimiento de sus funciones básicas para propiciar el

desarrollo de la sociedad, especialmente de los sectores de población y regiones del país más necesitados.

El Estado de Guatemala necesita realizar reformas legales serias, que conduzcan a eliminar todos los sesgos que se generan en el proceso de asignación y ejecución presupuestarias, de cuya ocurrencia son responsables distintas instituciones, órganos de Estado e instancias políticas vinculadas con tal proceso. Las referidas reformas deberán ser complementadas con un categórico mandato legal que establezca y obligue a que la programación y ejecución presupuestarias se realicen con una clara atención a las prioridades nacionales, tanto las definidas bajo el criterio de áreas sociales básicas como las establecidas bajo referentes geográficos y de prioridad de sectores marginados y vulnerables.

Del mismo modo, el Estado necesita una legislación sólida en materia tributaria que le permita ejercer el poder tributario frente a grandes intereses económicos privados. El Estado deberá tener la fuerza suficiente para recaudar los ingresos que necesita para financiar sus funciones básicas, especialmente las relacionadas con el desarrollo de segmentos de población que permanecen marginados de las oportunidades. Se trata de privilegiar el desarrollo de la niñez, mujeres, pueblos mayas, población que vive en condiciones de pobreza y el desarrollo rural, principalmente, para asegurar un futuro país viable. Adicionalmente, dado que cada vez es mayor la exigencia respecto a que los

esfuerzos por el desarrollo deben prestar mayor atención a los aspectos esenciales del medio ambiente, el Estado debe gestionar de manera estratégica la explotación y reproducción de todos los recursos naturales y aumentar significativamente el constante 0.1% del gasto público total (Anexo 6) que en el período de 2001 a 2004 se destinó a gastos de gestión del medio ambiente y recursos naturales.

Lo anterior significa, que la política fiscal, en sus componentes de ingresos y gastos, sobre la base de una normativa sólida y apoyada en instituciones fuertes, debe ser un instrumento del Estado para coadyuvar al desarrollo integral de la sociedad guatemalteca.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

a. El desarrollo, en su concepción integral, debe ser un objetivo central de Estado y, por tanto, aceptado por éste bajo compromisos políticos serios. Sólo si existe voluntad política para afrontar el reto de reorientar la gestión pública, privilegiando las áreas sociales básicas y los sectores poblacionales excluidos históricamente de toda clase de oportunidades, el Estado podrá cumplir con sus funciones constitucionales.

b. El Estado afronta una crónica insuficiencia de recursos financieros, que le dificulta llevar a cabo una gestión pública con criterios aceptables de eficiencia y afrontar los desafíos del desarrollo integral: reducción de la amplia brecha social producida por la alta concentración de la riqueza, disminución de los altos niveles de pobreza, aumento de la tasa de alfabetismo en la población, mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud, promoción de mejores niveles de calificación de la fuerza laboral, impulso al desarrollo rural y establecimiento de una gestión estratégica de explotación y reproducción del medio ambiente, especialmente de los recursos naturales.

c. El ejercicio de la política fiscal en el periodo 2001 a 2004, dejó al descubierto sus distorsiones estructurales, si se toma como referencia el visible rezago, en términos de desarrollo de la sociedad guatemalteca. En su componente de gastos, los de funcionamiento significaron un alto porcentaje respecto a los de inversión, el gasto según institución experimentó aumentos y retrocesos de un año con respecto a otro. En el componente de ingresos, la política tributaria enfrentó evidentes dificultades para garantizar recursos suficientes para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales. La dificultad que implica obtener una carga tributaria baja, induce al Estado a tener un presupuesto pequeño, el cual no ha logrado superar el 14% del PIB, esto provoca que los montos destinados a gasto social sean manifiestamente inferiores a los necesarios para cumplir con las demandas sociales, fenómeno que contribuye a la acumulación de un déficit en la atención de las mismas.

Esta situación se agrava con el carácter regresivo de la política fiscal, particularmente de la política tributaria. En Guatemala, país con alta concentración de la riqueza y elevados niveles de pobreza, los impuestos indirectos (que afectan el consumo) representan en promedio el 75% de los ingresos tributarios, mientras que los impuestos directos (que gravan la riqueza) aportan en promedio el restante 25%.

d. El Estado carece de una visión de largo plazo, que oriente estratégicamente la gestión pública que le permita diseñar las medidas de política fiscal que tiendan a crear y reformar la normativa existente que garantice el diseño y ejecución de una política fiscal basada en las necesidades de desarrollo integral de la sociedad guatemalteca. La resistencia empresarial a pagar los impuestos que realmente les corresponde, la insuficiencia de los ingresos tributarios, los altos niveles de corrupción y la prevalencia de intereses privados, dificultan el diseño y la ejecución de una política fiscal que impulse al país por las vías del desarrollo.

e. A lo largo de todo el estudio y tal como fue planteado en la hipótesis de investigación, el presente trabajo de tesis concluye que la política fiscal, como instrumento en manos del Estado para promover el desarrollo integral, debe tener como características básicas las siguientes: ser progresiva, tanto en su componente de ingresos como de gastos; ser sostenible en el tiempo, lo que significa elevar la carga tributaria para prevenir que la contratación de deuda pública sustituya el papel de los ingresos tributarios y ello comprometa la capacidad futura del gasto público; poseer consistencia y certeza jurídica; tener legitimidad en su diseño y ejecución, lo cual implica la fundación de efectivos sistemas de control, estar descontaminada de los intereses privados y atender las prioridades de los sectores de población vulnerable.

Recomendaciones

a. El Gobierno de la República, como representante del Estado, debe llevar a cabo un amplio proceso de convocatoria, diálogo y negociación con todos los sectores sociales, económicos y políticos del país, para elaborar y validar la visión de país de largo plazo, que incluya como mínimo la superación de los desafíos que impone el desarrollo integral del país, y alcanzar acuerdos mínimos en los siguientes aspectos básicos: evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal; e impulso de una reforma fiscal (donde la reforma tributaria es parte importante) para dotar a dicha política de los requisitos fundamentales, que la conviertan en una importante política de Estado para coadyuvar en el impulso del desarrollo integral del país.

b. Para hacer efectiva la superación de los desafíos a los que se enfrenta la sociedad guatemalteca, se sugiere que a partir de los acuerdos mínimos alcanzados en el tema fiscal, el Organismo Ejecutivo debe elaborar las iniciativas de leyes indispensables en el ámbito tributario, para crear y reformar la base legal vigente con el propósito de adecuarla a las exigencias del desarrollo integral de la sociedad guatemalteca, y por esa vía coadyuvar al logro de la nueva visión de país y eliminar la influencia nociva que hasta la fecha ha venido desarrollando la cúpula del poder económico en la determinación de las medidas de política fiscal.

ANEXOS

Anexo 1
Guatemala
Mapa de pobreza

Departamento	Pobreza	
	General %	Extrema %
Total del país	56	16
Guatemala	14.2	1.6
Sacatepéquez	36.1	5.3
Escuintla	47.6	7.8
Zacapa	42.4	7.0
Chiquimula	56.5	13.3
Izabal	47.9	8.2
Suchitepéquez	64.7	15.9
El Progreso	45.4	8.6
Retalhuleu	55.3	10.9
Chimaltenango	59.4	13.5
Petén	62.6	13.0
Quetzaltenango	50.8	11.2
Santa Rosa	63.2	19.2
Jutiapa	66.2	24.0
Baja Verapaz	73.2	23.5
Jalapa	72	30.0
Sololá	77.5	29.2
Alta Verapaz	84.1	41.2
Huehuetenango	78.3	30.3
Quiché	84.6	33.2
Totonicapán	73.7	22.6
San Marcos	73.1	25.0

Fuente: SEGEPLAN, mapa de pobreza 2002.

Anexo 2
Guatemala
Tasa de mortalidad materna y muertes maternas
según departamento, etnicidad y lugar de parto, 2000
(por cada 100,000 nacidos vivos)

Concepto	Nacidos vivos	Muertes maternas	Tasa
Total del País	425,410	651	153
Departamentos			
Sacatepéquez	8,083	5	62
Jutiapa	14,233	10	70
Quetzaltenango	23,502	17	72
Zacapa	7,907	6	76
Retalhuleu	9,069	7	77
Santa Rosa	11,125	10	90
Suchitepéquez	17,084	17	100
Baja Verapaz	9,243	10	108
Guatemala	66,313	81	122
Jalapa	10,610	13	123
Chimaltenango	17,328	22	127
El Progreso	4,617	6	130
San Marcos	34,875	47	135
Escuintla	18,340	27	147
Chiquimula	12,191	18	148
Petén	16,041	26	162
Quiché	32,175	55	171
Totonicapán	15,261	30	197
Izabal	12,538	26	207
Huehuetenango	37,831	93	246
Sololá	12,853	34	265
Alta Verapaz	34,191	91	266
Etnicidad			
Indígena	202,167	426	211
No Indígena	223,243	156	70
Lugar de Parto			
Hogar	312,664	374	120
Hospital	112,085	200	178
Tránsito	661	11	1,664

Fuente: PNUD, 2003.

Anexo 3
Guatemala
Cobertura de electricidad y población, 2004
(porcentajes por departamento)

Departamento	Cobertura Eléctrica	Población *
Guatemala	99.8	22.6
Sacatepéquez	99.8	2.2
El Progreso	94.8	1.2
Escuintla	86.4	4.8
Quetzaltenango	86.3	5.6
Zacapa	85.3	1.8
Santa Rosa	80.2	2.7
Totonicapán	76.3	3.0
Sololá	75.6	2.7
Chimaltenango	73.1	4.0
Retalhuleu	68.8	2.1
Jutiapa	56.5	3.5
Suchitepéquez	50.3	3.6
Chiquimula	50.1	2.7
Baja Verapaz	48.8	1.9
Jalapa	47.4	2.2
San Marcos	46.9	7.1
Izabal	45.5	2.8
Quiché	44.4	5.8
Huehuetenango	39.4	7.5
Petén	36.2	3.3
Alta Verapaz	17.5	6.9

Fuente: elaborado con base en datos de la CNEE.

* Porcentaje de la población total del país.

Anexo 4
Guatemala
Presupuesto de gasto público ejecutado, 2001-2004
(millones de quetzales corrientes)

Institución	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	183.7	214.5	215.3	118.9
Ministerio de Relaciones Exteriores	213.0	215.7	228.5	206.3
Ministerio de Gobernación	1,330.2	1,324.3	1,574.3	1,407.4
Ministerio de la Defensa Nacional	1,546.3	1,238.7	1,419.6	913.0
Ministerio de Finanzas Públicas	192.2	208.3	286.0	224.0
Ministerio de Educación	3,062.1	3,157.8	3,386.7	3,691.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,522.7	1,543.6	1,690.0	1,664.6
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	46.1	46.2	54.6	53.2
Ministerio de Economía	106.5	223.4	175.4	126.1
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	881.4	809.8	1,367.0	1,257.2
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,589.9	1,940.5	1,920.7	2,150.0
Ministerio de Energía y Minas	50.0	42.6	42.2	32.5
Ministerio de Cultura y Deportes	136.7	152.7	155.6	165.3
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,935.7	2,326.0	1,289.2	1,543.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	25.5	29.7	31.6	27.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	6,100.7	6,672.2	10,071.7	9,214.3
Servicios de la Deuda Pública*	3,144.9	3,240.6	3,475.0	4,128.5
Contraloría General de Cuentas	92.3	101.4	123.8	114.9
Procuraduría General de la Nación	22.3	24.3	35.1	32.1
Total	22,182.2	23,512.4	27,542.1	27,069.4

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

* Incluye desembolsos por amortizaciones.

Anexo 5
Guatemala
Gasto público ejecutado por institución
incremento respecto al año anterior, 2001-2004
(en porcentajes)

Institución	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	(6.6)	16.7	0.4	(44.8)
Ministerio de Relaciones Exteriores	(1.6)	1.3	5.9	(9.7)
Ministerio de Gobernación	18.7	(0.4)	18.9	(10.6)
Ministerio de la Defensa Nacional	26.2	(19.9)	14.6	(35.7)
Ministerio de Finanzas Públicas	15.2	8.4	37.3	(21.7)
Ministerio de Educación	20.8	3.1	7.3	9.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	22.0	1.4	9.5	(1.5)
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	33.9	0.3	18.1	(2.5)
Ministerio de Economía	(14.5)	109.7	(21.5)	(28.1)
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	129.2	(8.1)	68.8	(8.0)
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.9	22.1	(1.0)	11.9
Ministerio de Energía y Minas	26.5	(14.8)	(0.9)	(23.0)
Ministerio de Cultura y Deportes	11.3	11.7	1.9	6.3
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	3.6	20.2	(44.6)	19.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.0	16.4	6.2	(14.4)
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	(3.8)	9.4	50.9	(8.5)
Servicios de la Deuda Pública	24.6	3.0	7.2	18.8
Contraloría General de Cuentas	56.2	9.8	22.1	(7.2)
Procuraduría General de la Nación	22.3	9.3	44.1	(8.5)
Presupuesto total	12.0	6.0	17.1	(1.7)

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

Anexo 6
Guatemala
Presupuesto de gasto público ejecutado
según institución, 2001 - 2004
(porcentajes del presupuesto total)

Institución	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	0.8	0.9	0.8	0.4
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.0	0.9	0.8	0.8
Ministerio de Gobernación	6.0	5.6	5.7	5.2
Ministerio de la Defensa Nacional	7.0	5.3	5.2	3.4
Ministerio de Finanzas Públicas	0.8	0.9	1.0	0.8
Ministerio de Educación	13.8	13.4	12.3	13.6
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6.9	6.6	6.1	6.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	0.2	0.2
Ministerio de Economía	0.5	1.0	0.6	0.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.0	3.4	5.0	4.7
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	7.2	8.3	7.0	7.9
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.2	0.2	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6	0.6	0.6	0.6
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	8.7	9.9	4.7	5.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.1	0.1
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	27.5	28.4	36.6	34.0
Servicios de la Deuda Pública	14.2	13.8	12.6	15.3
Contraloría General de Cuentas	0.4	0.4	0.4	0.4
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

Anexo 7
Guatemala
Estructura de los ingresos tributarios del gobierno central, 2001-2004
(millones de quetzales y porcentajes)

Tipo de impuesto	2001	2002	2003	2004
Total (Q millones)	15,927.8	19,294.7	20,280.7	21,974.0
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Impuestos directos	24.3	26.4	25.9	24.5
1.1 Sobre la Renta	14.8	13.2	13.3	15.0
1.2 Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	0.1	0.0	0.0	0.0
1.3 Solidaridad, extraordinario y temporal	0.0	0.0	0.0	0.0
1.4 Empresas mercantiles y agropecuarias	9.4	13.1	12.6	3.9
1.5 Extraordinario y temporal apoyo a los acuerdos de paz	0.0	0.0	0.0	5.6
2. Impuestos indirectos	75.7	73.6	74.1	75.5
2.1 Impuesto al Valor Agregado	43.8	44.7	45.8	47.7
a. Doméstico	17.1	17.5	17.3	18.4
b. Importaciones	26.7	27.2	28.5	29.3
2.2 Derechos arancelarios a la importación	12.4	11.7	11.8	11.0
2.3 Distribución de petróleo y sus derivados	10.2	8.3	7.4	8.0
2.4 Timbres fiscales	1.0	1.0	0.9	1.3
2.5 Circulación de vehículos	1.4	1.3	1.3	1.2
2.6 Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	1.8	2.0	2.5	2.3
2.7 Salida del país	1.0	0.8	0.8	0.9
2.8 Distribución de bebidas	1.6	1.6	1.4	1.0
2.9 Tabaco	1.5	1.4	1.4	1.2
2.10 Distribución de cemento	0.4	0.4	0.4	0.4
2.11 Otros	0.6	0.5	0.5	0.5
Devolución de Crédito Fiscal IVA*	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, Ministerio de Finanzas Públicas.

* A partir de 2001 se descuentan las devoluciones de crédito fiscal del IVA al sector exportador.

Anexo 8
Guatemala
Gasto público ejecutado, 2001-2004
(porcentaje del PIB)

Institución	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	0.10	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.10	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Gobernación	0.80	0.7	0.8	0.6
Ministerio de la Defensa Nacional	0.90	0.7	0.7	0.4
Ministerio de Finanzas Públicas	0.10	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Educación	1.90	1.7	1.7	1.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	0.90	0.8	0.9	0.8
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.00	0.0	0.0	0.0
Ministerio de Economía	0.10	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.60	0.4	0.7	0.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1.00	1.1	1.0	1.0
Ministerio de Energía y Minas	0.00	0.0	0.0	0.0
Ministerio de Cultura y Deportes	0.10	0.1	0.1	0.1
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1.20	1.3	0.7	0.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.00	0.0	0.0	0.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	3.70	3.7	5.1	4.2
Servicios de la Deuda Pública	2.00	1.8	1.8	1.9
Contraloría General de Cuentas	0.00	0.1	0.1	0.1
Procuraduría General de la Nación	0.00	0.0	0.0	0.0
Total	13.5	12.9	14.0	12.5

Fuente: elaborado con base en los datos del presupuesto público.

Anexo 9
Guatemala
Gasto ejecutado por instituciones con funciones sociales, 2001-2004
(millones de quetzales corrientes)

Institución	2001	2002	2003	2004
Educación	3,062.1	3,262.2	3,386.7	3,691.0
Salud Pública y Asistencia Social*	1,632.6	1,647.9	1,793.8	1,832.6
Fondo Guatemalteco para la Vivienda	101.6	98.5	160.6	130.4
Cultura y Deportes	136.7	152.7	155.6	165.3
Secretaría Presidencial de la Mujer	4.6	5.6	5.6	4.8
Trabajo y Previsión Social	46.1	46.2	54.6	53.2
Ambiente y Recursos Naturales	25.5	29.7	31.6	27.0
Agricultura, Ganadería y Alimentación	881.4	809.8	1,367.0	1,257.2
Fondo Nacional para la Paz	367.9	538.7	344.9	732.6
Fondo de Inversión Social	495.4	421.8	336.1	282.4
Fondo de Desarrollo Indígena	8.1	17.2	17.4	10.8
Apoyo a Comunidades	27.2	193.5	161.3	93.3
Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	581.8	626.0	788.8	786.5
Municipalidades	1,705.8	2,173.5	2,218.8	2,279.2
Total instituciones sociales	9,076.8	10,023.3	10,822.6	11,346.4
Ministerio de Gobernación	1,330.2	1,324.3	1,574.3	1,407.4
Instituciones sociales y seguridad	10,407.1	11,347.6	12,396.9	12,753.8
Resto de Ministerios y Secretarías	11,775.1	12,164.8	15,145.2	14,315.6
Total del presupuesto	22,182.2	23,512.4	27,542.1	27,069.4

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

* incluye las aportaciones del Gobierno Central al IGSS.

Anexo 10
Guatemala
Gasto ejecutado por instituciones con funciones sociales, 2001-2004
(porcentajes del presupuesto total)

Institución	2001	2002	2003	2004
Educación	13.8	13.9	12.3	13.6
Salud Pública y Asistencia Social*	7.4	7.0	6.5	6.8
Fondo Guatemalteco para la Vivienda	0.5	0.4	0.6	0.5
Cultura y Deportes	0.6	0.6	0.6	0.6
Secretaría Presidencial de la Mujer	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	0.2	0.2
Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.1	0.1
Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.0	3.4	5.0	4.6
Fondo Nacional para la Paz	1.7	2.3	1.3	2.7
Fondo de Inversión Social	2.2	1.8	1.2	1.0
Fondo de Desarrollo Indígena	0.0	0.1	0.1	0.0
Apoyo a Comunidades	0.1	0.8	0.6	0.3
Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2.6	2.7	2.9	2.9
Municipalidades	7.7	9.2	8.1	8.4
Total instituciones sociales	40.9	42.6	39.3	41.9
Ministerio de Gobernación	6.0	5.6	5.7	5.2
Instituciones sociales y seguridad	46.9	48.2	45.0	47.1
Resto de Ministerios y Secretarías	53.1	51.8	55.0	52.9
Total del presupuesto	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

* incluye las aportaciones del Gobierno Central al IGSS.

Anexo 11
Guatemala
Gasto ejecutado por instituciones con funciones sociales, 2001-2004
(porcentajes del PIB)

Institución	2001	2002	2003	2004
Educación	1.9	1.8	1.7	1.7
Salud Pública y Asistencia Social*	1.0	0.9	0.9	0.8
Fondo Guatemalteco para la Vivienda	0.1	0.1	0.1	0.1
Cultura y Deportes	0.1	0.1	0.1	0.1
Secretaría Presidencial de la Mujer	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajo y Previsión Social	0.0	0.0	0.0	0.0
Ambiente y Recursos Naturales	0.0	0.0	0.0	0.0
Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.5	0.4	0.7	0.6
Fondo Nacional para la Paz	0.2	0.3	0.2	0.3
Fondo de Inversión Social	0.3	0.2	0.2	0.1
Fondo de Desarrollo Indígena	0.0	0.0	0.0	0.0
Apoyo a Comunidades	0.0	0.1	0.1	0.0
Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	0.4	0.3	0.4	0.4
Municipalidades	1.0	1.2	1.1	1.0
Total instituciones sociales	5.5	5.5	5.5	5.2
Ministerio de Gobernación	0.8	0.7	0.8	0.6
Instituciones sociales y seguridad	6.3	6.2	6.3	5.9
Resto de Ministerios y Secretarías	7.1	6.7	7.7	6.6
Porcentaje total	13.5	12.9	14.0	12.5

Fuente: elaborado con base en los presupuestos públicos de cada año.

* incluye las aportaciones del Gobierno Central al IGSS.

Anexo 12
Guatemala
Tasa de mortalidad infantil
Según área, etnicidad y región, 1995, 1998 y 2002
(por cada 1,000 nacidos vivos)

Concepto	1995	1998	2002
Total	57	49	44
Area			
Urbana	45	49	35
Rural	63	49	48
Etnicidad			
Indígena	64	56	49
No Indígena	53	44	40
Región			
Metropolitana	43	46	21
Norte	63	40	51
Nororiente	53	54	53
Suroriente	72	29	66
Central	73	57	55
Suroccidente	55	58	46
Noroccidente	64	50	47
Petén	n/d	48	42

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil 1995, 1998/99 y 2002

Anexo 13
Guatemala
Tasa de alfabetismo, personas de 15 años y más de edad
por departamento, 1994 y 2002
(Porcentaje)

Departamento	1994	2002
Total del país	64.2	69.1
Guatemala	87.2	87.7
Sacatepéquez	78.7	82.2
Zacapa	66.7	69.9
El Progreso	69.9	74.7
Escuintla	70.5	74.2
Izabal	63.9	67.2
Quetzaltenango	68.1	72.7
Retalhuleu	66.8	71.5
Chiquimula	52.5	57.4
Chimaltenango	63.8	70.7
Petén	59.2	63.9
Santa Rosa	67.0	71.1
Suchitepéquez	59.8	65.8
Jutiapa	63.4	68.0
Jalapa	55.7	61.6
San Marcos	59.7	65.7
Baja Verapaz	49.9	56.2
Totonicapán	49.9	56.5
Sololá	44.3	53.7
Huehuetenango	47.8	54.4
Alta Verapaz	33.7	47.2
Quiché	36.6	43.6

Fuente: Censos Nacionales X de población y V de habitación 1994 y XI de población 2002.

BIBLIOGRAFÍA

Autores

1. Assael, Héctor. (1973) Ensayos de Política Fiscal. Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México 1985. 353 pp.
2. Blanchard, Olivier. (2000) Macroeconomía Avanzada. Segunda Edición. Pearson Educación. 605 pp.
3. Delong J., Bradford. (2003) Macroeconomía. Mc Graw Hill Interamericana. Madrid, España. 538 pp.
4. Gómez, Rosario y Urrunaga, Roberto. (1996) Evaluación de la Estructura Tributaria 1990-1994. Centro de Investigación Universidad del Pacífico, Perú. 37 pp.
5. Larrain, Felipe. (2004) Guatemala: Los Desafíos del Crecimiento. Banco Interamericano de Desarrollo. 58 pp.
6. Milei, Javier Gerardo (2001) La Sustentabilidad de la Política Fiscal en Países Emergentes. Buenos Aires, Argentina. 21 pp.

7. Samuelson, Paul A. (1996) Economía. Mc Graw Hill. España. 808 pp.
8. Sevilla Segura, José V. (2004) Política y Técnicas Tributarias. Instituto de la Hacienda Pública. Graficas Marcar, S. A. Madrid, España. 707 pp.
9. Smith, Adam (1776) Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión, México (1997). 912 pp.
10. Valdez, Fernando y Palencia Prado, Mayra, (1997). Los Dominios del Poder: La Encrucijada Tributaria. FLACSO Guatemala, Editorial Serviprensa, primera Edición, Guatemala 1998. 486 pp.
11. Vergara, Rodrigo. (2002) Política y Sostenibilidad Fiscal en Chile Estudios Públicos, Chile. 65 pp.
12. Weber, Max. (1922) Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Decimoquinta reimpresión. México D. F. 2004. 1,195 pp.

Instituciones

13. Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos, (USAID por sus siglas en inglés). (2004) Evaluación del Desempeño del Sistema Tributario de Guatemala. Washington , D. C. 75 pp.
14. Banco de Guatemala. (2006) Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia Evaluación 2005 y Propuesta para 2006. Guatemala. 206 pp.
15. Banco Mundial (2003). La Pobreza en Guatemala. Washington, D.C. 389 pp.
16. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL. (1998) El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile. 43 pp.
17. Comisión Nacional de Energía Eléctrica, CNEE. Memoria de Labores 2004. Guatemala. 125 pp.
18. Instituto Nacional de Estadística, INE. (2003) Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002, Guatemala. 271 pp.

19. Ministerio de Finanzas Públicas. Liquidaciones de los Presupuestos de los años 2001, 2002, 2003 y 2004. Guatemala.
20. Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD (1991). Desarrollo Humano: Informe 1991. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. 227 pp.
21. Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD (2003). Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano: 2003. Editorial Sur, S. A., Guatemala. 314 pp.
22. Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. (2006) Mapas de Pobreza en Guatemala al 2002, Guatemala. 50 pp. [www. Segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt).
23. Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2004. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito, Ecuador. 4 pp.