

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social
Departamento de Estudios de Postgrado
Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional



Tesis de Master

IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN
GUATEMALA

Por:

Ronald Cristhopper López Figueroa

Guatemala, abril de 2013

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector: Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Secretario: Doctor Carlos Alvarado Cerezo

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Directora: Maestra Rosaura Gramajo de Arévalo
Secretaria: Licenciada Adelfa Georgina Navarro Miranda

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

Coordinadora: Maestra Amparo Leticia Valdiviezo Estrada

CONSEJO DIRECTIVO
REPRESENTANTES DOCENTES

Licenciada: Delma Lucrecia Palmira
Licenciada: Enilda Patricia Salazar Trejo

REPRESENTANTE DE LOS PROFESIONALES

Licenciada: Alicia Catalina Herrera Larios

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

Estudiante: Lenin Federico Paniagua González
Estudiante: Jacqueline Arlett Estrada Reyes

TRIBUNAL EXAMINADOR

Profesional Idóneo: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Coordinadora del Depto.
De Estudios de Postgrado: Maestra Amparo Leticia Valdiviezo Estrada
Asesor: Doctor Obdulio Pappa Santos

El presente trabajo fue presentado por el autor como requisito previo a su graduación de Máster en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional.



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala Centroamérica
Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>

No. 003-2013

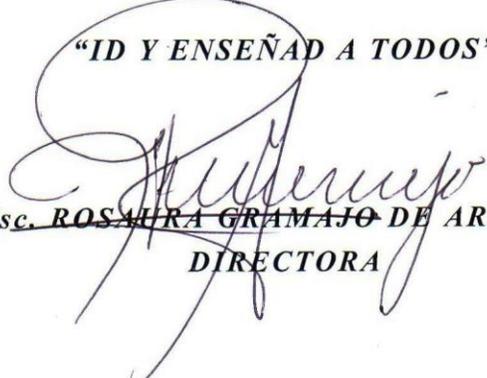
**Autorización de Impresión de Tesis
Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO.

*En base al dictamen Ref.: DEP/ETS-082-2013, de fecha 18 de abril de 2013, extendido por la Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado, Mtra. Amparo Leticia Valdiviezo Estrada; y oficio de fecha 9 de abril del 2013, extendido por el Dr. Ralfi Obdulio Pappa Santos, en calidad de Asesor/Revisor, esta Dirección AUTORIZA la impresión del trabajo de Tesis titulado: **IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN GUATEMALA**, trabajo elaborado y presentado por el **LIC. RONALD CRISTHOPPER LÓPEZ FIGUEROA**, previo a conferírsele la acreditación de Maestro en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, en el grado académico de Maestría en Ciencias.*

Dado en la ciudad de Guatemala, a los diecinueve días del mes de abril del año dos mil trece.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Msc. ROSAURA GRAMAJO DE ARÉVALO
DIRECTORA

c.c. Archivo
RGdeA/dec.



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala, Centroamérica
Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>



Ref.: DEP/ETS-082-2013
Guatemala, 18 de abril del 2013

Maestra
Rosaura Gramajo de Arévalo
Directora Escuela de Trabajo Social -USAC-
Presente

Estimada Maestra Gramajo:

Atentamente reciba un cordial saludo de parte del Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social.

La Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social, hace de su conocimiento que el licenciado Ronald Cristhopper López Figueroa, estudiante de la Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, se sometió al examen privado el 28 de febrero del presente año, según Acta No. 02-2013-ETS-MDHLYCI. En el cual defendió la tesis ante la terna examinadora. Por lo tanto se solicita el aval correspondiente para la orden de impresión del trabajo de Tesis titulado **“IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN GUATEMALA”**.

Se adjunta una copia del dictamen favorable del asesor Dr. Ralfi Obdulio Pappa Santos.

Sin otro particular, me suscribo.

“Já y Enseñad a Todos”


Maestra Leticia Valdiviezo

Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social



LV/js

c.c.

Nota:

Archivo

Se adjunta ejemplar de tesis.

Guatemala, 08 de febrero del 2013.

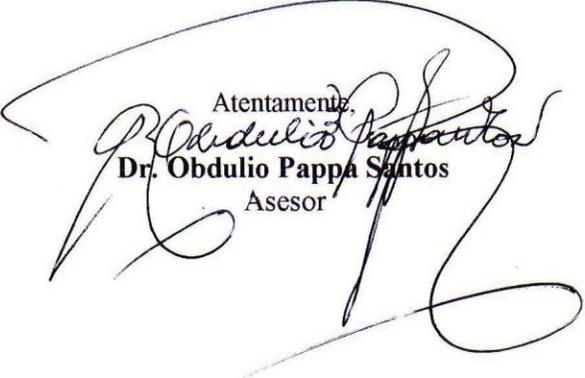
Maestra:
Leticia Valdiviezo
Coordinadora
Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Señora Coordinadora:

Respetuosamente, me dirijo a usted para manifestarle que he revisado la Tesis nominada: "IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN GUATEMALA", del licenciado Ronald Cristhopper López Figueroa, quien se identifica con Número de carné 100020793, estudiante de la Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, cumple con los requisitos académicos respectivos y con las características de un trabajo fundamentado científicamente.

Ante lo anterior extendiendo la presente en calidad de **dictamen final aprobado**, para los efectos consiguientes,

Sin otro particular.

Atentamente,

Dr. Obdulio Pappa Santos
Asesor

ÍNDICE

Introducción	iv
Primera Parte	
Marco teórico	
Capítulo 1	
Discusiones sobre el Estado	2
El Estado de bienestar	3
El Estado neoliberal	13
Capítulo 2	
Conceptualización del desarrollo	19
Capítulo 3	
Conceptualización de la política social	32
Capítulo 4	
Análisis de la política fiscal	41
Segunda Parte	
Metodología de la investigación	
Capítulo 5	
Proceso de la investigación	50
Justificación	51

Propósitos	53
Metodología	53
Capítulo 6	
Momentos del proceso de investigación	58
Tercera Parte	
Contexto de la investigación	
Capítulo 7	
El Estado de Guatemala como promotor del bienestar social	63
Capítulo 8	
La política social en salud y educación en Guatemala	67
Capítulo 9	
La política fiscal del Estado de Guatemala	76
Cuarta Parte	
Informe de la investigación: descripción, análisis e interpretación de datos	
Capítulo 10	
Incidencia de la política fiscal en el desarrollo	88
Capítulo 11	
Resultados de los compromisos de los acuerdos de paz en materia de política fiscal	104
Capítulo 12	

Alcance del presupuesto general de la nación	120
Capítulo 13	
Relación del gasto público asignado y gasto público necesario	135
Capítulo14	
Mecanismos de asignación presupuestaria asignada a los consejos de desarrollo y municipalidades	148
Capítulo 15	
La inversión pública en política social: salud y educación	163
Capítulo 16	
Reflexiones finales	176
Bibliografía	185

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de realizar un aporte al análisis de la problemática social se propone hacer una aproximación epistemológica de las relaciones políticas, sociales y económicas que rigen a la sociedad y en las cuales se establecen procesos de distribución de la riqueza y de intervención en la resolución de problemas estructurales en el país.

La herramienta fundamental para llevar a cabo estos procesos es la política fiscal que establece las formas de captación de recursos del Estado y la forma de ejecución del gasto público. La política fiscal en sentido amplio constituye un aporte al desarrollo humano de los habitantes, no solo reflejado en el destino de los recursos dentro del gasto público, sino además del efecto dinamizador que la política fiscal tiene en la economía.

Con el objetivo de analizar la correlación directa que la política fiscal tiene con el desarrollo, se presenta a continuación este informe estructurado en cuatro partes: marco teórico, metodología, contexto de la investigación e informe de la investigación.

En la primera parte, correspondiente al marco teórico, se discute, en un primer capítulo sobre el Estado, analizando el papel que juega en la actualidad, la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo y de los diferentes cambios de orden mundial y regional que se han suscitado en relación a la función que debe desempeñar ante la sociedad.

En el segundo capítulo del marco teórico se conceptualiza el desarrollo a través de los diferentes enfoques que lo abordan, así como los modelos que han emergido a lo largo de todo un proceso histórico que aunque desigual para diferentes hemisferios se asemeja en aspectos de concepción del bienestar para los habitantes.

En el tercer capítulo del marco teórico se conceptualiza en su más amplia dimensión la política social y la intervención social que realiza el Estado en la búsqueda de cubrir las necesidades que demanda la población, con mayor énfasis en los programas encaminados a paliar las crisis emergentes y más sensibles.

En el cuarto capítulo del marco teórico se hace una reconstrucción conceptual de la política fiscal como parte de las políticas que todos los Estados poseen. Se realizan aproximaciones teóricas acerca de los elementos que están inmersos o vinculados a la política fiscal.

Como segunda parte del documento de tesis se analiza la metodología de la investigación en el cual se refleja el proceso mediante el cual fue realizado el trabajo de investigación, comprendiendo para esto la justificación del tema a

investigar, los propósitos que se establecieron como una guía orientativa, además se constituye la metodología a utilizar.

En el capítulo seis se dan a conocer los momentos por los que atravesó el proceso de investigación del tema “Importancia de la política fiscal para el desarrollo en Guatemala”.

La tercera parte del informe se refiere al contexto de la investigación, dentro del capítulo siete se analiza al Estado como promotor del bienestar social, en donde se identifican algunos parámetros relacionados al contexto del bienestar social en Guatemala y las acciones implementadas por el Estado en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de la población como parte de sus funciones.

Siguiendo con la tercera parte, en el capítulo ocho se contextualiza la situación de la salud y educación en Guatemala como áreas fundamentales del desarrollo. Las estadísticas actuales son el reflejo de las políticas sociales que impulsa el Estado en estos dos temas de importancia.

Como parte final del contexto, en el capítulo nueve se analiza la situación actual de la política fiscal en Guatemala, el contenido incluye un breve recorrido histórico resaltando cambios importantes a lo largo de la historia fiscal del país y a la vez se interpreta la situación actual de la política fiscal y de la carga tributaria.

En la cuarta parte se presenta el informe de la investigación, como primer capítulo se interpreta el rol que ejerce la política fiscal en el desarrollo, para llegar a determinar algunas apreciaciones inherentes al tema fue necesario realizar una estrategia metodológica basada en la triangulación de publicaciones extraídas de medios de comunicación y fuentes documentales a través del método de un análisis de contenido.

En el capítulo once del informe de la investigación se hace un análisis de los compromisos que asumió el estado de Guatemala en materia fiscal con la firma de los acuerdos de paz, específicamente se analiza el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria dentro del cual se establece el tema de modernización de la gestión pública y política fiscal.

El capítulo doce se refiere al alcance del presupuesto general de la nación, también se analiza el efecto negativo que tienen las transferencias entre renglones presupuestarios y la orientación presupuestaria considerando las partidas de mayor importancia para cubrir las demandas sociales.

En el capítulo trece se analiza la relación del gasto público asignado y el gastos publico necesario, la lectura realizada se basa en aspectos cualitativos.

El siguiente capítulo se refiere al proceso mediante el cual se realiza la asignación presupuestaria a los consejos de desarrollo y a las municipalidades siendo ambos el nivel más cercano a la población.

En el capítulo quince se analiza de forma cualitativa la relación existente entre la inversión que realiza el Estado en Salud y Educación como principales ejes del desarrollo humano local, partiendo de el establecimiento de gasto social necesario en estas áreas pero además de la calidad del mismo.

Y finalmente en el capítulo dieciséis se elaboran un conjunto de reflexiones finales surgidas dentro del proceso de la investigación y como producto del análisis realizado en los diferentes temas contenidos dentro de los capítulos del informe.

Durante todo el proceso de construcción del trabajo de investigación de tesis fue de vital importancia la asesoría del Dr. Obdulio Pappa, quien oriento la investigación desde la selección del tema hasta la culminación de la misma.

PRIMERA PARTE
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

DISCUSIONES SOBRE EL ESTADO

En el presente capítulo se pretende analizar el papel del Estado en la actualidad y la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo y de los diferentes cambios de orden mundial y regional que se han suscitado en relación a la función que debe desempeñar ante la sociedad. Considerando que el concepto de Estado es muy amplio, para este análisis se pretende conocer el papel del Estado en la intervención directa que realiza con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas.

“El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional” (Wikipedia).

Existen diferentes planteamientos en cuanto a la definición del Estado de acuerdo a la función que ejerce y a los diferentes adjetivos que ha adquirido a raíz de políticas implementadas o incluso de planteamientos impuestos desde el exterior, todo relacionado a la vinculación además con otros elementos como la política y el mercado. Los modelos de Estado más escuchados en los últimos años son el Estado de bienestar con una vinculación más estrecha a las políticas sociales y el Estado neoliberal.

1.1. El Estado de bienestar

Desde el año 1989 hasta la fecha, el mundo ha experimentado cambios radicales: uno de los más importantes es que se ha pasado de un mundo dividido en dos bloques a la hegemonía de los sistemas de economía de mercado. En estos momentos aparecen numerosos y graves problemas, pero ya no existe el discurso que hablaba de alternativas globales a la economía de mercado.

“Es posible que lo que estamos presenciando no sea simplemente el final de la guerra fría (...) sino (...) el último paso de la evolución ideológica de la humanidad y de la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano” (Fukuyama; 1989: 85-96, citado por Miralles; 2000: 2).

Fukuyama (1989), habla del liberalismo y de la democracia liberal occidental suponiendo que son las formas ideológica y política adecuadas a un sistema de economía de mercado. En este sentido parece ser prisionero del prejuicio según el cual las sociedades humanas tienen una “pieza clave” (en este caso, el mercado) que tiende a configurar el resto de elementos de la sociedad; parece ser que, para Fukuyama, el mercado es la única pieza clave posible y que éste tiende a configurar un sistema ideológico y político homogéneo.

Sin embargo, la historia demuestra que el mercado ha permitido sistemas económicos y sociales muy diferentes: hay mucha distancia entre los capitalismo liberales del siglo XIX en Europa y los actuales Estados de bienestar basados en la economía mixta. Por esta razón, hay que preguntarse si el triunfo del mercado implica un cambio radical al capitalismo liberal o admite que se mantenga y desarrolle el Estado de bienestar.

Este cuestionamiento tiene lógica desde el punto de vista de que exista una justicia que debe ser compatible con la libertad. Entre los autores contemporáneos se encuentra Rawls (1979), que ha formulado una teoría más fuerte sobre los principios en los que tendría que basarse una sociedad para ser justa. Estos principios son:

1. Cada persona debe tener el mismo derecho al más amplio sistema de libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos.
2. Las desigualdades económicas y sociales tienen que articularse de modo que, al mismo tiempo: a) redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio del ahorro justo y b) estén adscritas a cargos y posiciones sociales accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades.

Ambos principios de justicia proponen requerimientos de igualdad de oportunidades y de atención a los más desfavorecidos que realmente sólo han sido atendidas con muchas limitaciones en los Estados de bienestar, mientras que las políticas más neoliberales no lo han hecho.

Que los Estados de bienestar hayan buscado un acercamiento a sociedades más justas no quiere decir que lo hayan logrado, es decir, no han

conseguido tampoco la solución definitiva de los problemas sociales. Incluso, los Estados de bienestar se desarrollaron en unas condiciones sociales, económicas, políticas e ideológicas que han cambiado mucho en los últimos años.

El Estado de bienestar en la actualidad debe hacer frente a nuevas adversidades; primero las transformaciones que ha provocado en las sociedades occidentales y, en segundo, la asimilación del impacto que las nuevas tecnologías producirán en todos los órdenes de la vida colectiva y que ya han iniciado a causar crisis en países de Europa.

“El Estado de Bienestar debe cotejarse con los grandes problemas que afectan a la supervivencia de la humanidad: el drama de los países del “Sur” donde el hambre y la pobreza hacen estragos; el problema de supervivencia de la Humanidad que tiene que mantener los equilibrios básicos del planeta Tierra; el problema de la convivencia y del sentido de la convivencia en un mundo superpoblado donde sólo la solidaridad podrá orientar hacia formas de vida que hagan posible la supervivencia colectiva. Frente a estos problemas, los Estados de bienestar ven cómo se cuestionan su riqueza y su propia concepción de la sociedad” (Miralles; 2000: 2).

En este capítulo no se pretende hacer un análisis global de todos estos problemas; se limita a ofrecer unos elementos de análisis y de reflexión desde un punto de vista interno a los Estados de Bienestar, sin entrar en el análisis de los grandes problemas mundiales citados anteriormente. Es ciertamente una perspectiva limitada, pero puede ser útil porque las futuras transformaciones de los Estados de bienestar, aunque se exijan desde fuera de ellos mismos, tendrán que considerar su propia dinámica interna.

Los inicios del Estado de bienestar aparecen desde hace mucho tiempo, pero se han desarrollado a raíz de un hecho que marcará la historia de la humanidad, la Segunda Guerra Mundial en Europa occidental.

Es necesario indicar que en el proceso de desarrollo del Estado de bienestar ha habido un gran consenso entre las diferentes tendencias ideológicas y políticas: como indica García Cotarelo (1987), conservadores y liberales, socialistas y demócratacristianos han hecho valiosas aportaciones a la construcción del Estado de bienestar.

Existe una variedad de definiciones del Estado de bienestar, pero, para lo que nos interesa, hay que señalar que se trata de un proceso en el cual se han abandonado en la práctica algunos elementos de la teoría liberal del Estado: en efecto, el Estado ha dejado de ser “no intervencionista” y se ha considerado que era responsabilidad suya conseguir:

- una situación de plena ocupación,
- un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población,
- la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos.

“Para que funcione, el Estado ha crecido hasta controlar entre el 40 % y el 50 % del PIB. En cuanto a cómo se ha producido este enorme crecimiento del Estado, dos interpretaciones de la historia se enfrentan en este punto, interpretaciones que implican juicios de valor sobre su bondad o maldad” (Miralles; 2000: 3).

Para algunos autores, el Estado ha crecido como respuesta a las demandas de la sociedad y su intervención ha sido fundamentalmente provechosa. Para otros, el Estado se ha desarrollado movido por el dinamismo interno de las burocracias que tienden a crecer y ampliar cada vez más sus ámbitos de control; es necesario decir que éstos últimos juzgan críticamente al Estado de bienestar.

Según Miralles (2000), la primera interpretación ayuda a recordar los problemas sociales y económicos a los cuales se han enfrentado los países occidentales durante el último siglo. Ante estos problemas el Estado ha intervenido por razones de solidaridad, pero también de eficacia.

El Estado ha hecho presencia en las dinámicas de trabajo regulando las condiciones de los trabajadores incluso el salario mínimo; pero lo más importante ha sido la aceptación del papel de los sindicatos y la negociación colectiva, cuando funcionan. Estas intervenciones en muchas ocasiones fueron el resultado de la presión del movimiento obrero para salir de las condiciones de explotación del siglo XIX.

Sin embargo, el mejoramiento de la situación de las clases obreras no ha sido resultado solamente de la solidaridad social, sino también del deseo de las clases económicamente hegemónicas de tener paz social, en algunas sociedades sobre todo en las más desarrolladas.

“Pueden hacerse consideraciones parecidas a propósito de las intervenciones gubernamentales con políticas monetarias y presupuestarias. Estas se experimentaron como formas de salir de la gran crisis de 1929 y después, las políticas económicas llamadas “keynesianas”, las han aplicado como “recetas” habituales. Evidentemente se trataba de llevar a cabo políticas anti cíclicas que redujeran las antiguas crisis a pequeñas “recesiones” económicas” (Miralles; 2000: 4).

Bajo este precepto se interpreta que la aplicación de las políticas sociales del Estado de bienestar pretenden dos objetivos, el primero mantener un equilibrio económico que no permita su caída, pero a la vez, al mejorar las condiciones sociales se evitaban movimientos que podrían provocar revoluciones sociales.

A partir de los años sesentas se notó un claro incremento del gasto público con mayor énfasis en el gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones, prestaciones de desempleo. El mayor apogeo entonces del Estado de bienestar fue esa década ya que posteriormente se dieron las crisis que revertieron esta situación.

Analizado desde esta perspectiva, la creación de los Estados de bienestar está relacionada con la creación de los países más ricos de la historia, que son probablemente quienes han conseguido un nivel más alto de vida, de seguridad y de igualdad de oportunidades. En conclusión, el involucramiento del Estado ha producido a la vez solidaridad y eficacia.

Una segunda interpretación indica, al contrario, de los peligros de la intervención del Estado. El Estado no crece sólo como respuesta desinteresada a las demandas de la sociedad; también crece como respuesta a la dinámica de unas burocracias que quieren extender su ámbito de competencias. La gestión pública, no sometida a vigilancia del mercado, se vuelve lenta, poco ágil, poco eficiente y, por tanto, cara, en otras palabras “burocrática”. El crecimiento del Estado también crea nuevos grupos dominantes.

Desde el punto de vista de Miralles (2000), se debe señalar que el Estado de bienestar ha sido un éxito histórico; lo que no significa que haya solucionado definitivamente los problemas, sino que, aunque ha solucionado gran parte de los antiguos, ha solucionado parcialmente otros y ha creado nuevos problemas.

Uno de los principales obstáculos que encontró primero el Estado de bienestar fue el de la sociedad industrial: la explotación de los trabajadores en las empresas. Sin la existencia de la protección sindical y sin la existencia de la protección del Estado, se explotaba a los trabajadores y por esta razón eran los “pobres” y, por lo tanto, los “excluidos” de la sociedad. Por un lado, los trabajadores estaban “integrados” en la sociedad, pero, por otro lado, estaban excluidos porque no participaban de la riqueza producida, esta dinámica fue reproducida a través del tiempo (Ibíd.).

De acuerdo a esto, dentro del Estado de bienestar se ha hecho un gran esfuerzo de integración de los trabajadores: en el aspecto laboral, los sindicatos y las leyes laborales les han dado capacidad de negociación, lo que ha permitido que puedan disfrutar como consumidores de los altos niveles de consumo que se han generalizado. Finalmente, el Estado, al reconocer los derechos sociales, ha hecho extensivos a todos los ciudadanos los derechos a la seguridad básica en la vida lo que implica un costo más alto y un crecimiento estatal.

El producto de esta mejora de condiciones ha sido la aparición de lo que se ha llamado la “sociedad de clases medias”. En lugar de la antigua sociedad polarizada con una minoría muy rica y una gran mayoría pobre como todavía sucede en países del sur, existen ahora unas sociedades occidentales con una gran cantidad de clases medias, de las cuales entre el 60 % y el 70 % tienen una renta familiar per cápita que oscila entre el 0,5 y el 1,5 de la renta media.

“Los datos económicos tienen un trasfondo social: la antigua “clase obrera” se ha ido transformando. Hoy en día los sociólogos hablan de las “clases trabajadoras”: la clase obrera se ha diversificado debido a la diversidad de especializaciones; una gran parte de asalariados son “trabajadores de cuello blanco” que viven una situación laboral y tienen una conciencia social muy alejada de la típica clase obrera industrial concentrada en las grandes

fábricas. La movilidad social ha aumentado (aunque queda mucho por hacer), lo cual ha hecho disminuir el peso de la acción reivindicativa de carácter colectivo y ha aumentado las expectativas de promoción individual, creando un terreno propicio para el individualismo” (Miralles; 2000: 5).

Todo esto no quiere decir que la desigualdad social haya desaparecido. La aparición de las clases medias no implica que la pobreza y desigualdad hayan desaparecido, con el transcurrir del tiempo esta brecha también fue agudizándose, tal es el caso de países en América Latina con los márgenes de desigualdad más altos del mundo.

Esta desigualdad de ingresos también se traduce en desigualdad de oportunidades, aunque se hayan hecho innegables progresos en el campo de la educación y la salud que aún persisten.

Autores como Del Campo (1989) y Díaz Salazar (1990), aseguran de la desaparición de la clase obrera y de la inexistencia de la explotación. Probablemente esto está exagerado. Continúa habiendo pobreza entre los trabajadores aun teniendo un salario y también hay explotación. Pero el Estado de bienestar ha tenido éxito porque este problema ya no es ni el problema central ni el más grave de la sociedad de los países desarrollados de occidente, aunque sigue siendo importante.

Sin embargo, el triunfo del Estado de bienestar no significa la desaparición de los problemas sociales. De manera que algunos pueden pensar como “dialéctica”, la resolución de unos problemas ha ido acompañada de la aparición de nuevos problemas que antes no eran importantes. (Del Campo; 1989: 45) afirma que el problema más grave de la sociedad de clases medias es: *“el diabólico impulso marginador que poseen las sociedades avanzadas actuales y el*

triste destino a que nos conduciría esta tendencia de no frenarse su realización plena”.

Según Miralles (2000), la crisis económica de los años setenta y ochenta ha cuestionado la continuidad del Estado de bienestar. En primer lugar, el objetivo del pleno empleo se descarta que se pueda conseguir, como se ha dicho antes. En segundo lugar, se ha hablado de la “crisis fiscal” del Estado de bienestar, haciendo alusión al crecimiento del gasto público y, dentro de éste, del gasto social. Este aumento no es arbitrario; el desempleo provoca el aumento de las prestaciones correspondientes; el sistema público de salud demanda más personal y medios técnicos cada vez más complejos; el éxito sanitario provoca el aumento de las pensiones y jubilaciones; el desarrollo tecnológico pide una educación más larga y lo más extendida posible...

Por otro lado, la presión sobre el pago de impuestos recae en las clases medias y estas se rebelan y critican el sistema, que ya no están dispuestas a pagar con sus impuestos los progresos sociales que benefician a una minoría; mucho más cuando el Estado encargado de administrar los tributos tiene fama de ineficiente, y burocrático.

“El Estado benefactor desarrollado, que pasó a ser una de las marcas distintivas de la próspera Edad de Oro de la posguerra, implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado. En el más amplio de los sentidos, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. En lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros

gemelos del fascismo y del comunismo” (Esping-Andersen; 1996, citado por Farge Collazos; 2007: 48).

Se puede decir entonces que el Estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo, en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia.

Aunque la primera función del Estado de bienestar sea cubrir los riesgos e incertidumbres a los que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista, se producen ciertos efectos indirectos que sirven también a la clase capitalista. Esto implica que el Estado de bienestar tiene la función crucial de desplazar parte de las necesidades de la clase obrera fuera del marco de la lucha de clases y del conflicto industrial.

“El objetivo estratégico de la política económica keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial y el conseguir hasta un cierto grado la igualdad social” (Offe; 1988: 79, citado por Farge Collazos; 2007: 49).

Es posible identificar en el Estado de bienestar desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, una orientación específica basada en el consenso sobre determinados principios y valores:

a) Una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”, que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social, derivada de la nueva y generalizada legitimidad concedida a la política

keynesiana, como afirma H. Glennerster (1991), probablemente la más importante pensadora política social del período de posguerra nunca fue formulada como legislación el compromiso con un nivel alto y estable de empleo.

b) La provisión pública de servicios sociales universales, asegurada sobre un nuevo consenso en torno a que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos.

c) El mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, esto es, la legitimación de un estándar mínimo asegurado por el Estado a través de una legislación específica para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez.

d) Finalmente, una nueva concepción del aparato del Estado vehiculizada a través de la centralización y una mayor racionalidad administrativa. (Minujín y Cosentino; 1993: 33-34).

1.2. El Estado neoliberal

Uno de los debates más importantes actualmente es el de la continuidad del Estado de bienestar como modelo de sociedad para los países de la Comunidad Europea, por esto es muy importante analizar, aunque sea brevemente, las aportaciones positivas y negativas del neoliberalismo, porque se presenta como el principal adversario del Estado de bienestar.

“Las políticas neoliberales defienden una “vuelta al mercado” de muchos sectores actualmente gestionados por el Estado. Esta revaloración del mercado tiene aspectos positivos; hay que señalar que los neoliberales no defienden solo el mercado en la medida que se acerca al modelo de “competencia perfecta”, sino que lo valoran sobre todo como un sistema descentralizado de información que permite que los múltiples actores

económicos aprovechen al máximo la información disponible, cosa que sería imposible en los sistemas de economía centralizada” (Miralles; 2000: 10).

El Estado neoliberal tiene también la ventaja de basarse en el interés de las personas por progresar; de esta manera, las economías basadas en el mercado no deben contar con el altruismo de los ciudadanos, sino con el hecho de que trabajarán y tomarán iniciativas en su propio interés. Finalmente, el mercado, con su competencia, es un eficaz sistema de coerción que obliga a ser eficiente; en este sentido es un garante de una asignación de recursos buena, desde el punto de vista económico. Por esto, los neoliberales critican al Estado que acabe ahogando las condiciones de la libre iniciativa y que desanime a los actores de la vida económica. El mercado parece, en efecto, una pieza imprescindible del sistema económico de una sociedad compleja, aunque necesite correcciones.

El neoliberalismo recupera la concepción del Estado propia del liberalismo clásico, pero aporta argumentos nuevos y bastante interesantes. Los neoliberales nos recuerdan que el Estado está formado por hombres y mujeres y que estas personas tienen también sus intereses, que realizan a través del sistema político. Por tanto, el Estado no es fácilmente “neutro” y está sometido a las influencias de los “grupos de presión” tal como lo había planteado hace tiempo la crítica marxista.

Manifiesta Miralles (2000), por otra parte, que los neoliberales acusan al Estado de producir “efectos perversos” (es decir, no queridos) con sus intervenciones, porque no posee un conocimiento omnicomprendido que sería necesario para poder prever los efectos de sus intervenciones; lo acusa también de ser ineficiente, lento con respecto a la adaptación y, por tanto, caro.

El resultado es que las políticas neoliberales tienden a “volver al mercado” con privatizaciones y desregulaciones de los sectores hasta ahora controlados por el Estado. Pero, como hemos señalado antes, estas medidas están al servicio de un sistema de valores muy concreto y diferente del Estado de bienestar: el de una sociedad en que la libertad individual es el valor supremo, acompañado de la libre iniciativa; el de una sociedad en la que la movilidad social no sea obstaculizada por ninguna dificultad de orden “político”. Estos innegables valores quedan contrapesados por la falta de sensibilidad hacia la desigualdad social y económica que de hecho bloquea la igualdad de oportunidades y la pretendida movilidad social (Ibíd.).

Desde el punto de vista social y económico, los neoliberalismos propugnan la reducción del Estado de bienestar como una manera de estimular la economía; en la práctica se propugnan reducciones de impuestos y reducciones simultáneas de “programas sociales”.

Dejando de lado el hecho de que la buena gestión y la eficacia de tales programas; sin embargo, su desaparición o disminución parece que no ha favorecido nunca a sus destinatarios.

“En cualquier caso, la ciencia económica, merced a la 'reaganomía' se verá enriquecida con un pensamiento profundo: los ricos no trabajan lo suficiente porque no ganan lo bastante, los pobres no trabajan lo suficiente porque ganan demasiado. Hemos visto westerns en los que la corrupción y la crueldad están al servicio de la buena causa” (Albert; 1984, citado por Miralles; 2000: 11).

Según indica García Roca (1992), la ampliación del mercado presenta otro problema. Muchos sociólogos actuales analizan la sociedad desde tres perspectivas: el aparato económico, el ámbito de las burocracias administrativas y

los “mundos de la vida”: el ámbito de la vida privada, de la familia, las amistades, el ocio, las actividades voluntarias (...) El neoliberalismo tiende a “contaminar” los mundos de la vida con los valores propios del intercambio económico: el interés puramente individual, la equivalencia y la coerción del “do ut des”. Se construye así una sociedad en la cual los valores de “comunidad” y de “participación” desaparecen de acuerdo con una visión puramente “mercantil” de las relaciones más personales y comunitarias. Esto es un error grave: una cosa es admitir que todo acto humano tiene siempre una dimensión de intercambio, de “cálculo de costes y beneficios” y de coerción, y otra cosa, es decir, que todo acto humano es sólo esto, olvidando las dimensiones de comunidad y gratuidad que comporta.

“En el fondo, el problema del neoliberalismo radica en su antropología, estática y obsoleta. El neoliberalismo extrapola las tendencias a la “individualización” inscritas en la sociedad actual, y que es axiológicamente neutra, a un individualismo absolutizado y competitivo; este individualismo ha sido ya hace mucho tiempo calificado de “posesivo” y ahora se le podría calificar de desconocedor de la necesaria interrelación que tenemos los humanos en un mundo que necesita la comunicación y los proyectos comunes para poder afrontar los grandes retos que tiene pendientes” (Macpherson; 1979, citado por Miralles; 2000: 11).

Pero a este planteamiento Valadier (1983), sugiere que en el fondo del neoliberalismo hay un cierto darwinismo social: la sociedad avanzaría gracias a la adopción de las iniciativas más “funcionales”; pero este evolucionismo es ingenuamente optimista: presupone que “funcionalidad” es equivalente a “funcionalidad para todos” y no se plantea la posibilidad de la “funcionalidad para los más poderosos”. En la sociedad del mercado, los poderes económicos no están suficientemente contrapesados y acaban siendo opresores en todos los ámbitos de la sociedad.

Ya en los años 90's surgen una serie de cambios enfocados a la reducción del Estado, estos cambios aunque no hacen desaparecer el Estado de bienestar, afecta en gran medida su funcionamiento dando lugar a políticas propias de un Estado neoliberal.

En este sentido tal como lo manifestaba la Secretaría General de la CAN de Perú (2001), a principios de los años 80 del siglo XX, una crisis de deuda afectó a América Latina. Un fuerte endeudamiento para cubrir la brecha externa generada por un sector exportador débil puso a los países en una situación de excesiva dependencia del ahorro externo, situación agravada por altas tasas de interés internacionales.

Como respuesta, en la década de los 90 se introdujo un modelo neoliberal y una serie de reformas estructurales que avalaban los procesos de liberación y desregularización y reducían fuertemente el papel del Estado en el ámbito del desarrollo económico y social. El fracaso de las medidas de mercado para evitar el colapso de algunas economías fue el contrapunto al Consenso de Washington.

“El Consenso de Washington es un término usado para describir la política económica impulsada por el economista John Williamson en 1989. Los diez puntos del Consenso de Washington son: mantenimiento de la competencia y los tipos de cambio en el país; liberalización de las oportunidades de inversión extranjera; privatizar las empresas dirigidas por el Estado dando fuertes garantías legales para los derechos de propiedad; tasas de interés manejadas por el mercado; evitar las subvenciones y estimular la inversión directa en infraestructura, salud y educación; reforma del sistema fiscal con una amplia base imponible; liberalización del comercio mediante la eliminación o disminución de restricciones a la importación y aranceles; y, desregulación que reduce la competencia, excepto en los casos de

seguridad de los consumidores, salud ambiental y la estabilidad financiera institucional' (Larraín; 1999, citado por PNUD; 2009/2010: 89).

Las medidas de ajuste estructural impulsadas desde el Consenso de Washington, implicaron la apertura y liberalización de los mercados, acciones que beneficiaron principalmente a los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo se volvieron más vulnerables y dependientes. En Latinoamérica, la política de privatización de las empresas públicas y la reducción del rol del Estado fue la modalidad imperante y estas medidas implementadas en toda la región incluida Guatemala dieron como resultado efectos sociales negativos como la agudización de la pobreza y la ampliación de la brecha de desigualdad.

CAPÍTULO 2

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO

En el presente capítulo se conceptualiza el desarrollo a través de los diferentes enfoques en que está inmerso, así como los modelos que han emergido a lo largo de todo un proceso histórico que aunque desigual para diferentes hemisferios se asemeja en aspectos de concepción del bienestar para los habitantes.

Al igual que existen diversos términos de designación de los países que no han alcanzado el desarrollo: pobres, subdesarrollados, en vías de desarrollo, dependientes, atrasados, del tercer mundo, emergentes, del sur, menos avanzados, existe un profundo debate entre las diferentes escuelas económicas que reflexionan sobre el desarrollo, según sea su opción ideológica y en función del momento histórico de su creación.

Ante una misma realidad de subdesarrollo existen distintas teorías que difieren en la respuesta a estas preguntas básicas:

- ¿En qué consiste el desarrollo y cuáles son las metas a conseguir?
- ¿Qué variables son las estratégicas para alcanzar los objetivos del desarrollo?
- ¿Qué obstáculos de la realidad socioeconómica hay que afrontar y qué políticas son las más adecuadas para superarlos?

Las diferentes escuelas de la economía del desarrollo se sitúan en dos posiciones extremas:

- Los países en vías de desarrollo son los responsables de su situación y pueden superarla ellos mismos.
- Los países en vías de desarrollo tienen una imposibilidad objetiva de alcanzar el desarrollo.

Las primeras preocupaciones de los economistas clásicos se dirigieron precisamente hacia el problema del crecimiento económico. El modelo elaborado por Adam Smith y desarrollado por Malthus (1798), tenía un substrato esencialmente agrarista.

En un inicio no hubo problema ya que mientras hubo tierras libres, la humanidad pudo crecer sin ningún límite. El exceso de población, cuando se producía, tenía una vía de escape en la emigración y en la roturación de nuevas tierras. Todos los individuos podían así obtener con su trabajo el producto suficiente para su subsistencia y para el mantenimiento de su familia.

No obstante cuando todas las tierras fértiles fueron ocupadas, el proceso de crecimiento empezó a mostrar sus limitaciones. Al continuar aumentando el número de los pobladores, los nuevos terrenos agrícolas requerían un mayor esfuerzo y proporcionaban menor cantidad de producto. Las mejores tierras tenían que alimentar a una población creciente y la mayor cantidad de trabajo que se les aplicaba conseguía muy menguados resultados en la producción. En otras palabras, cuando la tierra se convirtió en un factor limitativo, la ley de los rendimientos decrecientes empezó a actuar y la productividad del trabajo a disminuir.

Esta reducción en la productividad del trabajo conduce a un punto de equilibrio en el que los individuos sólo pueden obtener lo necesario para su subsistencia. Si se intenta superar ese punto, si continúan reproduciéndose los seres humanos, el exceso de población resultante será eliminado por el hambre, las enfermedades y las guerras. Este estado estacionario es la situación a la que tienden todas las sociedades, el punto final ineludible de todo proceso de crecimiento económico.

Malthus (1798), era un pastor anglicano, hombre de profundas convicciones morales y religiosas. Consideraba la existencia de sólo tres formas de control de la población: a) la miseria, es decir, hambre, enfermedades y guerras; b) el vicio, es decir, el desahogo de las pasiones humanas mediante prácticas sexuales que no conducen a la procreación y c) la autorestricción moral, es decir, la abstinencia sexual.

“Como resulta que en la situación de todas las sociedades que hemos revisado el progreso natural de la población ha sido constante y poderosamente controlado, y como parece evidente que ninguna forma de gobierno, ni planes de emigración, ni instituciones de benevolencia y ningún grado o dirección de la industria nacional puede impedir la acción

continuada de un gran control sobre la población en una forma u otra, se deduce que debemos someternos a él como una inevitable ley de la naturaleza; y la única pregunta que permanece es cómo puede ejercerse ese control con el menor perjuicio posible a la virtud y felicidad de la sociedad humana (...) Todos los controles inmediatos de población que se observa que han prevalecido en el mismo o en diferentes países parecen poderse resumir en restricción moral, vicio y miseria; y si nuestra elección está confinada a esos tres, no podemos vacilar más tiempo en nuestra decisión respecto a cuál debería elegirse para incentivar” (Malthus; 1798: s.p).

El modelo elaborado por Ricardo y Marx incluyó por tanto el capital como el principal factor del crecimiento económico. Esto debido al innegable crecimiento industrial que se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la que requería una explicación diferente.

Pese a ello, presentaba muchas similitudes con el de sus predecesores y conducía a conclusiones igualmente pesimistas. El número de trabajadores es el que actúa aquí como factor limitante. La acumulación del capital hace que aumente la cantidad de capital existente por trabajador. La escasez creciente de trabajadores hace que aumente el salario real que perciben y que disminuya la productividad del capital. La tasa de beneficios disminuye de forma continua hasta que se hace nula y se detiene la acumulación. Se llega así de nuevo a un estado estacionario.

“Para la prosperidad general, no puede considerarse nunca excesiva la facilidad que se dé a la circulación e intercambio de toda clase de propiedad, ya que es por ese medio que el capital de toda clase tiene la posibilidad de encontrar el camino hacia las manos de aquellos que mejor lo emplearán en aumentar el producto del país” (Ricardo; 1817: s.p).

La teoría de la modernización establece que las sociedades modernas son más productivas, los niños están mejor educados, y los necesitados reciben más beneficios.

El análisis de Smelser (1990), afirma que las sociedades modernas tienen el aspecto particular de la diferenciación estructural particular, es decir, una definición clara de las funciones y papeles políticos de las instituciones. Argumenta que aunque la diferenciación estructural ha aumentado la capacidad funcional de las instituciones modernas, pero a la vez también ha creado un problema de integración y de coordinación de las actividades de diferentes nuevas instituciones.

Los primordiales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas. Resumiendo, estas cinco etapas son:

- (i) La sociedad tradicional
- (ii) Precondición para el despegue
- (iii) El proceso de despegue
- (iv) El camino hacia la madurez
- (v) Una sociedad de alto consumo masivo.

Acorde con esta exposición Rostow (1960) ha encontrado una posible solución para promover la modernización en los países del Tercer Mundo. Si el problema que enfrentan los países del tercer mundo es la falta de inversiones

productivas, entonces la solución para estos países está en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología, y experiencia. Las influencias de Rostow en especial en la década de los sesenta, ilustra una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas y públicas en general. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías políticas de Rostow.

Como fundamentos esenciales, incluyendo aquellos en los que se basan los planteamientos de Rostow, la teoría de la modernización se caracteriza por establecer:

1. La modernización es un proceso homogeneizador, es este sentido sólo podemos decir que la modernización genera tendencia hacia la convergencia entre sociedades.
2. La modernización es un proceso europeizador y/o americanizador; en la literatura modernizadora, hay una actitud complaciente hacia Europa Occidental y hacia los Estados Unidos. Se tiene una concepción de que éstos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable.
3. Además, la modernización es un proceso que se evidencia como irreversible. En otras palabras, una vez que los países del tercer mundo entren en contacto con el Occidente no serán capaces de resistirse al impetuoso proceso de modernización.
4. La modernización es un proceso progresivo que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable, dentro de la perspectiva de la teoría de la modernización. Coleman (1988) afirma que los sistemas políticos

modernizados tienen una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución.

5. La modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine, y su impacto profundo sólo se sentirá a través del tiempo. Todos éstos supuestos se derivan de la teoría evolucionaria fundamentalmente desarrollada en Europa y Estados Unidos.

“Es posible clasificar todas las sociedades, teniendo en cuenta sus aspectos económicos, en cinco categorías: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue hacia un crecimiento autosostenido, camino hacia la madurez y etapa de alto consumo (...). Estas etapas no son solo descriptivas; no son una mera forma de generalizar las observaciones de ciertos hechos sobre la secuencia del desarrollo en sociedades modernas, sino que tienen su propia lógica interna y continuidad. Estas etapas constituyen finalmente tanto una teoría sobre el crecimiento económico como una teoría más general (de toda la historia moderna)” (Rostow; 1960: s.p).

Se llama estructuralista a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico. Surgieron en los años sesenta impulsadas por el economista argentino Raúl Prebisch y la CEPAL. Inicialmente se dirigieron al entorno latinoamericano aunque posteriormente fueron generalizadas por economistas neomarxistas entre los que destacó Samir Amin, asociándolo al concepto de desarrollo desigual y combinado.

La dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas. El modelo "centro-periferia" describe la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera, y las economías periféricas, aisladas entre sí, débiles y poco competitivas. Frente a la idea clásica de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes, estos modelos propugnan que sólo las economías centrales son las que se benefician.

“El subdesarrollo no es consecuencia de la supervivencia de instituciones arcaicas, de la falta de capitales en las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo, por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es aun generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico del propio capitalismo” (Gunder-Frank; 1963: s.p).

Los mecanismos mediante los que el comercio internacional agrava la pobreza de los países periféricos son diversos:

- La especialización internacional asigna a las economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas y productos agrícolas y consumidores-importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados.
- La monopolización de las economías centrales permite que los desarrollos tecnológicos se traduzcan en aumentos salariales y de precios mientras que en la periferia se traducen en disminuciones de precios.
- La expansión económica tiene efectos diferentes sobre la demanda de productos industriales y la de productos agrícolas ya que su elasticidad

respecto a las rentas es diferente. Cuando los países de la periferia crecen económicamente sus importaciones tienden a aumentar más rápidamente que sus exportaciones.

Como consecuencia de estas ideas, los países latinoamericanos aplicaron una estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo comercial y la sustitución de las importaciones. A la vez, los bancos centrales latinoamericanos se esforzaron sobrevalorar sus propias monedas para abaratar sus importaciones de tecnología. La estrategia funcionó satisfactoriamente durante la década de los setenta en la que se produjo un crecimiento generalizado del precio de las materias primas en los mercados internacionales que influyó muy negativamente en las economías "centrales". Pero finalmente, la contracción de la demanda internacional y el aumento de los tipos de interés desembocó en la década de los ochenta en la crisis de la deuda externa lo que exigió profundas modificaciones en la estrategia de desarrollo.

El punto principal del modelo Prebisch es que para crear condiciones de desarrollo dentro de un país es necesario:

- a. Controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias.
- b. Promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional.
- c. Crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional.
- d. Permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales.

- e. Promover una demanda interna más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general.
- f. Generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores.
- g. Desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos.
- h. Desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos.

En el año 1987, una "Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo" publicó un documento titulado "Nuestro futuro común" que se conoce como el "Informe Brundtland" en el cual se proclamaba la necesidad de trabajar en la dirección de un "desarrollo sostenible". Desde entonces, esta expresión ha pasado a formar parte de los tópicos compartidos en los ambientes relacionados con la cooperación internacional. De hecho, la propuesta del "desarrollo sostenible", como su mismo nombre sugiere, es un intento de afrontar de manera integrada un doble desafío de nuestra humanidad: por un lado, la situación de pobreza en que vive una gran mayoría de la población de nuestro planeta; por otro, los retos planteados por los problemas medioambientales de que hemos hablado anteriormente.

Como lo indica el informe Brundtland (1987), "Dicho proceso debía de ser capaz de generar un desarrollo no sólo sostenible en términos ecológicos, sino

también sociales y económicos. Esto es que además de asegurar su armonía con el medio ambiente, eran inherentes a un desarrollo con este calificativo, transformaciones institucionales que permitiesen el cambio social gradual y un crecimiento económico auto sostenido.

Si imaginamos 6,000 millones de habitantes, la población actual, produciendo (y consumiendo) en las cantidades y del modo en que lo hacemos en el mundo "desarrollado", podemos decir sin miedo a equivocarnos que en el plazo de pocos años, el sistema económico quedará colapsado por falta de recursos naturales. Además, los niveles de contaminación se dispararían de manera espectacular. Dejaríamos un mundo hipotecado a las generaciones futuras. O, mirado de otro modo, si queremos que nuestros nietos encuentren recursos en el planeta de manera que puedan continuar un estilo de vida similar al nuestro, parece que una buena parte de la humanidad tendrá que seguir viviendo en una pobreza similar a la de la actualidad.

En cualquier caso, se plantea la necesidad de hallar nuevos modelos de producción y de consumo que sean viables para todos, ahora y en el futuro. Esta sería, en principio, la propuesta del Informe Brundtland (1987: s.p), que define el desarrollo sostenible como *"el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades"*. De este modo se pone en juego lo que se ha venido a llamar *´solidaridad intergeneracional´*.

Las instituciones internacionales han aceptado esta propuesta, al menos en su discurso oficial. Así pues, en los documentos aprobados en las últimas Conferencias Mundiales convocadas por las Naciones Unidas, se ha pedido reiteradamente un progreso en el sentido de un desarrollo sostenible

Los objetivos del desarrollo sustentable son los siguientes:

1. Satisfacer las necesidades humanas básicas. Esto se enfoca directamente hacia lo alimentario, para evitar el hambre y la desnutrición. De esta forma se garantizará la "durabilidad de la especie humana", que de no ser así se estará poniendo como un límite no deseado al desarrollo.
2. Lograr un crecimiento económico constante. Lo cual se considera una condición necesaria, pero no suficiente. En esto se persigue que la economía brinde una cantidad de bienes y servicios para atender a una creciente población. Lo deseable siempre es que el crecimiento económico sea igual o superior al demográfico, con lo cual se puede mejorar su capacidad productiva, el potencial de recursos humanos y tecnológicos.
3. Mejorar la calidad del crecimiento económico. En especial a las posibilidades de tener un acceso equitativo a los recursos naturales y al beneficio del crecimiento, en términos de mejor distribución de la renta, beneficios sociales, protección del ambiente o su incremento.
4. Atender a los aspectos demográficos. En especial reducir las altas tasas de crecimiento poblacional hacia uno mesurado que permita aumentar la disponibilidad de recursos, aprovechamiento para todos y evitar la concentración poblacional.
5. Seleccionar opciones tecnológicas adecuadas. Esto se debe a los problemas que crea la transferencia tecnológica, básica para el desarrollo sustentable de los países en desarrollo, pero que tiene fuerte impacto sobre el ambiente. Esto deberá estimular la investigación y la capacidad técnica para lograr tecnologías sustitutivas, mejorar los procesos tradicionales y culturales y adaptar las importadas.

6. Aprovechar, conservar y restaurar los recursos naturales. Se debe evitar la degradación de los recursos, proteger la capacidad límite de la naturaleza, favorecer la restauración y evitar los efectos adversos sobre la calidad del aire, agua y tierra, con el fin de perpetuar la oferta ambiental de los ecosistemas.

CAPÍTULO 3

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

En el presente capítulo se conceptualiza en su más amplia dimensión la política social y la intervención social que realiza el Estado en la búsqueda de cubrir las necesidades que demanda la población, con mayor énfasis en los programas encaminado a paliar las crisis emergentes y más sensibles.

Existen diferentes definiciones de la Política Social que es necesario considerar para abordar con mayor profundidad su análisis, y entre otras, podemos mencionar las siguientes:

Saavedra (1968), indica que la política social es un conjunto de medidas destinadas a elevar el nivel de vida de la gran mayoría de la población, mediante la distribución equitativa de los beneficios sociales actuales y futuros del desarrollo económico.

En otra definición Marshall (1975), establece que la política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado.

Schoeck (1981), indica que es la aplicación de medios políticos, generalmente medios estatales de poder, con miras a la consecución de unas metas sociales. Entre estas metas sociales se cuentan la elevación del nivel de vida, la garantía de un salario suficiente en caso de enfermedad, de invalidez y vejez, y la redistribución del producto social en favor de los grupos económicamente más débiles.

Por otro lado Salazar y Valdrini (1988), interpretan la política social como las acciones y normas que tienen que ver con el bienestar de los individuos y grupos, los niveles de vida, las oportunidades de desarrollo individual y colectivo, etc. también podrían incluir aspectos que se refieren a la estructura de la sociedad.

Por su parte Cabarellas (1989), indica que es el conjunto de planes y aplicación de medidas realizadas por el estado y otros organismos de eficiencia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada, y prioritariamente el de los sectores de menos recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudales de todos, dentro de lineamientos conjuntos o de gran amplitud.

Ander Egg (1990), señala a la política social como el conjunto de medidas que el estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad en forma más

justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y práctica, está estrechamente relacionado a los conceptos de bienestar social, desarrollo social y últimamente la política social se vincula también a todo lo concerniente con la calidad de vida.

Para Barreras y García (1994), la política social es la programación y la acción para el desarrollo y perfeccionamiento de las relaciones sociales que constituyen procesos sociales, incluyendo las condiciones que le sirven de base, mediante la elaboración y ejecución de planes, proyectos, métodos, medidas y otros mecanismos al respecto, con el objetivo de mantener y fortalecer los intereses y el modo de producción dominante. La Política Social constituye un principio, una estrategia formulada para la atención al hombre—protagonista y gestor de procesos sociales, estrategia que, en armonía con su táctica, está orientada, por una parte, hacia las contradicciones con el fin de atenuar, disminuir o eliminar diferencias sociales, y por otra, para promover medidas de bienestar social.

En cambio Carey Bélanger (1996), manifiesta que la política social es un sistema de principios y de orientación de acciones interdependientes, que influye en la calidad de vida o en el nivel de bienestar de los miembros de una sociedad, y determina la naturaleza de las relaciones intrasociales de los individuos, las entidades sociales y la sociedad en su conjunto. Comprende los fines y los objetivos de la acción social, las leyes, los programas y las acciones evaluables del gobierno, tomadas por una serie de consideraciones políticas para responder a un cierto número de carencias mediante mecanismos de redistribución progresiva de los ricos a los pobres, según las necesidades.

En una definición más simple Garavito (1996), indica la política social como el conjunto de reglas mediante las cuales se determinan los niveles y las modalidades de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Para Gurza (1996), es una articulación direccionada del conjunto total de procesos administrativos públicos, tendientes a modificar positivamente las posibilidades de integración social.

Herrasti (1998), conceptualiza la política social como un conjunto de leyes, instituciones y acciones en torno a la visión y metas que gobierno y población se han fijado respecto al bienestar social buscado, manifiesta una determinada modalidad y contenidos de relación entre el Estado y la población.

Para Vilas (1998), es un conjunto de intervenciones públicas (estatales) en las relaciones del mercado; que se realiza para encarar situaciones consideradas injustas o inconvenientes de acuerdo con los criterios valorativos predominantes en la sociedad, y/o para promover el mejoramiento de la calidad de vida de determinados actores a quienes se considera discriminados por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado, y que se aplica en situaciones consideradas como incidiendo negativamente en la capacidad de reproducción de segmentos determinados de la población o que resultan disfuncionales al proceso de acumulación.

Según Franco (1998), es la intervención en la realidad, mediante acciones planificadas que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra -ante todo- disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Para Martínez (1999), es la parte integrante del conjunto de las políticas públicas, pero que contrario a lo que se dice, no sólo son para combatir la

pobreza, sino que van encaminadas a mantener la estructura social fundamental; aquella que mantiene el equilibrio social, es decir, la que proporciona condiciones de gobernabilidad en el sistema.

Según Martinelli (1999), es el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

Finalmente según la enciclopedia Encarta (2000), las políticas sociales son una forma de intervención del estado en la sociedad civil. En un sentido más restringido, es el programa de acción del estado en materia social, dirigido a realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales en una sociedad.

Al realizar una revisión de los anteriores conceptos, podemos definir la política social como el conjunto explícito y sistemático de directrices, decisiones y proyecciones estratégicas que, desde los ámbitos estatales sociales y/o civiles, buscan modificar o transformar ciertas cuestiones sociales.

De acuerdo con lo anterior, podemos hacer una aproximación conceptual a la Política Social, ubicada desde una perspectiva crítica, que la entiende como el proceso articulado de lineamientos, decisiones, normas, cursos de acción y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas/consensadas socialmente, definidas y validadas desde los espacios estatales y socio-civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de cuestiones sociales específicas y priorizadas social y políticamente.

Toda política social, además de servir como medio de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir, no solamente del acceso a servicios

o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios o vehículos para el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales.

Las políticas sociales en tanto lineamientos, procedimientos y acciones estratégicas para el funcionamiento de la esfera estatal, tienen relación con los siguientes temas: derechos sociales, elevación del nivel de vida colectivo, servicios sociales, beneficios sociales, calidad de vida, atención social, organización social, participación social, lucha contra la pobreza, aspectos socio-económicos, gestión social, construcción de ciudadanía, democracia, desarrollo sustentable, desarrollo local, capital social.

En ese sentido, es importante mencionar que los objetivos de la política social son multivariados, pero según Marshall (1975), es posible clasificarlos a partir de tres grandes rubros: la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad, para este autor la eliminación de la pobreza implica un campo limitado de actuación para la política social y su campo de actuación se concentra en los estratos socio-económicos bajos de la sociedad a partir de lograr mínimos de sobrevivencia.

“Con respecto a la maximización del bienestar este objetivo es más integral, más amplio pero también es el que incluye mayor complejidad ya que concierne al bienestar de todos los sectores de una sociedad y no sólo de los pobres. Asimismo, este segundo objetivo busca generar o alcanzar un nivel óptimo de calidad de vida, en vez de limitarse a un piso o nivel mínimo de sobrevivencia. Finalmente, la igualdad tiene que ver con la traducción en actos de una filosofía política cuyas implicaciones, llevadas al límite, tendrían por supuesto consecuencias de más largo alcance” (Marshall; 1975: s.p).

Asimismo, al ser la política social una dimensión o expresión de las políticas públicas, conlleva los siguientes elementos:

La política social siempre constituye un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, independientemente que ese canal sea horizontal o vertical, amplio o reducido, excluyente o incluyente.

También se conforma con la articulación de actores ubicados dentro las esferas estatales, sociales y civiles: Estado, sociedad política, sociedad civil, mercado, entre otras. Aunque es necesario mencionar que la articulación de actores para construir la política social se genera también de diferentes maneras: excluyente, incluyente, amplia, mínima, dominante o marginal.

Además siempre se genera y desarrolla a partir de la dualidad conflicto/consenso, en tanto los actores sociales presentan y asumen diversas visiones, objetivos y planteamientos proyectivos, en ocasiones similares, en ocasiones contradictorios.

Toda política social es una construcción social, porque se formula a partir de la sistematización de los intereses, demandas y procesos de movilización de los distintos sectores sociales. La política social se desarrolla a partir de continuidades y rupturas, regresiones y progresiones, por lo que nunca es lineal ni evolutiva. Es multidimensional, es decir, siempre contiene aspectos abstractos, concretos y operativos, contiene formas y modalidades de planeación, gestión, implementación, ejecución y evaluación. La política social además de tener una visión filosófica y un componente teórico-político, debe integrarse con diferentes medios o mecanismos que permitan aterrizar u operar los servicios sociales.

A la vez es meta-temporal, es decir se construye y se desarrolla a través de planteamientos y acciones de corto mediano y largo plazo. El corto plazo se

vincula con la modificación de elementos circunstanciales o emergentes; el mediano plazo tiene relación con los elementos coyunturales; y el largo plazo busca solventar necesidades, problemas o elementos estructurales de lo social.

Debe ser Integral, ya que se entrecruza con distintos aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de una sociedad, aunque, para su concreción es necesaria una fragmentación metodológica que ordene y guíe su desarrollo. Toda política social siempre es una respuesta del Estado y de otros actores de la sociedad a las problemáticas y necesidades sociales, teniendo como objetivo la transformación o conservación, con respecto a la forma y al fondo de esos fenómenos sociales específicos.

Asimismo, es necesario advertir que la definición y construcción de las políticas sociales, más que una modalidad técnica, es un proceso histórico y político para la transformación social, y por ello, adquiere un perfil específico a partir de los siguientes aspectos y circunstancias: situación económica local e internacional, situación socio-política local e internacional, formas de vinculación con el exterior, movilización y participación social, identidad comunitaria o local, tipo de Estado y sistema político, tipo de gobierno, protagonismo de la sociedad civil, tipo de pacto social, formas e identidades culturales y expresiones locales y regionales, formas de negociación y concertación entre actores sociales, elementos educativos y culturales de la población, cuestiones geopolíticas y diferenciación regional, legislación nacional y local.

Finalmente, podemos mencionar que la generación de Políticas Sociales requiere de mecanismos que permitan vincular lo abstracto-diseñado y lo concreto-implementado, es decir, necesita formas y modalidades para operacionalizar un marco normativo e institucional global y general y transformarlo en acciones y operaciones concretas y específicas. Para términos de análisis es necesario que el marco global social sea fragmentado y reagrupado en categorías

sintéticas que ayuden a comprender sus articulaciones fundamentales y su posibilidad de concreción como áreas, sectores de atención prioritaria, sectores en desventaja social, sectores sociales en situación de pobreza.

Entonces, la política social se diversifica en políticas sociales específicas, en planes generales y en programas sociales específicos, aunque la operacionalización abarca a sectores de la población con diversas características sociales y culturales, entre los que se ubican las siguientes áreas: educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social, asistencia social, empleo y capacitación para el trabajo, ecología y medio ambiente, cultura, recreación y deporte, participación ciudadana, organización social, atención ciudadana, protección civil, servicios de información, transporte y comunicaciones, servicios urbanos, sectores sociales de atención prioritaria: adultos mayores, jóvenes, niños-niñas, mujeres, familia, personas en situación de discapacidad, pueblos indígenas, minorías étnicas, comunidades migrantes, sectores sociales en desventaja social: niños, jóvenes y familias en situación de calle, sexo-servidoras/es, indigentes, población con VIH, víctimas de violencia familiar, población con problemas de adicciones, sectores sociales caracterizados por situaciones socio-económicas: población en pobreza, población en situación de pobreza extrema.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL

En este capítulo se hace una construcción conceptual de la política fiscal como parte de las políticas que todos los Estados poseen. El contenido del mismo se refiere a aproximaciones teóricas acerca de los elementos que están inmersos o vinculados dentro de toda política fiscal.

Tal como lo indica Fuentes Knigth (2005), La política fiscal se refiere a la forma como el Estado (en el ámbito nacional y local) capta recursos y a la manera como los gasta, además de administrar la posible brecha entre ingresos y gastos -que generalmente se refleja en endeudamiento- y de incidir en otros temas estrechamente vinculados con lo anterior, incluyendo la gestión del patrimonio público y la promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas en relación al uso de los recursos públicos. Guatemala está entre los países del mundo que menos impuestos paga. Lo anterior también se refleja en que Guatemala es de los países con menor gasto público. En otras palabras, la capacidad del Estado para

atender las necesidades más sentidas de la población es extremadamente limitada. El Estado, como garante de la estabilidad económica y social de la nación, dispone de la política fiscal como el conjunto de medidas económicas para participar en los procesos productivos y distributivos mediante el gasto público y los impuestos, incidiendo en la equidad y el bien común, que constituyen el nexo con el desarrollo humano.

La política fiscal es un mecanismo importante para impulsar el desarrollo nacional, procurar la redistribución del ingreso, promover la generación de empleo, activar la inversión y favorecer la satisfacción de necesidades básicas. Es el instrumento financiero de la descentralización administrativa y fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local, así como un instrumento que incide en mejorar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía.

El objetivo de la política fiscal es mejorar los niveles de crecimiento económico, generar fuentes de empleo, reducir los impactos de choques adversos a la dinámica económica nacional y propiciar efectos distributivos, atendiendo necesidades vitales como la salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros. La política fiscal implica una incidencia directa sobre el bienestar social y el desarrollo, lo que justifica realizar un análisis e investigación sobre el tema.

La política fiscal es el uso del gasto gubernamental y la recaudación de impuestos para influenciar en la economía y para cubrir las demandas de la población.

La política fiscal puede ser contrastada con el otro tipo principal de política macroeconómica, la política monetaria, que intenta estabilizar la economía mediante el control de los tipos de interés y la oferta monetaria. Los dos principales instrumentos de la política fiscal son los gastos e impuestos del gobierno.

Los gobiernos utilizan la política fiscal para influir en el nivel de demanda agregada en la economía, en un esfuerzo para lograr los objetivos económicos de estabilidad de precios, empleo y crecimiento económico. La teoría de economía keynesiana sugiere que el aumento del gasto público y la disminución de impuestos son las mejores maneras de estimular la demanda agregada. Esto puede ser usado en tiempos de recesión o de baja actividad económica como una herramienta esencial para construir el marco para un fuerte crecimiento económico. En teoría, el déficit fiscal resultante sería pagado por el crecimiento económico que le sigue a la recesión.

Los gobiernos pueden utilizar un excedente presupuestario para hacer dos cosas: reducir el ritmo de fuerte crecimiento económico, y para estabilizar los precios cuando la inflación es demasiado alta. La teoría keynesiana postula que la eliminación de los gastos reduce los niveles de la demanda agregada de la economía, por lo que se estabilizan los precios y se mantiene la inflación.

Como lo interpreta Arteaga de Morales (2011), el accionar y el impacto potencial de las políticas fiscales son temas no exentos de controversia. Hay quienes opinan que el gasto público y los impuestos suponen un freno al crecimiento económico porque desestimulan el consumo y la inversión privadas; por ello, abogan por mantenerlos a un nivel mínimo. Sin embargo, existe evidencia, incluyendo casos recientes posteriores a la crisis 2007-2009, que muestra que el gasto público puede generar un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico mediante el consumo y la inversión, y del apoyo al sector privado.

El Fondo Monetario Internacional -FMI- (2009), elaboró dos estudios en donde realizó estimaciones sobre el impacto de un incremento del gasto público sobre el crecimiento concluyendo que para que el estímulo fiscal tenga un efecto positivo sobre el producto interno bruto -PIB- y el empleo, las condiciones

monetarias y cambiarias deben ser estables en respuesta a la expansión fiscal (Ibíd.).

Otros argumentan que la política fiscal puede servir como mecanismo de estabilización de los cambios económicos, evitando las escaladas bruscas en los precios y el desempleo. Hay una tercera perspectiva, la política fiscal no sólo puede servir de motor del crecimiento o convertirse en estabilizador económico, sino también es capaz de contribuir con otros objetivos del desarrollo, como combatir la pobreza, disminuir la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades. La combinación de estas tres perspectivas (crecimiento, estabilización y redistribución) es lo que da sentido a la promoción de una relación virtuosa entre la política fiscal y el desarrollo humano (Ibíd.).

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano -INDH- (2009/2010), se plantea que los recursos del Estado para la ejecución de la política fiscal provienen del financiamiento interno y externo. A nivel doméstico, el Estado se financia tradicionalmente por medio de la captación de impuestos y colocación de valores negociables; sin embargo, existen otros ingresos cuya importancia cambia de país a país, como es el caso de los ingresos no tributarios (tasas, derechos, licencias); los aportes a la seguridad social en concepto de cotizaciones; venta de activos públicos; rentas de patrimonio y transferencias que pueden provenir de empresas públicas, entre otros. El financiamiento externo proviene del endeudamiento vía préstamos, colocaciones de valores públicos en los mercados internacionales y transferencias. Todo este financiamiento se canaliza por medio del presupuesto de la nación para la ejecución del gasto público.

Según Arteaga de Morales (2011), además el gasto público se destina al cumplimiento de tres funciones que coadyuvan al desarrollo humano. La primera es la función de asignación o estímulo del crecimiento, es decir, la transformación productiva al asignar recursos públicos para incentivar la actividad económica y generar empleo formal. La segunda es la función de estabilización, que permite

aliviar los efectos de choques adversos sobre el ciclo económico, reduciendo la vulnerabilidad de la población frente a fluctuaciones en los precios domésticos y el desempleo. Esta función presupone una conducta fiscal contra cíclica y previsoras. La tercera función es la de redistribución, que considera la forma en que el ingreso nacional se distribuye. Pero la política fiscal en función del desarrollo humano no es casual, sino intencional porque depende de los intereses que rigen al Estado y de su sensibilidad frente a los objetivos de ese desarrollo.

En economías en desarrollo, el Gobierno debe jugar un papel primordial, dada la débil institucionalidad de los mercados y la existencia de severos problemas de información. Dicho papel deberá realizarlo brindando los incentivos correctos para la eficiencia de la actividad económica, el fortalecimiento de la infraestructura institucional y la provisión de servicios básicos. Sin embargo, pese a que el Estado puede apoyar la promoción del desarrollo, también puede ocasionar grandes daños, derivados de los errores en la aplicación de reglas que crean incertidumbre. En tal sentido, el Estado debe incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones (PNUD; 2009/2010).

La política fiscal se enmarca en los preceptos constitucionales relacionados con el régimen económico y social. Permite al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución del ingreso y contribuir, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. Así mismo la política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible y la justicia social en la búsqueda del bien común. A la vez, la política fiscal es uno de los mecanismos redistributivos del ingreso a través del presupuesto nacional, y por medio de un saneamiento sostenible de las finanzas públicas permite un escenario macroeconómico estable, promotor del empleo y activador de la inversión; a la vez que se constituye en satisfactor de las necesidades básicas, instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la

participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local.

El objetivo fundamental del Estado es procurar el bienestar del ser humano y para lograrlo es importante asegurar el crecimiento económico y el desarrollo social. El ser humano, en su integralidad material y espiritual, debe constituir el centro de la política económica, y en particular de la política fiscal, de tal manera que se pueda tener una vida larga, saludable, adquirir los conocimientos necesarios, tener acceso a los recursos y la tecnología y disfrutar de una vida decorosa. Para que sea sostenible, dicho bienestar debe sustentarse en la distribución equitativa del ingreso, el desarrollo económico social y político, el pleno respeto a los derechos humanos, a la identidad y derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género.

Se considera que la captación de recursos económicos es de vital importancia para darle estabilidad y sostenibilidad a las finanzas públicas sin desestimular la inversión. Para ello es necesario un crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo, capaz de generar empleo productivo que le permita a los guatemaltecos y guatemaltecas cubrir sus necesidades básicas, y a su vez obtener el incremento de la competitividad y el estímulo y protección del ahorro y la inversión tanto nacional como extranjera. En ese sentido, es básico y fundamental hacer realidad el compromiso del gobierno enunciado en los Acuerdos de Paz, de adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento no menor del 6% anual que permita una política social avanzada.

La definición del papel del Estado debe tomar en cuenta características tales como la existencia y capacidad de instituciones para ejecutar políticas; la dinámica de las transformaciones económicas (la globalización, por ejemplo); los actores políticos y, sobre todo, las ventajas comparativas que posea. Dentro del entorno y la efectividad de las políticas, uno de los instrumentos en donde se refleja el papel que podría jugar el Estado es el presupuesto de ingresos y

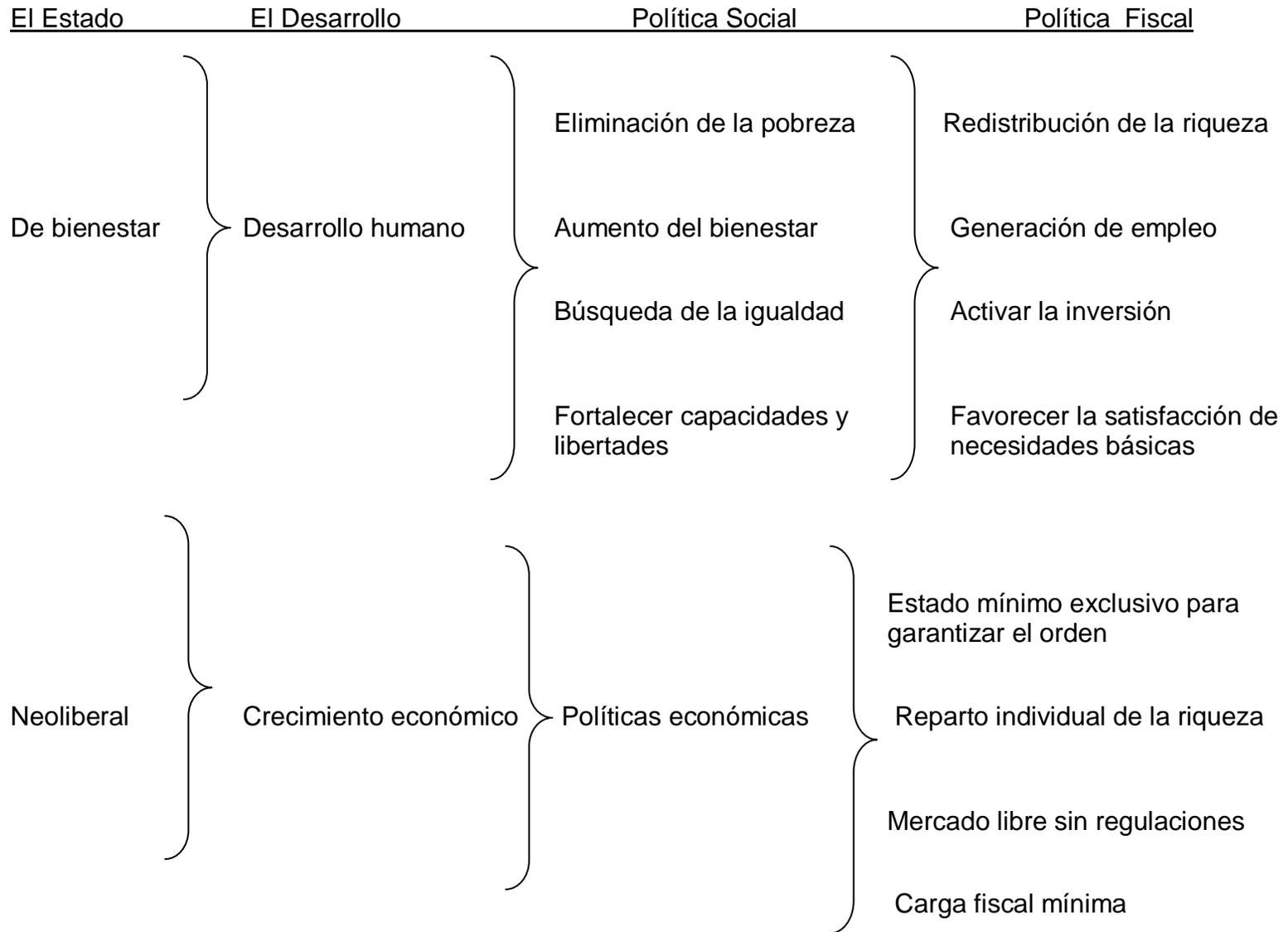
egresos. Es aquí donde se identifica la política fiscal a seguir, elemento clave en la conducción de los gobiernos.

Urrutia (2001: 13), indica que: *“Un análisis retrospectivo de los gobiernos que ha tenido Guatemala desde los años sesenta, sea cual fuere la naturaleza del gobierno, civil o militar o su signo ideológico, o la composición del gabinete económico del sector privado o de cualquier otro, permite observar que han existido intentos fallidos por agenciarse de recursos para que el Estado pueda cumplir con las obligaciones constitucionales y en particular, con aquellas relaciones relacionadas con el desarrollo y la equidad social”*.

Los acuerdos de paz en Guatemala determinan que los ingresos y gastos del Estado guatemalteco son la base determinante para que cumpla efectivamente con las obligaciones establecidas en la Constitución y muy particularmente todas aquellas en relación a la equidad social y el desarrollo.

Una propuesta de política fiscal en función del desarrollo humano puede constituir la base de un contrato social renovado entre la ciudadanía y el gobierno. Para ello es fundamental proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos, que pueden contribuir igualmente a la consolidación democrática. Un instrumento clave de la política fiscal es el gasto público, que permite desarrollar los objetivos del Estado; para ello debe presentar fortalezas financieras y potencial para reducir las asimetrías y desigualdades.

Para vincular las concepciones teóricas de las categorías sociales del Estado, el desarrollo, las políticas sociales y la política fiscal, se presenta un cuadro sinóptico que establece estas relaciones:



SEGUNDA PARTE

METODOLOGÍA

CAPÍTULO 5

PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se establece el proceso mediante el cual fue realizado el trabajo de investigación, comprendiendo la justificación del tema investigado, los propósitos que se establecieron como una guía orientativa, además se constituyó la metodología utilizada que comprende el enfoque metodológico utilizado contenido en la metodología cualitativa, el método utilizado para realizar la investigación representado en el análisis de contenido combinado con el análisis histórico y finalmente las estrategias metodológicas utilizadas para acceder a la información de campo.

5.1. Justificación

La política fiscal es, precisamente, una política esencial para el Estado y lo debiera ser para la sociedad. Mediante ella el Estado determina la manera en que el Estado se agencia de los recursos necesarios para su funcionamiento y define su uso y destino.

A principios de los años 80, una crisis de deuda afectó a América Latina. Un fuerte endeudamiento para cubrir la brecha externa generada por un sector exportador débil puso a los países en una situación de excesiva dependencia del ahorro externo, situación agravada por altas tasas de interés internacionales. Como respuesta, en la década de los 90 se introdujo un modelo neoliberal y una serie de reformas estructurales que avalaban los procesos de liberación y desregularización y reducían fuertemente el papel del Estado en el ámbito del desarrollo económico y social. El fracaso de las medidas de mercado para evitar el colapso de algunas economías fue el contrapunto al Consenso de Washington, el cual siguió siendo, pese a todo, el discurso dominante durante la década de los 90.

En el primer quinquenio del siglo XXI, ha emergido lo que, poco a poco, se convierte en un análisis integrado del desempeño económico y el desarrollo de América Latina, región que, no obstante, permanece incapaz de generar bases sólidas para la democracia, resolver paulatinamente los problemas de inequidad y generar tasas de crecimiento económico que den soporte y sostenibilidad a la democracia y la equidad social. Los Estados latinoamericanos propician la polarización social, la inseguridad y el crimen: exactamente el tipo de debilidad institucional que conspira contra el desarrollo.

La política fiscal es un mecanismo importante para impulsar el desarrollo nacional, procurar la redistribución del ingreso, promover la generación de empleo,

activar la inversión y favorecer la satisfacción de necesidades básicas. Es el instrumento financiero de la descentralización administrativa y fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local, así como un instrumento que incide en mejorar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

El objetivo de la política fiscal es mejorar los niveles de crecimiento económico, generar fuentes de empleo, reducir los impactos de choques adversos a la dinámica económica nacional y propiciar efectos distributivos, atendiendo necesidades vitales como la salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros. La política fiscal implica una incidencia directa sobre el bienestar social y el desarrollo lo que justifica realizar un análisis e investigación sobre el tema.

El periodo de la investigación comprendió desde la firma de los acuerdos de paz en 1996 hasta el año 2012, tras los compromisos que asume el Estado de Guatemala. La política fiscal sigue siendo un tema pendiente en la agenda de los diferentes gobiernos aun después de la actualización tributaria del año 2012.

La investigación se realizó en el territorio nacional de Guatemala y se limitó a mostrar la importancia de la política fiscal para el desarrollo humano en Guatemala, los aspectos estructurales del gasto público y de los ingresos que requiere el Estado para afrontar las necesidades más básicas de la población. No era el propósito analizar las causas y posturas en cuanto al fracaso de los diferentes intentos de reforma fiscal.

Algunas interrogantes básicas que sirvieron de punto de partida a la investigación:

¿Ha cumplido el estado de Guatemala los compromisos asumidos en los acuerdos de paz firmados en 1996 respecto a la política fiscal?

¿Se contempla dentro de la estructura del gasto público y el Presupuesto de la Nación, inversión en desarrollo para Guatemala?

¿Es suficiente la inversión en educación y salud que realiza el Estado, como ejes fundamentales del desarrollo?

5.2. Propósitos

- Analizar la función social del Estado de Guatemala, la política fiscal y los compromisos asumidos en los acuerdos de paz.
- Explicar la estructura del gasto público en cuanto al presupuesto de funcionamiento del Estado e inversión en desarrollo para Guatemala.
- Identificar la importancia de la inversión económica que ejecuta el Estado en educación y salud como ejes fundamentales del desarrollo.

5.3. Metodología

Los resultados del informe de investigación se presentan de forma deductiva sobre la base a la metodología, en la que se establecen las condiciones necesarias de acercamiento al objeto de estudio, discutiendo en torno al enfoque metodológico, el método y las estrategias metodológicas.

5.3.1. Enfoque metodológico

Para el caso concreto de la investigación realizada, el enfoque metodológico utilizado fue el cualitativo, debido a que las características de la investigación sugieren este tipo de metodología.

“La investigación cualitativa es un método de investigación usado principalmente en las ciencias sociales que se basa en cortes metodológicos basados en principios teóricos tales como la fenomenología, la hermenéutica, la interacción social empleando métodos de recolección de datos que son no cuantitativos, con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan sus correspondientes protagonistas. La investigación cualitativa requiere un profundo entendimiento del comportamiento humano y las razones que lo gobiernan. A diferencia de la investigación cuantitativa, la investigación cualitativa busca explicar las razones de los diferentes aspectos de tal comportamiento. En otras palabras, investiga el por qué y el cómo se tomó una decisión, en contraste con la investigación cuantitativa, que busca responder preguntas tales como cuál, dónde, cuándo, cuanto” (Wikipedia).

El concepto anterior explica de forma general en qué consiste la investigación cualitativa, pero además esa definición establece una de las mayores diferencias con la investigación cuantitativa y es que la primera se utiliza principalmente en el campo de las ciencias sociales, tal diferencia es fundamental para la comprensión del enfoque metodológico utilizado para la realización de un trabajo investigativo relacionado al tema del desarrollo humano.

Pappa Santos (2011), amplía el concepto del enfoque cualitativo, al cual agrega que es de tradición naturalista-interpretativo, es decir este tipo de investigación se fundamenta en la construcción del conocimiento a base de interpretación resultante del análisis de datos agrupados en categorías y subcategorías producto de las opiniones, percepciones, conocimientos y creencias de los sujetos sociales de la investigación y de la interpretación de otras fuentes de conocimiento.

5.3.2. Método

El método utilizado en la investigación es una combinación de un análisis histórico con un análisis de contenido.

Para el trabajo de investigación, el análisis histórico consistió en examinar el tema desde las primeras propuestas de reforma fiscal, el seguimiento que se le dio con mayor énfasis posterior a la firma de los acuerdos de paz y la evolución de los diferentes procesos de reforma fiscal de los últimos años.

En relación a los análisis históricos, Pappa Santos (2011: 174), indica que *“son investigaciones que pretenden hacer un corte temporal de un fenómeno o proceso, ubicándolo dentro de un periodo de tiempo específico”*.

En el estudio de análisis histórico cobra relevancia el delimitar el periodo que comprende la investigación, ya sea por algún tema o evento específico o por el análisis de un proceso histórico con tiempo de inicio y finalización estudiando los fenómenos acontecidos y relacionados durante el mismo.

Pappa Santos (2011: 174), menciona que *“la ubicación de periodos históricos puede obedecer a razones carácter político, económico o social, o a determinadas circunstancias que se manifiestan como hitos o momentos representativos de manifestaciones típicas de un fenómeno que se relacionan con los intereses y objetivos de la investigación”*.

Esto indica que el análisis histórico no únicamente consiste en seleccionar un periodo específico y estudiar los fenómenos ocurridos dentro del mismo, sino a la inversa es decir un fenómeno que abarca un periodo específico e incluso fenómenos que se manifiesten en distintos periodos los cuales pueden ser comparados.

El análisis de contenido de la Política Fiscal tendrá como objetivo revisar la tendencia de la asignación presupuestaria del Estado en cuanto a la inversión social necesaria para atender a la población y cumplir con su función como Estado de bienestar.

Según Pappa Santos (2011: 178), el análisis de contenido *“es una modalidad metodológica de investigación en trabajos de análisis cualitativo. Consiste en la revisión de material escrito que reproducen las manifestaciones del fenómeno o proceso”*.

El mismo Pappa Santos (2011: 179), indica que en investigaciones con análisis de contenido, el procedimiento que se sigue es:

1. Definición de categorías de análisis.
2. Clasificación metodológica del material a revisar.
3. Muestreo del material.
4. Tabulación sistemática.
5. Cuantificación de las ideas encontradas
6. Análisis interpretación: discusión de ideas.

Para realizar una recogida de datos que brindara los suficientes elementos de análisis de contenido fue necesario realizar un proceso de búsqueda y selección de la información de publicaciones de medios de comunicación escritos, los cuales se concentraron en una matriz que sirvió para el análisis e interpretación de la información.

5.3.3. Estrategias metodológicas para la recogida de datos

Para acceder a la información relacionada con el tema, se realizó una recopilación de notas y publicaciones de los tres diarios de mayor circulación en el país, siendo estos Prensa Libre, El Periódico y Siglo XXI. En principio se realizó una búsqueda de publicaciones comprendidas dentro del periodo delimitado de la investigación, encontrando divulgaciones en coyunturas distintas y en diferentes periodos gubernamentales, proceso que enriqueció y diversificó las fuentes de información y que además permitió una amplia recolección de opiniones que facilitaron el trabajo realizado. Este proceso se realizó sin dificultad debido a la ventaja de contar con los archivos históricos en las páginas de internet de los medios consultados.

Después de hacer un trabajo de recopilación de publicaciones de los tres medios de comunicación consultados, fue necesario elaborar una matriz que facilitó el proceso de organización y clasificación de las fuentes recolectadas, este proceso dio como resultado la obtención de las categorías y subcategorías de análisis que permitieron posteriormente establecer la estructura del informe de la investigación.

Finalmente como estrategia metodológica, se realizó un proceso de consulta de documentos electrónicos y bibliográficos que permitieron fortalecer el trabajo con información basada en diferentes investigaciones, ensayos, informes, tesis, estudios, leyes, acuerdos y fuentes bibliográficas que aportaron información científica basada en conocimiento construido y no solo en opiniones y percepciones, esta información fue necesaria para estructurar las diferentes partes del informe, así como para obtener el análisis interpretativo del tema.

CAPÍTULO 6

MOMENTOS DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se dan a conocer los momentos por los que atravesó el proceso de investigación del tema “Importancia de la política fiscal para el desarrollo en Guatemala”. El proceso duro aproximadamente dos años desde la identificación del tema hasta finalizar con la entrega del documento informe de investigación.

Dentro del contenido curricular de la Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, se contempla el desarrollo de cuatro cursos de seminario de tesis de donde surge el proceso de la investigación, esta dinámica brinda la oportunidad a los estudiantes de avanzar en el proceso durante el transcurso de la maestría, con el objetivo de que al concluir con el pensum de

estudios, el trabajo de tesis este suficientemente avanzado, aspecto que beneficia en cuanto a la minimización de tiempo.

Otra de las ventajas fue el haber tenido un solo docente durante el desarrollo de los cuatro seminarios y la oportunidad de que el mismo fuera posteriormente el asesor de tesis durante la investigación, este acompañamiento facilitó el proceso de recopilación de la información, análisis e interpretación de los resultados y la estructuración del informe.

El primer momento de la investigación surge en el seminario de tesis I, cuando se procedió a seleccionar un tema que fuera del interés de cada estudiante, tarea que se convirtió en el inicio del proceso de la investigación. En principio la idea era encontrar un tema que estuviera relacionado a la temática y contenido de la maestría o como otra opción se comentaba entre los compañeros que podría ser un tema relacionado al campo laboral de los estudiantes para facilitar el proceso, sin embargo gracias a la recomendación de una de las compañeras de la maestría, surge la idea de encontrar un tema de investigación dentro de la misma coyuntura del país y que además estuviera relacionado estrechamente con el desarrollo humano, una herramienta fundamental para identificar temas coyunturales vinculados al desarrollo humano fue el Informe de Desarrollo Humano del PNUD.

Dentro de las diferentes opciones de temas identificados surgió “la política fiscal” como un posible tema de investigación, este tema llamo fuertemente la atención ya que era coyuntural y podía vincularse a la temática del desarrollo humano del país, pero además el tema resulto de interés debido a que la temática fiscal está contenida dentro del conocimiento base profesional de la licenciatura del investigador. Fue así como quedo definido el tema: “Importancia de la política fiscal para el desarrollo en Guatemala”.

Ya con el tema definido se procedió a construir el planteamiento del problema, los propósitos de la investigación, el estado de la cuestión, la metodología a utilizar y el análisis o tratamiento de datos. Como resultado de estos elementos se obtuvo como producto el diseño de investigación como parte final del seminario de tesis I.

Un aspecto importante a considerar en este primer momento fue el conocer, adoptar e implementar un método de investigación cualitativa. Al ser egresado de la facultad de ciencias económicas y teniendo como base la investigación netamente cuantitativa, represento un verdadero reto el realizar un trabajo con un cambio total de metodología, pero el esfuerzo se hizo partiendo de un principio; que las ciencias sociales requieren que el conocimiento se construya a base de análisis interpretativo y no solamente a base de números fríos y estadísticos.

El segundo momento se realizo a partir del seminario de tesis II, una de las mayores ventajas fue el haber logrado definir el tema de investigación desde un inicio, esto permitió seguir el curso del proceso sin mayores contratiempos ya que teniendo el tema y los propósitos de la investigación bien formulados, era posible iniciar con la recopilación de información.

Otra de las ventajas fue el haber tenido definido las estrategias metodológicas las cuales consistían primero en hacer un análisis de contenido sobre publicaciones en los tres diarios de mayor circulación, siendo estos: Prensa Libre, El Periódico y Siglo XXI y resultado de estas realizar una triangulación de discusiones sobre el tema de la política fiscal. La segunda estrategia metodológica era combinar esta información con un análisis de documentos y fuentes bibliográficas relacionadas al tema de la investigación. Para facilitar la combinación de estas dos estrategias se elaboro una matriz, la cual se convirtió en una herramienta básica para ordenar la información, orientar el proceso y construir el informe de la investigación.

Teniendo ya una matriz construida, se procedió a realizar el primer ensayo de informe de investigación el cual era un requisito necesario para concluir el seminario de tesis II.

En el Seminario de Tesis III se continuó con la construcción del informe aportando más elementos y consultando una mayor cantidad de fuentes bibliográficas y de publicaciones. Un paso importante en este momento de la investigación fue el haber estructurado el bosquejo de tesis, en el cual ya se definían todas las partes del documento de investigación, incluida la parte específica del informe, para esta última como requisito del seminario III, se entregó una primera propuesta de redacción la cual aunque fue un proceso arduo sirvió de base y contenido para la consolidación del informe final.

El Seminario de Tesis IV requirió la entrega de la primera versión de tesis completa, este proceso se convirtió en el de mayor esfuerzo ya que fue necesario construir el documento completo según el bosquejo de tesis y finalizar con el informe de la investigación.

Posterior a esta entrega se inició con la última etapa que consistió en un trabajo personalizado con el asesor de tesis Dr. Obdulio Pappa, quien realizó las revisiones y correcciones correspondientes y aportó las sugerencias y recomendaciones necesarias para finalizar el trabajo de investigación.

TERCERA PARTE

CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 7

EL ESTADO DE GUATEMALA COMO PROMOTOR DEL BIENESTAR SOCIAL

En el presente capítulo se identifican algunos parámetros relacionados al contexto del bienestar social en Guatemala y las acciones implementadas por el Estado en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de la población como parte de sus funciones.

Guatemala es un país de contrastes y diversidad étnica, determinada por la existencia de una población pluricultural y multilingüe, que se manifiesta a través de la coexistencia de cuatro grupos culturales principales: los mestizos, los de origen maya (21 grupos étnicos), los garífunas y los xincas.

La población, durante el quinquenio 1995-2000, creció a una tasa anual del 2.64%, situándose el número de habitantes en el año 2000 en 11,385,338, distribuidos en 108,889 Km².

El 39.4% reside en zonas urbanas, mientras que el restante 60.6% reside en áreas rurales. El 49.6% de la población es de sexo femenino. La población indígena constituye el 42.8% de la población total del país. La situación social de Guatemala se encuentra en deterioro debido en parte a la concentración de la riqueza.

“Actualmente el 10 por ciento de la población capta cerca del 44 por ciento del ingreso total, mientras que el 90 por ciento restante obtiene sólo el 56 por ciento. El 20 por ciento de la población con menores ingresos recibe alrededor del 2 por ciento de ingreso total. La situación de pobreza, la baja disponibilidad de alimentos y el deficiente acceso a servicios de salud y educación limitan la capacidad de las familias de acceder a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades nutricionales, lo cual se refleja en los niveles de desnutrición y deficiencias de micronutrientes que afectan principalmente a los niños, niñas y mujeres en edad fértil” (SEGEPLAN; 2001: b).

Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2000-2001 (ENCOVI 2000-2001), el 56% de la población se encuentra en situación de pobreza y un 16% en situación de pobreza extrema, entendiéndose que la población en situación de pobreza es aquella que no alcanza a cubrir el costo mínimo alimentario y no alimentario, lo que significa que tiene un ingreso por debajo de Q. 4,318 por persona/año (INE; 2001).

Los índices de pobreza y pobreza extrema en el área urbana son de 57.2% y de 37.3% respectivamente, mientras que en el área rural éstos aún son más

dramáticos: 85.7 y 71.9%, respectivamente. Las condiciones de pobreza y pobreza extrema se encuentran más arraigadas en la población indígena, con índices del 49.8% y 24.9%, respectivamente, incrementándose su incidencia en los hogares cuyos jefes son mujeres.

Los índices de pobreza más críticos se ubican en las regiones Noroccidente (Quiché y Huehuetenango) y Norte (Alta Verapaz y Baja Verapaz), alcanzando índices de 93.7% y 91.3%, respectivamente, seguidos por las regiones Suroccidental y Suroriental, con niveles de 82.7% y 79.7%. Estas regiones se caracterizan por la escasa infraestructura socioeconómica y la limitada prestación de servicios sociales básicos.

A partir de 1996, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, el gasto social histórico de Guatemala finalmente comenzó a dar signos de crecimiento, siendo aun insuficiente para abordar la gran deuda social acumulada. Esto se expresa en una parte importante de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza, un mayor porcentaje aún de esta población en condiciones de pobreza, sin dejar de mencionar la inequidad distributiva y otras dimensiones de la desigualdad que persisten, tales como las relaciones urbano rurales, derivadas de razones étnicas, de género, de diversidad sexual y edad, entre otras.

La información más actualizada disponible muestra la existencia de más de 6 millones y medio de guatemaltecos viviendo bajo la línea de la pobreza, lo cual representa el 50.9% del total de la población al año 2006 (sobre el análisis de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI-). De éstos, un 15.2% enfrenta condiciones de extrema pobreza, esta gran magnitud de pobreza tiene, adicionalmente, rostro indígena: dos terceras partes de los pobres son indígenas y habitan mayormente en zonas rurales del país.

Por otra parte, la alta tasa de natalidad explica que la pobreza castigue con particular fuerza a las niñas y niños, quienes son víctimas de los escasos ingresos de sus hogares, de la desnutrición y de las limitaciones educacionales y de salud pública que ello acarrea.

Otro tanto, sobre los sectores demográficamente indicativos de la juventud, la que enfrenta condiciones de falta de educación, escasa inserción laboral, violencia de todo tipo, entre otras consecuencias negativas. Ante tales órdenes de magnitud y con escasos ingresos fiscales -Guatemala está entre los países con menor carga tributaria de América Latina, asumir el reto de la cohesión social enfrenta severos obstáculos.

CAPÍTULO 8

LA POLÍTICA SOCIAL EN SALUD Y EDUCACIÓN EN GUATEMALA

En este capítulo se contextualiza la situación de la salud y educación en Guatemala como áreas fundamentales del desarrollo. Las estadísticas actuales son el reflejo de las políticas sociales que impulsa el Estado en estos dos temas de importancia. Para el análisis de contexto inicialmente abordaremos el tema de salud y posteriormente educación.

En cuanto a la salud, el derecho a la atención de la salud es un derecho humano fundamental y las condiciones de salud de la población son, a la vez, un indicador y un factor determinante del desarrollo de un país. El nivel de acceso a los servicios de salud, al mismo tiempo de jugar un factor importante en la determinación del estado de salud de las personas, dice mucho en cuanto al

cumplimiento del Estado de sus obligaciones en torno a la promoción y ejecución efectiva del respeto a los derechos humanos sociales.

Las mujeres en edad reproductiva y los menores de 18 años, constituyen los dos tercios de la población total, es decir, que hay un predominio de población joven y personas en edad fértil, por lo que fue imperativo considerar la atención de la salud reproductiva y es un tema fundamental en la política de desarrollo social y población en materia de salud.

Es reconocido que una definición aceptable de salud reproductiva y sexual implica al menos tres conceptos: habilidad, éxito y seguridad. Ello significa: habilidad de la pareja de reproducirse adecuadamente, de regular su fecundidad y del goce sexual pleno; éxito en el sentido que el producto de la concepción conduzca a un hijo deseado y sano con oportunidades para crecer y desarrollarse física y mentalmente; seguridad en el sentido de permitir reconocer la necesidad de que los procesos de planificación familiar a que aspiren las parejas deban ser seguros y apropiados y que la sexualidad pueda ejercerse plenamente sin riesgos para los individuos.

Una definición aceptable de salud reproductiva y sexual implica también saber reconocer los determinantes que la condicionan, entre los cuales tienen relevancia: a) los factores genéticos; b) los factores de desarrollo socioeconómico, entre los cuales se incluyen el nivel sanitario de la población, su nivel educacional y el status de la mujer en la sociedad; c) los patrones de conducta personal como la conducta sexual y reproductiva (muchos hijos, muy temprano, muy tarde o muy frecuentemente, etc.) que pueden y de hecho conducen a determinar los niveles de morbilidad y mortalidad materna e infantil; y d) existencia y uso de los servicios de salud, permitiendo que éstos estén disponibles para la población, sean utilizados, y que alcancen niveles adecuados de eficiencia y calidad.

Los principales indicadores disponibles muestran que la situación de salud en el país ha tenido alguna mejoría; sin embargo, continúa siendo precaria en comparación con otros países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo económico.

La tasa promedio de mortalidad infantil a nivel nacional es de 49 por mil nacidos vivos, pero esta tasa tiende a ser más alta en el área rural, especialmente en los departamentos de Totonicapán, Escuintla, Chimaltenango y Alta Verapaz, afectando mayormente a la población indígena. Las principales causas de mortalidad se deben a enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias y desnutrición.

La disminución del ingreso real, la alimentación deficiente, la falta de acceso a servicios básicos de salud, agua potable, y medidas sanitarias adecuadas, así como la falta de integración de los programas de salud-nutrición y los bajos niveles de educación de la mayoría de la población, son elementos responsables de esta precaria situación.

A la apremiante situación de salud se agrega un aumento importante en el número de personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana y en el número de casos de síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), producto de la ignorancia, falta de información, de patrones socioculturales arraigados, como el machismo, y que constituye un problema serio de salud pública, amenazado por la escasa capacidad de respuesta del sistema de salud para atender a la población infectada y afectada.

Uno de los problemas fundamentales del sector salud radica en que la estructura orgánica y funcional de las instituciones públicas y las privadas mantienen un modelo de atención esencialmente curativo. No existe una

coordinación efectiva entre las instituciones y la política de salud definida por el ente rector del sector: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

En consecuencia, solamente cerca del 89% de la población tiene acceso a algún tipo de servicio de salud, el 34% de las mujeres embarazadas reciben atención prenatal y el 40% de los partos son atendidos por personal institucional. Asimismo los programas de atención maternoinfantiles llegan solamente a una parte de la población en riesgo. La elevada tasa de mortalidad materna refleja, precisamente, la falta generalizada de atención de las mujeres embarazadas, y especialmente, de los embarazos de alto riesgo.

El difícil acceso a los servicios representa una limitante adicional para que la población satisfaga sus necesidades de atención primaria en salud. Los centros y puestos de salud están ubicados generalmente en poblaciones mayores de 2,000 habitantes; en cambio, más del 20% de la población vive en 18,000 comunidades de menos de 1,000 habitantes.

Además, como promedio hay un puesto o centro de salud por cada 10,000 habitantes, situación que afecta principalmente a los campesinos pobres y sus familias, quienes no tienen los recursos económicos para desplazarse hasta los centros de salud, ubicados generalmente, en las ciudades secundarias del país.

Por lo general, los trabajadores agrícolas temporales no tienen acceso (o lo tienen limitado) a la salud. La falta de cobertura del sistema y la movilización continua de las personas obstaculizan la prestación de servicios. Por su temporalidad y movilidad en las fincas, se les da poca o ninguna atención y no son cubiertos por el régimen de seguridad social.

Por estas razones, la atención de los grupos en riesgo es deficitaria, ya que los trabajadores migrantes y sus familias, las poblaciones desarraigadas, los niños

de la calle y las comunidades étnicas que habitan en zonas marginales son segmentos de población que están generalmente fuera del sistema formal de salud. Por otra parte, la precariedad de la salud se manifiesta mayormente en las comunidades de origen maya.

En relación al gasto público en salud, tanto el presupuesto aprobado como el ejecutado para cada ejercicio fiscal, es sumamente bajo. El 1.4% del –PIB- por ejemplo resulta ser un porcentaje sumamente bajo considerando la importancia que esta área tiene.

Los recursos financieros se han destinado prioritariamente a los programas curativos desarrollados por los hospitales, en detrimento de la salud preventiva y del saneamiento ambiental. Únicamente entre 20 y 25% del gasto público en este sector fue asignado a programas preventivos en los últimos años. Además, alrededor del 50% de presupuesto fue asignado a los hospitales de la ciudad capital, en la que vive el 20% de la población nacional, ubicándose allí el 41% de todas las camas hospitalarias.

En relación a la seguridad social, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 100 que: *“El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”*. Como la misma Constitución establece en el artículo 94, el régimen de seguridad social *“se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”, por lo que es necesario vincularlo a la obligación del Estado de velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes”*.

Los servicios de salud pública han respondido a un esquema altamente centralizador y concentrador de recursos y de decisiones, que ha favorecido la atención curativa y ha descuidado la atención preventiva. Las principales

instituciones prestadoras de servicios de salud tienen obligación constitucional de participar en forma coordinada y de dar cobertura con carácter de universalidad. El incumplimiento del Estado como tal, la asignación de los recursos financieros al régimen de seguridad social que la Constitución establece, así como el escaso presupuesto para cumplir con la prestación de servicios de salud, son situaciones crónicas que deben revertirse de inmediato, para dar consistencia a una agenda social justa y equitativa, e impostergable para lograr un verdadero desarrollo social.

En cuanto a la educación, conforme los artículos 71 al 81 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la educación es una obligación del Estado que debe ser proporcionada y facilitada sin discriminación alguna. *“La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social”* (Artículo 72 de la Constitución).

La Ley de Desarrollo Social, conforme los artículos 27 al 31, hace mención que la educación sobre temas de población y familia es esencial para el desarrollo de la persona, la familia y la población en general; señalando la necesidad de incluir la materia de población en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional; diseñar, impulsar y hacer accesibles a todas las personas, programas de información y educación sexual, para fomentar estilos de vida saludable.

Las líneas de acción prioritarias en materia educativa, están orientadas principalmente a mejorar la cobertura educativa con calidad y son, la profesionalización del magisterio y la adecuación curricular, los principales instrumentos de apoyo y oportunidad de las niñas (os) y jóvenes de Guatemala.

La política del Ministerio de Educación establecida identifica como áreas prioritarias a) alfabetizar y pos-alfabetizar, en forma bilingüe, a la mayoría de guatemaltecos; b) fortalecer la tendencia hacia la universalización de la escuela primaria; c) generalizar la educación bilingüe e intercultural; d) Transformar el curriculum para una educación de calidad, pertinente y relevante; f) Actualizar, especializar y dignificar a los docentes y e) descentralizar y desconcentrar la gestión educativa. Los esfuerzos realizados en estas áreas han permitido aumentar la cobertura en los niveles preprimario y primario del área rural y urbano-precario, mejorar y fortalecer la calidad de los servicios, dando mayor participación a las comunidades educativas organizadas. Sobre la base de esquemas de acompañamiento y monitoreo propios, se fortaleció la auditoría social y la promoción de los proyectos de readecuación curricular. Por último, el plan lleva a cabo los programas de desarrollo del capital humano para optimizar la ubicación del personal docente y técnico administrativo, en función de su cultura, idioma, preparación académica y especialización profesional.

En este contexto, la Política de Desarrollo Social y Población en materia de educación se orienta a mejorar la calidad y expectativas de la vida personal, familiar y comunitaria de los guatemaltecos, a través de acciones educativas y participativas que permitan crear conciencia de la dignidad humana, formar actitudes positivas hacia la maternidad y paternidad responsable, dar sentido y valor a la sexualidad, así como comprender las causas y efectos de la dinámica poblacional y su relación con el desarrollo sostenible. Es decir, orientar a las personas para que decidan y asuman acciones de manera libre, responsable e informada.

En la educación se reflejan en mayor o menor grado, los problemas que afectan a una sociedad, de tal manera que el grado de educación que posee la población de un país es uno de los parámetros más relevantes del desarrollo alcanzado. Según indicadores de cobertura escolar, de los años 1980 y 2001, la

tasa neta de escolarización en preprimaria pasó de 23.0% a 41.3%; en el nivel de educación primaria, de 55% a 87.81%; en el nivel medio: ciclo básico, de 23.0 por ciento% a 28.36% y en el nivel diversificado de 10% al 15.7%. La tasa neta de escolarización para la niña en el nivel primario manifiesta que de 100 niñas, 83 asisten a la escuela primaria (MINEDUC; 2001: a).

De acuerdo con las cifras de la ENCOVI 2000-2001, realizada por el INE, Guatemala tiene un índice de analfabetismo del 43.9 por ciento a nivel nacional, siendo uno de los más altos en América Latina. En el área rural la situación se agrava, puesto que del total de la población analfabeta el 79.0% reside en esta área.

Es de considerar que por las características especiales del país, se cuenta con diversidad cultural, manifestando un alto porcentaje de población de origen maya, la que debe ser atendida muy especialmente dentro del sistema educativo. Se debe generalizar y fomentar por medio de la educación, el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, lingüística y los valores de los cuatro diferentes pueblos del país, fundamental para el desarrollo nacional, así como para superar las barreras de prejuicios, discriminación y exclusión.

Otro de los grandes problemas que enfrenta el sector es la baja calidad de los servicios educativos. No obstante, las acciones realizadas a la fecha no han sido suficientes para superar el problema de la calidad en la educación. En la mayoría de los centros educativos aún persisten currículas tradicionales caracterizados por ser memorísticos, de contenidos ajenos a la realidad de los educandos (descontextualizada). Los horarios y calendarios continúan siendo rígidos y únicos, con lo que dificultan la presencia de estudiantes en la escuela, especialmente en el área rural, en donde se incorporan a temprana edad al trabajo y/o son parte de la población migrante temporal.

En términos de eficiencia interna del sistema educativo, para el 2001 se observan altos índices de repitencia, especialmente en los tres primeros grados del nivel primario que alcanzan 27.6, 14.5 y 10.9%, respectivamente. Los índices de deserción en los diferentes niveles educativos son elevados: 11.3% en el nivel preprimario, 7.0% en el nivel primario y 8.1% en el ciclo básico (MINEDUC; 2001: a).

Al respecto y de acuerdo a la tasa de eficiencia terminal neta, que mide, en este caso, la relación entre los estudiantes nuevos inscritos en sexto grado en el año 2001 y los nuevos inscritos en el año 1996 en primer grado, se observa que el 51.2% completa la educación primaria, situación que se agudiza en el área rural en donde solamente 28.8% la concluye.

En lo que se refiere a educación extraescolar, no ha sido fortalecida en la dimensión que se requiere. La administración del sistema educativo inició su descentralización en 1987 a través de una estrategia de regionalización. No obstante, después de 13 años la instancia regional ha tenido poco desarrollo. En la actualidad muchos procesos, así como algunas decisiones, continúan centralizadas lo que no permite la eficiencia y eficacia administrativa.

Guatemala se encuentra entre los países de América Latina que destinan el porcentaje más bajo del –PIB- a la educación. La asignación presupuestaria ha oscilado entre 1.5% y 1.8% del –PIB- y 13.6% y 17.7% del gasto del gobierno, mientras el porcentaje del –PIB- en otros países del área, gira alrededor del 4.5%.

CAPÍTULO 9

LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO DE GUATEMALA

En el presente capítulo se analiza el contexto actual de la política fiscal en Guatemala, el contenido incluye un breve recorrido histórico resaltando cambios importantes a lo largo de la historia fiscal del país. A la vez se interpreta la situación actual de la política fiscal y de la carga tributaria.

La historia tributaria de Guatemala se remonta a la misma sociedad Maya (1000 a.C – 1524 d. C), siendo el periodo clásico donde se encuentran mayores evidencias sobre tributación entre los mayas, la modalidad consistía en un tipo de tributo en especie que los miembros del común tributo pagaban a los señores por medio de trabajo en agricultura y construcción masiva e incluso participación en guerras. En el periodo postclásico y como consecuencia de las guerras, las unidades políticas vencidas debían tributar a las vencedoras.

En el régimen colonial (1524 -1821), el tributo, reconocimiento de la relación de dominación aplicado a la población indígena, evidencia el nacimiento de un sistema tributario basado en una política discriminatoria y regresiva. El tributo era parte fundamental de la economía. Esta dependencia ejerció una presión considerable sobre la población indígena, pues el ingreso debía mantenerse a pesar de epidemias, malas cosechas o desastres naturales. El pago del tributo en especie servía como base para el comercio pues ponía en circulación gran cantidad de bienes de consumo: maíz, trigo, algodón, madera, cacao e hilados y tejidos, los productos comerciales para exportación (cacao y añil) y la fuerza de trabajo indígena fueron las bases de la organización y reproducción de la economía interna.

“En el Reino de Guatemala se implementaron los mismos impuestos que en el resto del continente y la real hacienda contabilizaba una veintena de ramos comunes (impuestos destinados a cubrir los gastos de funcionamiento de la administración local) y alrededor de quince de los llamados ramos particulares (usualmente con un destino concreto). Entre los primeros, los más importantes en lo que a ingresos se refiere fueron el tributo y la alcabala” (ICEFI; 2007: 4).

A finales del siglo XVIII, las recaudaciones de los monopolios del Estado, especialmente el tabaco, empezaron a subir sostenidamente llegando a constituir, en el último quinquenio del período colonial, la principal fuente de ingresos, pero el desorden burocrático y la mala administración de los recursos existentes llevaron eventualmente al endeudamiento y a una permanente crisis fiscal, que no pudo ser solucionada a corto plazo. Se entiende que la bancarrota del Reino de Guatemala jugara un papel clave en el momento en que las elites decidieron la independencia de España.

Para la época independiente (1821 – 1944), la región se enfrentaba a una crisis fiscal que no le permitía iniciar una vida independiente, fue hasta el gobierno de Mariano Galvez en 1831 que se implementaron algunas medidas de aplicación tributaria como los ingresos por concepto de alcabala, tabaco, aguardiente y chicha y como algo innovador fue la introducción de un reglamento para la administración de las rentas del Estado. A pesar de las medidas, los ingresos no fueron suficientes. En agosto de 1836 el gobierno recurrió al cobro de una contribución directa que consistía en 12 reales anuales a todos los varones comprendidos entre los 18 y los 46 años de edad y que contribuiría directamente a la caída del gobierno de Gálvez.

Durante el periodo conservador de 1838 a 1871, los ingresos ordinarios estaban constituidos por la alcabala marítima, la alcabala interior del 2% y 4%, los ramos de aguardiente y chicha, impuestos sobre papel sellado, carne y venta de tierras. Las actividades de promoción del café como sustituto de la grana fueron parte fundamental del período conservador lo que llevo a que esta elite encontrara la revolución de 1871.

La llamada revolución liberal de 1871 contribuyó a definir la historia del país, pues reorientó la actividad económica y modificó las relaciones sociales en el largo plazo. El Estado liberal guatemalteco surgido a partir de la revolución de 1871 promovió cambios en el régimen de la tenencia de la tierra y facilitó el acceso a la mano de obra necesaria para la cosecha con el propósito de fortalecer el nuevo eje de la economía, la exportación de café.

“Durante los dos años en que Miguel García Granados ocupó la presidencia, se tomaron diversas medidas de carácter tributario: a) se puso fin al monopolio privado de aguardientes y se establecieron cuotas mensuales sobre la destilación y la venta de aguardiente y chicha; b) se crearon impuestos por derechos de exportación y se gravaron ciertos

productos: café, cochinilla y añil; c) se crearon o modificaron algunos tributos, entre ellos la alcabala y d) se decretó el impuesto denominado “contribución urbana”, que estableció un gravamen del cinco por ciento sobre la renta que anualmente produjeran o pudieran producir las casas, tiendas o almacenes situados dentro de poblado, el primer impuesto directo establecido en muchos años, se consolidaron además como impuestos principales los aranceles aplicados a las importaciones y los impuestos sobre las bebidas alcohólicas” (ICEFI; 2007: 6).

Esta estructura tributaria se mantuvo por varias décadas sin existir mayores cambios estructurales a las bases impositivas, únicamente con incrementos graduales y con la formalización legal de la normativa tributaria. Aun la crisis de 1929 aunque afectó las exportaciones no sugirió cambios radicales.

Durante el periodo contemporáneo a partir de la revolución de 1944, la economía guatemalteca era relativamente simple y estaba compuesta por tres sectores: la producción de alimentos y materias primas para el consumo doméstico, los cultivos de exportación y una incipiente industria. El país dependía además del extranjero para adquirir mercancías manufacturadas que proporcionalmente dominaban la importación.

El sistema tributario de la década revolucionaria (1944 – 1954), heredó del régimen anterior todos los defectos posibles. La administración tributaria era deficiente, los costos de la recaudación eran altos y la lentitud de los trámites facilitaba la evasión. La reorganización para optimizar los ingresos era necesaria. De ahí que ambos gobiernos revolucionarios emprendieran una reforma que no llegó a concretarse, aún cuando la reforma tributaria era un tema presente en la agenda del gobierno revolucionario desde sus primeros años.

El aumento tributario de mayor importancia durante el período revolucionario resultó del incremento del impuesto aplicable al café durante el gobierno de Arévalo en 1950, los ingresos por aranceles aplicados a las importaciones también aumentaron, aunque en menor medida. Lo mismo puede decirse de los impuestos selectivos. Durante la administración de Castillo Armas se redujeron o suprimieron impuestos y se acudió a un impuesto extraordinario que contribuyó a una mejora transitoria, no sostenible, de las finanzas públicas.

Durante el período de Ydígoras Fuentes (1958), llegó a su fin el largo proceso para llevar a cabo una reforma tributaria, que básicamente consistió en la introducción del impuesto sobre la renta. El Ejecutivo planteó al Congreso una propuesta de ley del impuesto sobre la renta que debió ser finalmente retirada ante la ofensiva del –CACIF- (creado en 1957) y de la prensa y la resistencia de los congresistas. Estos factores, aunados a la inestable situación política, postergaron la discusión del proyecto de ley. Esta dinámica de oposición se mantiene hasta la fecha actual de la historia tributaria de Guatemala.

En cuanto a la historia reciente de la política fiscal en específico de los últimos 30 años, donde se atraviesa por una crisis de deuda y se establece un esquema de mayor intervención estatal, se constituye en un buen marco referencial para entender la crónica debilidad financiera del Estado actual. En la década de los 80 del siglo XX, como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional -FMI-, se aprobó el 11 de julio de 1983 un paquete de reformas que, al exonerar al sector agro exportador, introducían el impuesto al valor agregado (IVA) por un 10%, reducido posteriormente al 7%.

“Con la llegada en 1986 del primer gobierno civil electo democráticamente, surge el Programa de Reordenamiento Económico y Social, de corto plazo, que propuso fortalecer la estructura tributaria, racionalizar los incentivos

fiscales, sistematizar normas de control y recaudación y concienciar a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias” (PNUD; 2011: 1).

Los objetivos fiscales se presentaron en coordinación con los objetivos de desarrollo, que priorizaban el fomento de las exportaciones no tradicionales, la apertura comercial y la existencia de incentivos fiscales a sectores industriales. Además, en la Constitución Política de la República se planteó un nuevo rol del Estado. Todo esto conllevó a una reducción de los aranceles como elemento importante de la financiación del gasto público.

En la búsqueda del fortalecimiento fiscal, a inicios de los 90 del siglo XX, se aprobó una reforma tributaria que constituye la base del sistema tributario actual. El Estado recurrió a un impuesto extraordinario y a la emisión de bonos del tesoro de emergencia económica para atender necesidades de educación, salud, infraestructura, seguridad y deuda externa.

Durante el primer quinquenio de los 90, las contracciones y expansiones del producto interno bruto -PIB- estuvieron acompañadas por la carga tributaria y el gasto público, lo que puso de manifiesto el carácter procíclico de la política fiscal.

“Con la firma de los Acuerdos de paz, en 1996, la política fiscal adquiere una relevancia especial para que el Estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales. Se propuso organizar el sistema tributario como justo, equitativo y globalmente progresivo, universal y obligatorio, y estimular el ahorro y la inversión. Se fijó incrementar la carga tributaria por lo menos en un 50% respecto a la de 1995, es decir, alcanzar un 13.2% del PIB, a la fecha” (ICEFI; 2009: 210).

En 1998, se creó la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, con el propósito de fortalecer la administración tributaria e incrementar la carga

impositiva. Se inicia, además, el proceso de negociación de un Pacto fiscal que retomó el espíritu de los Acuerdos de Paz, para financiar la paz, el desarrollo y la democracia.

Los antecedentes del Pacto Fiscal se remontan a octubre de 1998, cuando el gobierno convocó un proceso de diálogo que tenía el fin de procurar la formulación de una política fiscal de manera integral y participativa. Después de una intensa y prolongada negociación, el 25 de mayo de 2000 se suscribió un acuerdo entre sectores representativos de la sociedad y los tres poderes del Estado. El Pacto incluyó un Acuerdo político que tenía seis componentes:

- Fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la evasión y el contrabando.
- Revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales.
- Fortalecimiento de los ingresos tributarios.
- Establecimiento de una bonificación equivalente al 4% de los salarios mínimos vigentes a la fecha y garantías de cumplimiento del salario mínimo en zonas urbanas.
- Puesta en marcha de un programa de reactivación económica y social, para el estímulo del crecimiento y el desarrollo social, por medio del aumento de la productividad, la generación del empleo y el fomento del ahorro y la inversión.
- Implementación de un programa de gasto público de junio de 2000 a junio del año siguiente, con el objeto de consolidar el proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica.

En la primera década del nuevo siglo, entre 2003 y 2006, hubo esfuerzos por parte del Estado para retomar el pacto fiscal. Se creó una Comisión Técnica del Pacto Fiscal -CTPF-, que propuso una reforma tributaria aprobada en 2004. Se sustituyó el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias -IEMA- por el impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los Acuerdos de Paz -IETAAP-, y se incrementó la recaudación del Impuesto sobre la Renta -ISR-. Además, se presentaron las disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, entre ellas, la llamada «Ley antievasión». En enero de 2008, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz formuló una propuesta de modernización fiscal en Guatemala que retomaba el espíritu de los acuerdos en materia de política fiscal. Los objetivos de dicha propuesta fueron los siguientes:

- Cumplir la meta de los Acuerdos de paz de una carga tributaria del 13.2% del -PIB-.
- Asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad.
- Fortalecer la tributación directa, reformando integralmente el -ISR-, subsanando la dependencia de los impuestos mínimos como el -IETAAP- y corrigiendo debilidades en materia de equidad horizontal y vertical.
- Equilibrio fiscal.
- Contribuir a la estabilidad económica.
- Fortalecer la economía para enfrentar choques externos.
- Mejorar la calificación de riesgo-país.

- Reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria.

En 2009, en el marco del Programa de Emergencia y Reactivación Económica, el Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- planteó una propuesta de reforma fiscal para obtener recursos adicionales para las municipalidades, la educación, la salud, el desarrollo rural y la seguridad. Los objetivos de esta reforma aun no aprobada y que fue modificada en más de una ocasión en 2010 eran: preservar la gobernabilidad democrática; fortalecer las políticas sociales y mantener la estabilidad macroeconómica.

En conclusión, la historia fiscal de Guatemala ha estado marcada por una serie de esfuerzos estatales con resultados parciales y aislados que no han permitido fortalecer ampliamente la estructura tributaria ni la capacidad recaudatoria, debilitando el accionar de la política fiscal en beneficio del bienestar social.

CUARTA PARTE

INFORME DE LA INVESTIGACIÓN: descripción, análisis e interpretación de datos

Categorías y subcategorías de análisis

Durante el proceso de análisis de datos de la investigación, surgieron una serie de categorías y subcategorías de análisis, de donde se deriva el informe de la investigación de campo. A continuación se muestran las diferentes categorías y subcategorías de análisis, surgidas durante el proceso de la investigación:

Política fiscal

- Discusiones ideológicas de la política fiscal y el papel del Estado
- Relación de la política fiscal con el desarrollo humano
- Carga tributaria
- Actualización tributaria

Acuerdos de paz

- Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Modernización de la gestión pública y política fiscal

Presupuesto del Estado de Guatemala

- Presupuesto general de la nación

Gasto público del Estado de Guatemala

- Presupuesto de egresos del Estado, relación entre gasto público asignado y gasto público necesario

Presupuesto de consejos de desarrollo y municipalidades

- Asignación presupuestaria a los consejos de desarrollo
- Asignación presupuestaria a las municipalidades

Inversión en salud y educación

- Gasto social necesario en estas áreas y calidad de la inversión

En el desarrollo del informe de investigación se intentara abordar cada una de las categorías anteriormente descritas y analizar de forma conjunta las subcategorías inmersas dentro de cada una, las que fueron emergiendo durante el proceso de análisis de datos cualitativos emergentes. El orden establecido en las categorías y subcategorías es de lo general a lo específico, es decir, se inicia analizando los aspectos más amplios en lo relacionado a la política fiscal y finaliza especificando en las áreas delimitadas como trascendencia en el presente trabajo.

Para llegar a determinar algunas apreciaciones inherentes al tema fue necesario diseñar una metodología basada en la triangulación de publicaciones extraídas de medios de comunicación y fuentes documentales a través del método de análisis de contenido.

CAPÍTULO 10

INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL DESARROLLO

En el presente capítulo se analiza la influencia que ejerce la política fiscal en el desarrollo. El tema se ha mantenido en constante discusión en los últimos años pero sin alcanzar acuerdos que modifiquen la estructura fiscal del país y por lo tanto las políticas sociales que están directamente vinculadas a los ingresos que percibe el Estado y a la forma en que los invierte.

Para explicar que la política fiscal tiene una incidencia directa con el desarrollo del país, es necesario discutir sobre el peso ideológico que conlleva la política fiscal y diferentes opiniones manifestadas por distintos sectores sociales en relación al tema. Es importante analizar la actual carga tributaria y a manera de no dejar de lado la coyuntura, se interpreta la última actualización tributaria

aprobada por el Congreso de la República y su incidencia en la estructura fiscal del país y las repercusiones en las políticas sociales.

Para realizar este análisis se aborda la primera subcategoría relacionada con las discusiones ideológicas de la política fiscal y el papel del Estado en el escenario y contexto actual, como segunda subcategoría se hace un análisis comparativo del porcentaje que representa la carga tributaria del país en comparación con otros países del istmo y con lo establecido como necesario para cubrir las demandas sociales, en una tercera subcategoría se analiza la relación de la política fiscal con el desarrollo humano y finalmente como cuarta subcategoría se discute la última actualización tributaria y los efectos en la política fiscal del país.

La Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza la protección a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo el bien común, y entre estas garantías se encuentra el derecho a la educación y a la salud y asistencia social para todos los ciudadanos. Partiendo de este principio se puede entender que en Guatemala, el Estado aun tiene como obligación garantizar la asistencia social en los temas de educación, la salud, principalmente, implicando que la tarea de proporcionar bienestar a los habitantes, le sigue correspondiendo al Estado.

Las políticas neoliberales impulsadas desde el Consenso de Washington e implementadas en los años noventa durante el Gobierno de Álvaro Arzú, no han impactado en las funciones del Estado de proporcionar servicios que contribuyan al desarrollo social de las personas, pese a que durante la implantación de estas medidas fue notoria la reducción del Estado al privatizar algunas de las empresas estatales, con las que se privó de los ingresos provenientes de aquéllas.

Aún con las medidas de ajuste aplicadas sobre todo en la prestación de servicios como la telefonía y la energía eléctrica, las dos grandes áreas enfocadas al desarrollo humano, la educación y la salud, siguen siendo responsabilidad directa del Estado y aunque la percepción general indica que existen serias deficiencias en la prestación de ambos servicios, siguen teniendo la caracterización de gratuidad, en este aspecto la responsabilidad del Estado sigue siendo absoluta, aún después de sufrir los efectos de las políticas neoliberales aplicadas paulatinamente.

“El Estado, en efecto, es el sistema constitucional-legal y la organización que lo garantiza; es, por lo tanto, la institución fundamental de cada sociedad, la matriz de las demás instituciones, el principio coordinador o regulador con poder sobre toda la sociedad, y el aparato político que ejecuta ese poder. Es a través de la ley o del orden jurídico como se coordinan las acciones sociales, y es mediante la administración pública como se garantiza esa coordinación” (Bresser-Pereira; 2009: 17).

El enfoque anterior establece la coordinación de las acciones sociales por medio de la administración pública, es decir, el Estado desde su misma concepción tiene como fin realizar acciones encaminadas al bienestar común de los habitantes que lo sustentan y que a la vez lo integran. No existe una clara separación entre Estados de bienestar puramente o Estados neoliberales establecidos, lo que existe son estados con políticas neoliberales o con políticas subsidiarias.

Para entender lo que hoy llamamos neoliberalismo es necesario analizar el contexto histórico en el que surge. Es posible que el principal fin del neoliberalismo ha sido la potenciación de un elemento ya existente, el mercado, pero a la vez olvidándose de consecuencias negativas y su camino hacia la insostenibilidad total del mundo.

Este cambio de ideología está totalmente basado en la esfera económica de la realidad, dejando de lado las facultades políticas de las naciones, no es una exageración si se plantea que lo político en la actualidad está supeditado a lo económico. Es decir, aunque se plantea que no existe un Estado neoliberal jurídicamente establecido, basta con interpretar en la actualidad como se manejan las acciones del Estado encaminadas a reducir o a no lograr mejorar los servicios públicos, trayendo como consecuencia el posicionamiento del mercado como sustituto del Estado pero bajo un criterio puramente mercantilista.

La eminente reducción del Estado sumado a la deficiente prestación de servicios públicos y asistencia social, repercuten directamente en los sectores mayoritarios empobrecidos de los países, trayendo como consecuencias otros problemas sociales, originando que las políticas sociales del Estado, únicamente se utilizan para paliar las diferentes crisis que surgen en el accionar social del país.

La Constitución Política, en su artículo 118, Principios del Régimen Económico y Social, indica que el Estado debe dinamizar la economía nacional y además lograr una equitativa distribución del ingreso nacional, la explicación es simple: se incentiva la económica, se logra el pleno empleo y se redistribuye la riqueza.

“El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social (...) Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional (...) Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados”.

Estos principios explican que una estructura fiscal progresiva puede contribuir en la redistribución del ingreso y crear mejores condiciones para el crecimiento económico. De tal forma que una adecuada redistribución del ingreso o de la riqueza provocará un aumento del bienestar económico y social, lo que a su vez influirá en la ampliación de la base tributaria y en el reforzamiento de tal estructura y creará de esta forma un círculo virtuoso favorable para el desarrollo.

“La política fiscal abarca en términos muy generales tres grandes áreas de la acción del Estado:

- *La obtención de los recursos necesarios para llevar a cabo sus fines, incluyendo la definición de las fuentes de donde éstos se obtendrán (política de recaudación).*
- *La definición de lineamientos que orienten la manera en que se gastan los recursos obtenidos (política de gasto público).*
- *El análisis de las fuentes de recursos adicionales, que ante la insuficiencia de ingresos corrientes permitan financiar proyectos de inversión o gastos prioritarios (política de financiamiento)”* (Prensa Libre; 24-08-2011).

La articulación de las tres áreas mencionadas, tiene un impacto significativo sobre el desempeño de la economía nacional y por tal motivo, la preocupación de los responsables de la política fiscal ha girado en torno a generar recursos suficientes que permitan al Estado cumplir con sus funciones y atender las demandas sociales.

El Ejecutivo ha mantenido dentro de su agenda de política fiscal, la priorización de una reforma tributaria para el país, por lo que sostiene propuestas concretas en dicha materia en el Organismo Legislativo.

Un pronunciamiento de varios sectores y expertos salió muy débilmente a la luz pública, en donde se manifiesta una preocupación generalizada de rescatar el futuro financiero del Estado a corto, mediano y largo plazo. Es decir, no es sólo el gobierno central el que está preocupado por la situación financiera del Estado, sino también otros sectores que prevén que de no aprobarse tal pacto los próximos gobiernos se verían en dificultades de cumplir con las funciones constitucionales que le competen y que repercutiría en la sociedad.

“Preocupados por el deterioro de las finanzas públicas, al menos siete ex ministros de Finanzas, ex funcionarios de varios gobiernos, académicos y economistas de diferentes ideologías se han reunido para impulsar y retomar la propuesta de reforma fiscal en el país” (Prensa Libre; 13-07-2011).

Se hace evidente que existe una clara postura de reforma fiscal respaldada por académicos y economistas de mucho prestigio, no obstante hace falta lograr consensos con quienes sustentan el poder de acelerar o estancar dicha propuesta, tal es el caso del Congreso de la República en donde las posturas, más que ideológicas, pueden resultar ser políticas.

Por otra parte las organizaciones sociales argumentan que hace falta invertir en las áreas prioritarias del país y en los sectores más desprotegidos y para lograr esta inversión es evidente que el Estado debe de proveerse de mayores recursos, siendo la recaudación tributaria la única forma viable de obtenerlos y de generar bienestar social a la población.

En el caso del sector empresarial se refleja una clara oposición a cualquier iniciativa de reformas a la estructura fiscal del país, el hablar de incrementar impuestos que afecten directamente a las utilidades de las empresas, se ha

convertido en un tema tabú, al que un alto porcentaje de este sector se opone categóricamente.

“El 98.28 por ciento de los empresarios encuestados por la Cámara de Comercio de Guatemala rechaza cualquier iniciativa de incremento de impuestos” (El Periódico; 06-11-2010).

Contrario a la publicación de Prensa Libre, en el Periódico se deja en evidencia la postura del sector empresarial, quien también utiliza el poder de los medios de comunicación para entablar lo que parece una lucha de poderes entre el gobierno y el empresariado, pese a que el planteamiento del gobierno está respaldado por un gran número de expertos en el tema.

El sector empresarial plantea una total oposición a una reforma fiscal, argumentando los excesos de corrupción en el Estado, además plantean antes de incrementar los impuestos buscar los mecanismos para que el sector informal tribute y además como uno de los argumentos más cuestionados manifiestan que para enfrentar un incremento de tributos inevitablemente tendrían que disminuir el recurso humano de sus empresas eliminando una enorme cantidad de puestos de trabajo lo que desembocaría en un incremento exagerado de la tasa de desempleo, argumento que más que justificante tiene características de coacción.

Iniciativas de corto y mediano plazo conforman la Política Fiscal diseñada por el Ministerio de Finanzas para el 2011, que pasan por la aprobación de una serie de reformas a leyes relacionadas con el tema tributario, que mejoraría la recaudación fiscal para este y los próximos años, así como por una necesaria ampliación presupuestaria que permitiría una mayor cobertura de las demandas financieras que el país tiene programadas.

Las iniciativas de corto plazo incluían una inmediata aprobación de la reforma fiscal, la que hacía énfasis en los impuestos directos, en especial el impuesto sobre la renta, pero el paquete de reforma además debía incluir otras reformas necesarias a mediano plazo, tal como lo es el necesario fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria y la aprobación de las leyes de transparencia, entre ellas, las leyes antievasión, ley contra el enriquecimiento ilícito y finalmente la ley anticorrupción que está mayoritariamente enfocada a servidores públicos. Todo este paquete de iniciativas resumidas en una reforma fiscal integral permitirían una notable mayor recaudación tributaria lo que proporcionaría al Estado más recursos para cubrir con las demandas de la población.

Al analizar el tema de la política fiscal es necesario abordar un tema más específico, que hace referencia a la reforma fiscal que comprende realizar un cambio estructural al sistema tributario del país, buscando lograr una mejor eficiencia en la recaudación, pero a la vez un incremento en los ingresos del Estado. El tema ha sido, podría decirse, estructural y coyuntural a la vez, ya que constantemente se aborda desde los gobiernos o desde la comunidad internacional y sobre todo de las agencias consideradas como donantes o entidades financieras (cooperación internacional) del Estado de Guatemala y es que el tema fiscal está vinculado directamente a la capacidad de pago del Estado para cubrir la deuda externa del país.

“Noruega aboga por reforma fiscal integral consensuada (...) Lars Vaagen, embajador de Noruega en Guatemala, aboga por que todos los sectores involucrados participen en un pacto fiscal integral y consensuado para mejorar temas de educación, salud y seguridad ciudadana, reportan hoy agencias de comunicación” (Prensa Libre; 12-03-2011).

La postura planteada por el embajador de Noruega en Guatemala, en la entrevista realizada por Prensa Libre (Noruega figura entre uno de los países cooperantes en Guatemala) es interesante analizar, primero se plantea una interrogante: ¿Por qué el embajador de otro país emite opiniones sobre aspectos internos de Guatemala? La respuesta reside en la injerencia que los países desarrollados adquieren sobre los países subdesarrollados al existir mecanismos de cooperación y de crédito que condiciona las relaciones bilaterales y otorga cierto poder de estos países y a la vez relega cierta sumisión de los países receptores.

La justificación de la injerencia extranjera puede suponer la preocupación de organismos internacionales de que el Estado de Guatemala pueda hacer frente al endeudamiento externo adquirido con países cooperantes a través de créditos reembolsables argumentados como formas de cooperación internacional, con lo que se espera evitar una crisis parecida a la de los años 80's. Pero además, los países desarrollados con intereses comerciales en la región centroamericana también les interesan que las sociedades sean consumistas y que se pueda dinamizar el libre comercio entre países. Debido a estas razones se manifiesta la opinión del funcionario noruego en el tema de política fiscal.

“A criterio del embajador noruego, es necesaria la discusión de una reforma fiscal integral, que permita la obtención de recursos, sin recurrir al endeudamiento del Estado ni a la aprobación de medidas provisionales. La reforma fiscal permitiría una mejor recaudación, e inversión para programas fundamentales que garanticen la estabilidad social (...) Es necesario aumentar el presupuesto para satisfacer las necesidades en educación, salud, seguridad y justicia” (Prensa Libre; 12-03-2011).

En seguimiento a la entrevista, el cónsul de Noruega hace referencia a temas fundamentales de la política fiscal al hablar de recaudación, de incremento

de la carga tributaria pero a la vez menciona las áreas de importancia para el mejoramiento de los índices de desarrollo, tales como la salud y educación así como otros temas coyunturales fundamentales como lo son la seguridad y la justicia.

“Para Noruega los esfuerzos por alcanzar la aprobación de una reforma fiscal se vieron estancados en gran medida por la resistencia no solamente mostrada en el Congreso de la República sino también de otros sectores económicos del país. Esperamos tener un acercamiento con los representantes de sindicatos, actores de la sociedad civil, políticos y diputados del Congreso para lograr una efectiva recaudación y ejecución del gasto público” (Prensa Libre; 12-03-2011).

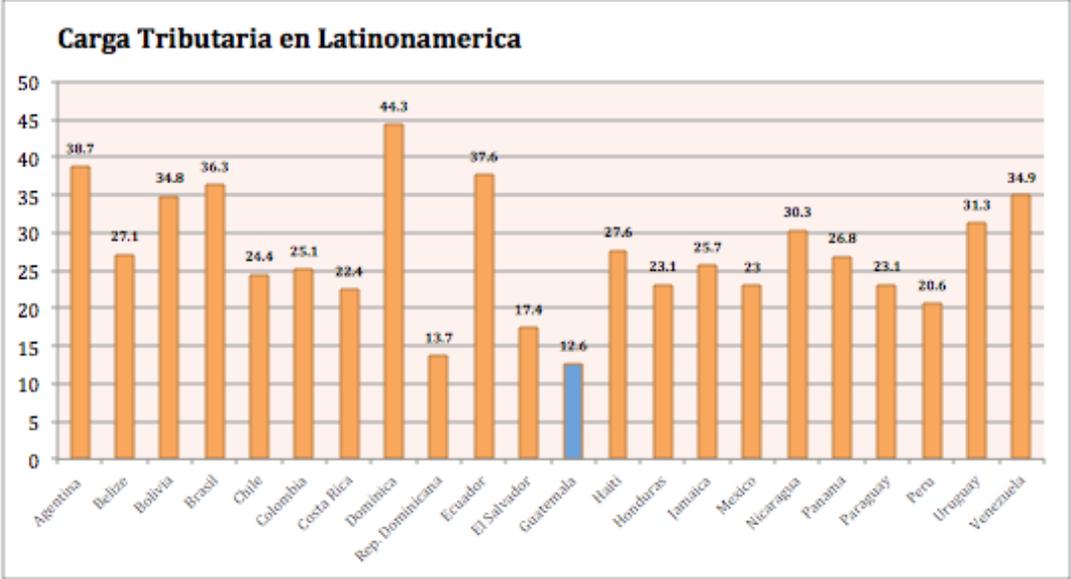
Las afirmaciones del embajador de Noruega son elocuentes, es decir, son declaraciones bien fundamentadas y acertadas, sobre todo cuando menciona que sectores poderosos estancan los procesos de discusión de una reforma fiscal, aludir directamente a los sectores poderosos y económicos del país es un privilegio que pocos pueden tener.

“En la coyuntura de proceso de elecciones, lo ideal para los guatemaltecos conscientes, sería que los candidatos a ocupar la presidencia discutan y propongan una mejor recaudación y gasto, pero pocos candidatos se atreverán a decir que la gente tendrá que pagar mayores impuestos, pero la reforma fiscal no es necesariamente eso, sino que se los ingresos se gasten bien y tener una mejor ejecución presupuestaria”, finalizó el Embajador de Noruega en el país” (Prensa Libre; 12-03-2011).

Analizándose desde otro punto de vista, puede ser beneficioso que los cónsules de estos países emitan opiniones sin estar influenciadas por los sectores involucrados, ni manipulados por los medios de comunicación. Otro aspecto que

debe comentarse de la entrevista es el llamado a la unidad tratando de involucrar a todos los actores de la sociedad para la discusión del tema de la recaudación fiscal. Otro tema que se debe rescatar de la entrevista, es el comparativo que realiza en cuanto al porcentaje de carga tributaria en relación al –PIB-, comparado a otros países del hemisferio y que refleja nuevamente la preocupación de los diferentes países al constatar que Guatemala aun tiene una carga tributaria que claramente refleja la situación actual del país y sobre todo la agudización del subdesarrollo y peor aun la permanencia a la que el país está sujeta en estos indicadores negativos si no se mejora la recaudación fiscal a corto plazo.

Al analizar el porcentaje de carga tributaria es inevitable hacer un análisis comparativo con otros países, sobre todo con países de la región, concretamente de América Latina, puesto que si el análisis comparativo se realiza con países de Europa las diferencias serian aun más grandes. Es importante contextualizar el análisis, siendo América Latina la región no sólo a la que pertenece Guatemala sino también la región con quien comparte similares características.



Fuente: Fondo Monetario Internacional, FMI

En la grafica anterior se muestra con claridad que Guatemala es el país con menor carga tributaria de Latinoamérica, con una porcentaje del 12.6 de ingresos fiscales. Es necesario tomar en cuenta que en este porcentaje está incluida la seguridad social la cual si se quita aun deja más bajo el porcentaje de carga tributaria aproximadamente al 10.5%.

En la grafica también se observa que varios países sudamericanos como Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela, sobre pasan el 35% de carga tributaria, coincidentemente estos países son los que reflejan mayores índices de desarrollo humano. Aun existen opiniones un tanto radicales que defienden la postura de que la carga tributaria debe ser reducida a los niveles más bajos para que se genere mayor riqueza y que al existir riqueza generada se incremente la carga tributaria, a pesar de eso Guatemala siempre ha reflejado crecimiento económico pero la carga tributaria no ha sido modificada.

Es necesario agregar que al problema de una baja carga tributaria se le agregan otros aspectos también importantes relacionados, como en el caso de la ineficiencia en la recaudación tributaria que se resume en las dificultades que los contribuyentes tienen que afrontar para poder hacer llegar sus tributos al fisco, es decir, no existen sistemas simples y directos de recaudación, contribuyendo a generar cultura tributaria negativa por la falta de mecanismos adecuados de recaudación.

Por otra parte se menciona que el sector informal en varios países, incluido Guatemala, alcanza altos porcentajes de ocupación de la población económicamente activa. Durante muchas discusiones se ha planteado como una debilidad del sistema tributario que el sector informal no pague impuestos, pero podría hacerse una interpretación distinta de este hecho y es que la economía informal es un producto del sistema de regulaciones fiscales ineficientes, es decir,

la complejidad e ineficiencia del sistema tributario del país puede ser una de las causas de la expansión y crecimiento de la economía informal.

Es más que importante hacer una relación entre la política fiscal y desarrollo humano local, después de analizar la carga tributaria en los países de la región es interesante establecer su relación con los índices de desarrollo humano de Latinoamérica.

El índice de desarrollo humano –IDH- utiliza cuatro indicadores para su cálculo: esperanza de vida al nacer, años esperados de instrucción, años de educación promedio e ingreso nacional bruto per cápita; es por tanto, una medida comparativa de la esperanza de vida, la alfabetización, la educación y el nivel de vida correspondiente a países de todo el mundo. Es una unidad estándar para medir la calidad de vida y sobre todo el bienestar infantil. Se utiliza para distinguir si un país es desarrollado, en desarrollo o subdesarrollado, y para medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida.

Guatemala se ubica entre los países con menor carga tributaria, coincidentemente también se ubica entre los países con menor índices de desarrollo humano, este comparativo demuestra que existe una relación directa entre la política fiscal reflejada en la carga tributaria y los índices de desarrollo humano.

A la vez es necesario manifestar que no existen indicadores perfectos y que la interpretación de cada uno se debe de hacer con mucho cuidado, por ejemplo, si vemos a los países latinoamericanos con un -IDH- mayor no quiere decir por ejemplo que la pobreza ya no exista en dichos países, pues muchas veces el -PIB- que es una de sus variables consideradas, es una cifra muy fría que no incluye la distribución de la riqueza y la riqueza actual en términos de los recursos naturales.

En Guatemala la producción de la riqueza se concentra en pequeños grupos de poder, y por tanto los beneficios y el bienestar económico aparente no llegan a un grueso sector de la población que tiene aún tasas de pobreza y extrema pobreza persistente.

Como parte de la coyuntura política, la aprobación de la actualización tributaria se ha considerado como un logro del gobierno del Partido Patriota, siendo necesario analizarla en el presente informe.

El 15 de febrero del presente año 2012 fue aprobada la Ley de Actualización Tributaria que le da vida el Decreto 10-2012, sorpresivamente este paquete reforma diferentes leyes tributarias, en principio se mencionaba como una reforma fiscal, no obstante fue correctamente nombrada como una actualización tributaria y no como una reforma, ya que aunque se modifican varias leyes no se modifica en estructura la carga tributaria del país.

La ley de actualización tributaria contiene: una nueva regulación de Impuesto sobre la Renta, un Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, una Ley Aduanera Nacional, reformas a la Ley del -IVA-, reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos y reformas a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos.

Mientras que los principales medios de comunicación del país orientaban la atención de la sociedad hacia los temas que le afectaban directamente, y la prensa escrita creaba un ambiente favorable a la reforma, destacando el consentimiento del sector empresarial, las principales autoridades de gobierno, buen número de diputados y ciertos representantes de la clase empresarial, se ponían de acuerdo sobre los puntos de la iniciativa de ley que harían del Pacto Fiscal para el Cambio, una reforma posible.

“Cacif ve viable la reforma fiscal, luego de haber conocido la propuesta de reforma fiscal que elabora el Ejecutivo, Marco Augusto García Noriega, presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), manifestó que se trata de un proyecto bien integrado y no descartó llegar a un consenso muy pronto” (El Periódico; 26-01-2012).

Es notable que si el CACIF y su aparato ideológico y publicitario apoyaron de manera decidida la reforma tributaria del gobierno de Otto Pérez Molina, porque el Pacto Fiscal para el Cambio respondía plenamente a sus intereses. Se rebajó la tasa del ISR, se aumentaron los gastos deducibles, se mantuvo un impuesto mínimo a sus ganancias y, el gobierno del Partido Patriota cumplió con trasladar a los contribuyentes pequeños y medianos el peso de la carga tributaria que ellos se quitaron.

“El problema para los empresarios grandes está temporalmente resuelto. Ahora cuentan con un sistema tributario a la medida de sus intereses, con un sistema más regresivo sostenido fundamentalmente por los impuestos indirectos (el IVA, principalmente) y en el que los impuestos directos (ISR, especialmente) serán menos importantes para ellos. A tal punto que sus ganancias continuarán creciendo sin medida gracias a que podrán deducir de ellas el cien por ciento (100%) de los costos y gastos de sus empresas” (Murga Armas; 2012: 16).

Bajo esta interpretación se comprende que el problema, más bien, será para las micro, pequeñas y medianas empresas; para los profesionales liberales y los trabajadores en relación de dependencia, puesto que la disminución de carga impositiva hacia los grandes empresarios recaerá directamente desde ahora sobre ellos.

La actualización tributaria aprobada en el mes de febrero del año 2012, deja grandes dudas en cuanto a si la carga tributaria va a surtir algún efecto progresivo, existen proyecciones de expertos que incluso indican que, lejos de incrementarse puede ser regresiva, incluso publicaciones recientes indican que durante el periodo fiscal 2012 no se van a cumplir las metas de recaudación fiscal.

“Bajan ejecución y carga tributaria. La carga tributaria del 2012, en el primer año de gobierno de Otto Pérez Molina, se prevé que cierre en 10.9%, informó el Ministerio de Finanzas, dicha carga sería la más baja del primer año de gobierno de las últimas cuatro administraciones” (Prensa Libre; 25-07-2012).

La proyección de recaudación fiscal para el año 2012, deja un enorme vacío en cuanto a la necesidad de obtener mayores recursos para llevar a cabo inversión social, el déficit planteado da la pauta a la captación de recursos por parte del Estado, recurriendo nuevamente a uno de los factores más negativos que se pueden dar en política fiscal en la obtención de créditos, sobre todo cuando no están destinados a inversión sino a funcionamiento.

CAPÍTULO 11

RESULTADOS DE LOS COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL

En el presente capítulo, se hace un análisis de los compromisos que asumió el Estado de Guatemala en materia fiscal con la firma de los acuerdos de paz, específicamente se analiza el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en donde se establece el tema de modernización de la gestión pública y política fiscal. El Estado de Guatemala se comprometió con la firma del acuerdo a incrementar la carga tributaria al 13.2%, compromiso que después de 15 años no ha sido cumplido. Otro de los temas importantes a analizar en este capítulo es el Pacto Fiscal, el que se realizó después de la firma de los acuerdos de paz como el siguiente paso al fortalecimiento de la política fiscal en Guatemala.

En cuanto al tema de política fiscal contemplado dentro de los acuerdos de paz, en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se menciona:

“La política fiscal (ingresos y gastos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular con aquellas relacionadas con el desarrollo, la equidad y la justicia social” (Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, modernización de la gestión pública y política fiscal).

Es decir, desde este Acuerdo se plantea que la política fiscal debe cumplir una función redistributiva del ingreso, generar empleo, activar la inversión y satisfacer las necesidades básicas. Debe considerarse como el instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local, en el instrumento que permita la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

El contenido de política fiscal incluida dentro del Acuerdo en mención, pretende el crear una dinámica económica la que, al generar mayores ingresos para el Estado se dinamizaba el sistema económico lo que produce, además de fondos para cubrir las necesidades de la población, recursos para generar empleo y aumentar la productividad, en otros términos al incrementar la carga tributaria se obtienen beneficios macroeconómicos y a la vez se atiende a la población.

“La reforma del sistema tributario debe tener como objetivo un cambio sustancial en la estructura tributaria y en la orientación del gasto e inversión pública para cumplir con el objetivo de los acuerdos de paz; para que el sistema fiscal sea progresivo, tanto por el lado del ingreso como del gasto. La prioridad debe ser el gasto social, el financiamiento de la prestación de

servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización” (Barreda, 2010: s.p).

Desde la firma de los Acuerdos de Paz han habido cuatro reformas fiscales, pero ninguna ha logrado obtener avances importantes en materia fiscal, de forma tal que logren asegurar los dos objetivos principales que plantea la política fiscal: que genere los suficientes ingresos para que el Estado pueda desempeñar sus funciones y, a la vez, mantenga en un equilibrio económico y social al país.

Esta serie de intentos de reforma fiscal iniciaron en el año de 1983 cuando se aprobó la introducción del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, el que en un inicio se planteó con el 10%, pero posteriormente fue reducido al 7%. Luego en el año de 1986 surge un programa denominado Reordenamiento económico y social, posteriormente a la firma de los acuerdos de paz se establece el pacto fiscal el que contenía como componentes: el fortalecimiento de la administración tributaria, la revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones, el fortalecimiento de los ingresos tributarios, puesta en marcha de un programa de reactivación económica social y la implementación de un programa de gasto público. Del pacto fiscal se desprenden esfuerzos no concretizados. Fue hasta el año 2004 cuando se dieron algunas reformas, pero en general modificando los impuestos indirectos con el aumento del -IVA- al 12%. En el año 2008 hubo un nuevo intento de modificar la estructura fiscal, pero, sin embargo, la propuesta no prosperó. Finalmente en el año 2012 fue aprobada una actualización tributaria que no cambia la estructura fiscal del país.

Con la firma de los acuerdos de paz en 1996 se elevaron las expectativas de los ciudadanos y del propio gobierno, al establecerse el compromiso de elevar al 12.6% la carga tributaria del país. En el acuerdo que venimos analizando, uno de los más importantes de los acuerdos de paz, planteó la necesidad de incrementar el porcentaje de impuestos en relación al -PIB-, para hacer posible el

financiamiento de los programas y proyectos a los cuales el Estado se comprometió en el pliego de acuerdos.

En el acuerdo, se establece en el capítulo I la democratización y desarrollo participativo y cuenta con dos apartados: participación y concentración social, y participación de la mujer en el desarrollo económico y social. En el capítulo II desarrollo social se requiere adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido de la economía nacional, medida por el producto interno bruto -PIB-, a una tasa no menor del 6% anual. Esto no se ha logrado en 15 años.

Siguiendo con el análisis del acuerdo, el capítulo III situación agraria y desarrollo rural, promueve la organización de todos los involucrados en el agro, que incluyen mecanismos financieros, inversiones, apoyo a las micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural y le otorga importancia a la resolución de conflictos sobre la tierra. En el apartado protección ambiental se señala la diversidad étnica y cultural, y el gobierno se compromete a promover programas de manejo sostenible de los recursos naturales generadores de empleo. En el apartado final, recursos, el gobierno se compromete a mejorar la legislación del impuesto territorial y el impuesto sobre tierras ociosas. En el capítulo IV modernización de la gestión pública y política fiscal, se señala que la política tributaria debe concebirse como un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme el principio constitucional de la capacidad de pago.

El surgimiento del Pacto Fiscal fue la estrategia para garantizar el cumplimiento a las reformas fiscales que se habían adquirido en los acuerdos de paz, pero que no habían sido efectivamente alcanzadas por el Estado guatemalteco. De tal forma, el pacto fiscal constituyó un acuerdo entre distintos actores de la sociedad, sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la constitución política de la república y los acuerdos de paz.

El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz.

“El pacto fiscal implica además acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos acerca de los temas de política fiscal. Dadas las grandes brechas sociales que existen en el país, el Pacto Fiscal implica asegurar suficientes recursos para el Estado, de manera que pueda contribuir a crear las condiciones que permitan que todos los guatemaltecos puedan dejar atrás la pobreza e iniciar el proceso al desarrollo. El Pacto Fiscal también implica contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante un equilibrio de los ingresos y gastos del Estado y permite definir una política fiscal de largo plazo con visión de país, que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables” (Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, 2000: 1).

La necesidad de establecer un pacto fiscal fue trascendental para materializar lo que dentro de los acuerdos de paz se mencionaba como reformas al sistema fiscal del país, el pacto fue la base mediante la que se sustentaron las diferentes propuestas de reforma fiscal y hasta la fecha sigue siendo el parámetro idealizado de reforma al sistema tributario.

“Los antecedentes del pacto fiscal se remontan al año de 1998, cuando el gobierno convocó a un proceso de diálogo que tenía el fin de procurar la formulación de una política fiscal de manera integral y participativa. Finalmente en el año 2000 se logró la firma de un pacto fiscal que incluía seis componentes:

- *Fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la evasión y el contrabando.*
- *Revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales.*
- *Fortalecimiento de los ingresos tributarios*
- *Establecimiento de incremento a los salarios mínimos y garantía de cumplimiento en las zonas urbanas.*
- *Puesta en marcha de un programa de reactivación económica y social, para el estímulo del crecimiento y desarrollo social, por medio del aumento de la productividad, la generación de empleo y el fomento al ahorro y la inversión.*
- *Implementación de un programa de gasto público con el objeto de consolidar el proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica (PNUD; 2009-2010: 90).*

Por lo tanto, ante el complejo escenario fiscal y los Acuerdos de Paz se consideró, desde la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, que un pacto fiscal podría sentar las bases para resolver el déficit fiscal. Por eso, es importante mencionar el pacto fiscal como parte de la interpretación de la política fiscal. En él se enmarcaron algunos principios y compromisos asumidos por el Estado de Guatemala.

Uno de los principios es el que determina que debe lograrse un equilibrio entre los ingresos y gastos que es fundamental para asegurar la estabilidad y el crecimiento económico, a esto se le denomina balance fiscal que debe ser el resultado de un adecuado manejo entre los ingresos tributarios y el gasto público dentro de una visión de mediano y largo plazo. El equilibrio fiscal se alcanzará

principalmente como resultado de un aumento de la recaudación tributaria y no de una disminución del gasto público. Es decir, la solución no debe plantarse en disminuir el gasto, más bien en aumentar la recaudación.

“El sistema tributario debe coadyuvar a la eficiencia económica. Para ello debe evitarse, en lo posible, el otorgamiento de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, que distorsionen la asignación eficiente de recursos” (Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo; 2000: 4).

Las economías exitosas plantean que el sistema tributario de un país debe ser progresivo, es decir, conforme aumentan los ingresos y las ganancias de los contribuyentes, los impuestos que estos pagan también deberían aumentar, este propósito se establece dentro de la reforma fiscal, significa que si el ingreso de un segmento de contribuyentes es mayor al de otro grupo de contribuyentes, la carga tributaria del primer tramo deberá ser mayor que la carga tributaria del segundo. Además se procurará que el sistema tributario se ajuste al crecimiento económico de tal forma que si se registra crecimiento económico también debería existir crecimiento de tributos.

La simplicidad de un sistema tributario facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y contribuye a la coherencia del sistema impositivo en su conjunto, no obstante el sistema de recaudación fiscal ha sido generalmente complejo, incluso para los pequeños contribuyentes y personas individuales o asalariadas, a pesar de que se ha invertido mucho en mejorar los sistemas de recaudación esto no se ha logrado, aun siendo la actual SAT una entidad semiautónoma.

El sistema tributario debe estar acompañado de un marco legal que favorezca la persecución y combate del incumplimiento tributario. La debilidad en la aplicación de las sanciones y la impunidad dañan a la administración tributaria.

Deberá evitarse la aplicación de todo tipo de condonaciones o amnistías. La administración tributaria deberá imponer serios criterios de disciplina administrativa, aplicando medidas rigurosas de sanción a los contribuyentes evasores y a aquellos que utilicen el fraude de ley para no cumplir sus obligaciones tributarias. Esta es otra de las recomendaciones realizadas en el pacto fiscal.

En relación al desarrollo social, se contempla en los acuerdos de paz, relacionado a la política fiscal, la política presupuestaria.

“La política presupuestaria de los acuerdos de paz indica que esta debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:

- a) Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.*
- b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz.*
- c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización” (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria).*

Los acuerdos de paz indican el compromiso de dedicar recursos al gasto social, a través de la prestación de servicios públicos, es decir, no indica, ni siquiera sugiere asistencia social o asistencialismo como se ha enfocado en programas de gobierno. Además, se prioriza la inversión de apoyo a la producción

y la comercialización que se resume en el fortalecimiento de un mercado interno que contribuya al ciclo distributivo y progresivo en la generación y distribución de riqueza.

El Estado de Guatemala, a pesar de haber asumido un compromiso de inversión social en áreas vitales como la salud, la educación y vivienda, en los últimos años no se han visto acciones que demuestren que el Estado ha cumplido con invertir en estos espacios y mucho menos en inversión en vivienda. Pero además en lo que a desarrollo rural se refiere, existe la iniciativa de ley de Desarrollo Rural Integral que ha estado atrapada en el Congreso de la República desde hace algún tiempo, en donde, diferentes organizaciones sociales y campesinas se han manifestado a favor de su aprobación que aún no ha sido posible.

“El rector de la Usac, Estuardo Gálvez, ubicó dos temas como los más controversiales a lo largo de la historia: el desarrollo rural y la reforma fiscal; sobre el primero recordó que se han presentado diversas propuestas e iniciativas de ley en el Congreso, unas por el sector económico y otras por el sector campesino, contrapuestas por sus planteamientos filosóficos. Este asunto genera una serie de anticuerpos entre los directamente involucrados, han sido años de años de engaños y maniobras para negar derechos humanos fundamentales de miles de familias que carecen de posibilidades de tener una vida digna. Por el otro lado, el sector empresarial tiene pánico de hablar del tema agrario, es como mencionarle al mismo diablo, aunque no tengan intereses en la tierra. Ni mencionar reforma agraria, pero tampoco economía campesina. Quieren productividad” (Prensa Libre; 07-11-2011).

En el tercer principio, relacionado con la ejecución eficiente del presupuesto, se mencionan tres aspectos importantes, la descentralización que se

entiende como la asignación descentralizada de recursos trasladando ejecución presupuestaria a lo local y desconcentración que comprende la cobertura de recaudación de tributos a través de la SAT, creada a raíz de este principio y que además tiene como principal función la fiscalización y eficiente recaudación que sería el tercer elemento del principio.

“La política tributaria, debe concebirse como la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos: ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago, ser universal y obligatorio, y, estimular el ahorro y la inversión” (Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria).

Al referirse al sistema tributario como justo, equitativo y progresivo se refiere a que en el pago tributos debe existir justicia distributiva, en el sentido de que quienes obtengan mayores ingresos deben de pagar mayores tributos, a la vez quienes vayan incrementado sus ingresos, a la vez deben ir incrementando sus tributos, con lo que se cumple con el principio cuando indica que debe ser globalmente progresivo.

Los conceptos universal y obligatorio, implican que los tributos deben de pagarlos todos y sin excepciones, porque, aunque no a todos los contribuyentes se aplican impuestos directos, pero si a todas se aplican los indirectos, es decir, el ISR se aplica a empresarios y personas individuales que perciban ganancias y los impuestos indirectos a otro grueso de la probación que aunque no perciba utilidades si paga –IVA- e Impuesto a los Derivados del Petróleo –IDP-, por ejemplo.

El sistema tributario del país debe estimular el ahorro, aspecto que no se ha logrado debido a estipulaciones tales como la eliminación de los fondos de pensiones como gastos deducibles de impuesto sobre la renta. Otro ejemplo claro de que no se fomenta el ahorro, es la oportunidad que brinda el fisco de rebajar el -ISR- con -IVA- lo que reduce el pago de -ISR- y a la vez fomenta el consumo.

El Estado debe asegurar eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal. Pese a esto, aun en la elaboración del presupuesto nacional se deja en evidencia ciertos aspectos que limitan la transparencia del destino de los recursos nacionales.

“Opacidad en candados. Aunque en el proyecto del presupuesto para el 2013 se establecen prohibiciones para efectuar gastos sin contar con una constancia de disponibilidad presupuestaria y financiera, los ministerios de Defensa, Gobernación y de Salud quedaron excluidos de esta medida, lo cual es calificado por expertos económicos y diputados como poco transparente e inconveniente para el país, puesto que se les autoriza a estas instituciones la contratación de deuda flotante” (Prensa Libre; 10-09-2012).

Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al –PIB- se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995, tal como se establece en el Acuerdo que venimos analizando.

Es muy claro que el Estado de Guatemala no logró cumplir con este compromiso lo que se ve reflejado en que Guatemala sigue siendo de los países con una de las cargas tributarias más bajas de Latinoamérica, tal como se ve reflejado en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- que ubica a Guatemala entre los países de la región con menor inversión social y una carga tributaria que se ubica en 10% del -PIB-, porcentaje menor al promedio de América Latina.

Para avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo, el gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e iniquidad en materia tributaria, la evasión y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo.

“Los acuerdos fueron los que abrieron la puerta al proceso de reforma del Estado, los que inician un proceso hacia la consolidación del poder civil, los que crean condiciones para una mayor participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones nacionales, los que plantean y promueven el efectivo goce y ejercicio de los derechos de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, los que promueven las bases del inicio de la reducción de las brechas sociales, los que señalan que la superación del subdesarrollo económico y social es posible, los que establecen las bases para enfrentar, por cauces constructivos, los factores generadores de pobreza. En suma, los Acuerdos de Paz, sientan las bases para la construcción de un país sin marginación” (Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo; 2000: 1).

Aunque al analizar parte del contenido del pacto fiscal propuesto desde el año 2000, se han alcanzado avances significativos en aspectos contemplados en

referencia a la política fiscal del país. Sin embargo, existen opiniones que descalifican por completo cualquier avance alcanzado, opiniones que a la vez no dejan de tener fundamentos apegados a la realidad.

“Los acuerdos de paz fueron rebasados. La paz se alcanzó finalmente como un “acuerdo de cúpulas” del gobierno de Álvaro Arzú y de la comandancia guerrillera de la URNG, alejados del resto de la sociedad y sin establecer mecanismos concretos que ayudaran a desactivar los problemas que originaron el conflicto armado y los agravaron con el paso del tiempo. No se realizó una reforma fiscal profunda, se desreguló y disminuyó de manera poco transparente el aparato estatal, hubo un marcado desinterés en impulsar políticas hacia los sectores más desfavorecidos como el Desarrollo Rural y se “reconvirtió” a las estructuras contrainsurgentes, escuadrones de la muerte y otros cuerpos ilegales en nuevos grupos delincuenciales empleados por los grupos de poder, que son los que mantienen a la sociedad agobiada en la violencia actual, rebasando los problemas contemplados en los Acuerdos de Paz. En resumen, la paz fue un proceso incompleto, no comprendido por los grupos de poder y que respondió más a conveniencias políticas del momento y no al interés de la sociedad” (El Periódico; 03-01-2011).

Al analizar la conclusión del columnista, Mejía Rodríguez (2011), en su artículo de El Periódico, hace una fuerte crítica al proceso de firma de los acuerdos de paz y de sus resultados infructuosos, pero, dejando a un lado el sentimiento de negativismo con el que el artículo pudo haber sido escrito, es importante destacar aspectos puntuales, el primero en mencionarse es la afirmación de que no se crearon mecanismos concretos para erradicar los problemas que originaron el conflicto armado en los años 60's, y peor aun afirmar que no solo los problemas persisten sino que se han agudizado, de esta conclusión podría entenderse entonces que la población se conformó únicamente

con que finalizara el conflicto armado, sin importar que las causas que la originaron se erradicaran, puede ser muy apresurado concluir en esto pero no deja de ser motivo de análisis la opinión del columnista Mejía Rodríguez.

Otro aspecto abordado en el artículo, como tema fundamental de esta investigación, es donde se refiere a que no se realizó una reforma fiscal profunda y se desreguló y disminuyó de manera poco transparente el aparato estatal, es decir, el columnista afirma que hubo una reforma fiscal pero que no fue como se planteó en los acuerdos de paz. Este aspecto también es motivo de discusión ya que aunque ha habido cambios en la política fiscal, sería cuestionable afirmar que ya existió una reforma como tal cuando el porcentaje de carga tributaria no ha variado significativamente.

Para reforzar el planteamiento de algunas opiniones en donde se critica y se descalifica cualquier logro alcanzado en los acuerdos de paz, también se sugiere que los mismos fueron producto de la coyuntura internacional y no tanto de la necesidad de firmarse tal como se asegura.

“Al hacer un análisis sereno, se puede llegar a la conclusión de que no ha sido posible hacer realidad los acuerdos en todas sus áreas, debido a que fueron firmados con un exceso de entusiasmo en sus expectativas. Las condiciones de la lucha fueron muy específicas de la realidad del país, y el derrumbe del muro de Berlín en 1989 hizo que en sus últimos siete años el caso de Guatemala se convirtiera de hecho en un anacronismo, porque se quedó como el único lugar donde aún había acciones bélicas, aunque esporádicas” (Prensa Libre; 30-12-2011).

Según esta interpretación, uno de los propósitos de lograr la firma de los acuerdos de paz en 1996, fue la presión internacional al considerar que en la actualidad mundial este tipo de guerras estaban quedando en la historia, pero

hacer esta afirmación puede resultar incongruente si se considera que en la región también hacía poco que habían finalizado otros conflictos bélicos y aun otros seguían existiendo tal es el caso de México y Colombia.

En otra cita se afirma que la firma de los acuerdos de paz fue un proceso que al gobierno de turno en ese entonces únicamente le correspondió protocolizar ya que los acuerdos habían sido alcanzados con anterioridad.

“Pese a ello, el hecho de que terminara la confrontación fue, en sí mismo, muy positivo. La firma tuvo lugar en tiempos de un gobierno cuya cúpula no tenía entusiasmo y más bien miraba con recelo las positivas actividades ejecutadas por la comisión de paz, monseñor Quezada Toruño y otros actores de importancia. Si bien es cierto no tuvieron éxito los esfuerzos de convertir a la guerrilla en un partido político exitoso electoralmente, también fue positivo que sus integrantes se decidieran a exponerse al veredicto popular” (Prensa Libre; 30-12-2012).

Este comentario hace referencia a la creación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, como partido político, el que se perfilaba como la izquierda ya representada dentro de un sistema democrático electoral, aunque tal partido y movimiento no logró el crecimiento que en inicio se creía que iba a tener.

Finalmente, se analiza otra cita en la cual se busca concientizar sobre la realidad actual en la que se encuentran los acuerdos de paz después de su firma y el enfoque desde donde debieran afrontarse a futuro.

“Pese a los temores de algunos grupos, los acuerdos de paz no tuvieron, en realidad, los efectos esperados en la sociedad guatemalteca. De alguna manera se fueron desvaneciendo, y por ello ahora es necesario revivirlos y sobre todo explicarlos con un espíritu realista y crítico acerca de lo que se

puede cumplir realmente de ellos ahora que son tan distintas las condiciones históricas de Guatemala, el Istmo y el mundo” (Prensa Libre; 30-12-2012).

Se debe discutir sobre la afirmación de que la firma de los acuerdos de paz respondió más a conveniencias políticas del momento y no al interés de la sociedad, en este aspecto es importante dar crédito a ambas afirmaciones, es decir, las dos pueden ser correctas, la primera refiriéndose a la coyuntura política en la que tuvo mucha fuerza la presión ejercida desde la comunidad internacional, así como el momento actual en que se vivía un cambio de época con el derrumbe del socialismo como sistema y la consolidación del capitalismo como única opción o fin de la historia tal como lo afirmaba Fukuyama (1992).

El último aspecto mencionado es el que se refiere a que la firma de los acuerdos de paz no reflejaba el interés de la sociedad, sin entrar a analizar estudios sobre el tema, no es difícil afirmar que la población guatemalteca en general se encuentra en una etapa de pasividad, no muestra interés por los problemas que aquejan al país, sumado al constante crecimiento demográfico y la alta población joven del país que, no solo no muestra interés, sino que además desconoce que recientemente finalizó un conflicto armado de casi 40 años. Finalmente, no está demás mencionar que otra de las causas que ha distorsionado el proceso de reconciliación ha sido la creciente ola de violencia de los últimos años.

CAPÍTULO 12

ALCANCE DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

En el presente capítulo se hace un análisis sobre el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto general de la nación, presentado como una iniciativa de ley que tiene que contar con el voto favorable de la mayoría de los diputados del Congreso de la República para que sea aprobado, se analiza el efecto negativo que tienen las transferencias entre renglones, reduciendo, en muchos casos, los recursos que estaban destinados para cubrir la problemática social y la orientación presupuestaria considerando las partidas de mayor importancia para cubrir las demandas sociales.

El Presupuesto General de la Nación -PGN- es uno de los más importantes instrumentos en materia de políticas públicas con que cuenta el Estado. Es un indicador de las prioridades que establece un gobierno, dados sus limitados

recursos, y nos muestra la importancia que se le asigna a un determinado sector, región o grupo social. También nos puede indicar todo aquello que es excluido.

“El Presupuesto del Estado es el documento financiero u otro poder de la administración pública, que balancea ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. El presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual)” (Wikipedia).

El presupuesto general de la nación es un ejercicio realizado cada año, generando una serie de discusiones y debates sobre el alcance que debe tener para poder hacer frente a las erogaciones del Estado y sobre todo a las necesidades que la población demanda. Durante este proceso se hacen visibles diferentes situaciones del contexto guatemalteco: intereses económicos, estrategias políticas y demandas sociales.

“La aprobación de los presupuestos constituye una de las atribuciones básicas del congreso o parlamento de un país, mediante la correspondiente Ley de Presupuestos; que es una norma legal, contemplada en diversos ordenamientos jurídicos dictada por este órgano a finales de año que regula todo lo concerniente a los presupuestos para el año siguiente. Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su función es legislativa pero también de control. Por sus especiales características, la ley de presupuestos puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes” (Wikipedia).

El presupuesto nacional se refiere a los egresos e ingresos estimados que tiene el Estado para la ejecución de un año en particular. El órgano encargado de

realizar el presupuesto del Estado es el Ministerio de Finanzas Publicas y el Congreso de la República sobre la base de procedimientos, se encarga de aprobarlo o no. El presupuesto se aprueba mediante un decreto de ley y como tal requiere del protocolo establecido.

Es un indicador de las prioridades que establece un gobierno, dados sus limitados recursos, y muestra la importancia que se le asigna a un determinado sector, región o grupo social. También puede indicar todo aquello que es excluido. En Guatemala el presupuesto general de la nación se analiza desde un punto de vista macroeconómico, con el fin de determinar el impacto del gasto público frente a diferentes variables que afectan la economía nacional.

En el mismo sentido, se analizan los egresos del Estado utilizando la clasificación establecida en la ley orgánica del presupuesto. Sin embargo, hay muy pocos esfuerzos por analizarlo teniendo como base relaciones de pobreza, pobreza extrema, género y etnicidad.

La ley orgánica del presupuesto de Guatemala, establece el procedimiento mediante el cual, año con año se presenta, discute y aprueban los recursos necesarios para el siguiente año fiscal, incluye ingresos y egresos para el Estado.

“El proceso de discusión y aprobación del presupuesto comienza con la elaboración de los anteproyectos de presupuesto que cada entidad debe realizar al finalizar cada año y presentar al Ministerio de Finanzas que elaborará el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Este proyecto de presupuesto se envía a la Comisión de Finanzas Públicas del Congreso de la República para que evalúe el contenido del mismo y lo modifique si considera necesario, y lo presente al pleno para que lo discuta. Finalmente, una vez aprobado, se emite el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado” (Fuentes Luis; 2011: s.p).

El inicio del proceso de presentación del presupuesto que realiza cada entidad del Estado puede transcurrir sin mayores obstáculos hasta llegar a la comisión de finanzas del Congreso de la República donde puede ser modificado a criterio de los diputados que la integran. El verdadero obstáculo se encuentra cuando debe de discutirse y aprobarse por el pleno de diputados ya que es en esta fase donde se vuelve más que un instrumento financiero, un instrumento de discusión política.

“Al analizar y discutir el presupuesto, únicamente los diputados que integran la Comisión de Finanzas Públicas pueden influir en su elaboración, por lo que los diputados que no pertenezcan a ella solo podrán comentarlo en la discusión del mismo en el Pleno. Además, el Congreso de la República no cuenta con información suficiente al discutir el presupuesto, pues no se evalúan los programas a los que se destinarán los fondos públicos, sino únicamente los montos que se asignarán de forma general” (Fuentes Luis; 2011: s.p).

El análisis que hace el pleno del Congreso de la República puede ser muy subjetivo ya que no se analizan a fondo los programas que se van a implementar en el siguiente periodo, por lo que únicamente se conocen los montos de manera global que se van a invertir, es decir, la discusión del presupuesto se convierte en únicamente una discusión de valores cuantitativos.

“Por otro lado, el Congreso de la República no participa en las modificaciones al presupuesto una vez que éste se ejecuta. En efecto, la Ley Orgánica del Presupuesto indica que las transferencias y modificaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto se realizan por acuerdo gubernativo, por lo que al final del ejercicio fiscal se obtiene un gasto público diferente al que fue originalmente aprobado por el Congreso, sin mayor fundamentación” (Fuentes Luis; 2011: s.p).

Esta debilidad se hace evidente en cada periodo ya que aunque hay un presupuesto aprobado con el consentimiento del Congreso, después a nivel del ejecutivo se hacen toda clase de transferencias entre ministerios y dependencias del gobierno.

“Diputada señala que Cohesión Social debilita ministerios La diputada Nineth Montenegro dijo que los ministerios se han debilitado para alimentar las arcas del Consejo de Cohesión Social, los fondos que maneja Cohesión Social son transferencias de los ministerios del Estado, que de esta manera se debilitan. Señaló que seguramente las transferencias continuarán y por ende las demás entidades estarán más diezmadas. No tiene sentido quitarle a un programa para cubrir”, declaró la legisladora en una conferencia de prensa” (Prensa Libre; 04-08-2010).

Las opiniones de la diputada, hacen referencia al vacío legal que existe en la legislación guatemalteca referente al Presupuesto General de la Nación, porque aunque se haya realizado el proceso legal de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso, con una decisión a nivel de ministerio se pueden realizar transferencias a otras dependencias estatales.

Se interpreta en que los instrumentos que sirven de base para formular el presupuesto, no consideran de manera suficiente y adecuada muchas necesidades importantes de la población, ni diversos compromisos de Estado y de gobierno relacionados con ellos.

Esta afirmación se fundamenta en que el presupuesto se construye sobre la base de lo que cada entidad Estatal propone, un tipo de construcción de abajo hacia arriba y muchas veces basado únicamente en el gasto burocrático que las entidades requieren y no en las necesidades expresadas por la población.

Aunque en el pasado la participación del Congreso en los cambios del presupuesto aprobado no ha sido una experiencia tan positiva, es fundamental que cualquier modificación que se lleve a cabo cuente con una justificación sobre el impacto que tendrá en las metas definidas, así como también una explicación sobre las diferencias entre los gastos aprobados y los gastos efectivamente ejecutados, tomando en cuenta los objetivos trazados al comenzar el año. Este comparativo necesario escasamente se lleva a cabo.

Cuando se presenta la fecha de elaborar nuevamente el presupuesto para el siguiente periodo, toda la atención se centra en este sin realizar un análisis objetivo de cuál fue el resultado del presupuesto del año que concluye tanto en los resultados obtenidos como en el porcentaje de ejecución presupuestaria.

Si se siguieran los protocolos establecidos según la Ley Orgánica del Presupuesto, el Organismo Ejecutivo debería hacer una evaluación anual sobre el cumplimiento de los planes y políticas implementadas, y en función de los resultados de esta evaluación es que se identifican las prioridades presupuestarias, así como también los planes y programas que se ejecutarán, según las necesidades reales del país, resultado de este proceso se obtiene un Plan de Desarrollo de Nación. A la vez cada entidad del Estado debe realizar su Plan Operativo Anual -POA-, si se hacen cambios estos deben realizarse sin perder de vista los objetivos trazados y las metas establecidas en los -POA-.

El -POA- de cada entidad establece actividades y metas de ejecución de los programas de cada institución, pero en muchos casos sólo representa un requisito formal para seguir los procedimientos establecidos. Además de los -POA-, el manual de formulación y evaluación de proyectos y las normas e instrucciones para postular proyectos de inversión, del Sistema Nacional de Inversión Pública, son instrumentos que regulan aspectos técnicos y requisitos formales de los proyectos, pero no desarrollan particularidades.

Sin embargo, en la práctica las entidades del Estado no elaboran los anteproyectos de presupuesto basados en sus -POA-, ni en el Plan de Desarrollo de Nación, tampoco se toma en cuenta en las auditorías sobre el cumplimiento de metas, objetivos y estrategias, de periodos anteriores. Esto puede provocar que la elaboración del presupuesto no esté fundamentada en las necesidades reales del país, sino que atienda a las propuestas e intereses de los gobiernos de turno.

“Otro presupuesto desfinanciado. El régimen de Colom se resiste a aceptar que en tiempos de “vacas flacas” lo procedente es reducir el gasto público y promover la reactivación económica (a través de generar empleo y alentar la inversión). No son tiempos para gastar lo que no se tiene ni para seguir endeudando al país. Tampoco es aconsejable decretar nuevos tributos, menos si son antieconómicos (como un impuesto al patrimonio y el aumento del ISO y del ISR). Sin embargo, el oficialismo (que pretende perpetuarse en el poder a través de alianzas político-electorales) no tiene en mente reducir el gasto público, sino que solo sacar dinero de donde sea. Es decir que la idea es recaudar más (por la vía de nuevos impuestos y no mediante el combate a la evasión) y no gastar menos” (El Periódico; 11-10-2012).

El comentario refleja una clara oposición al gobierno de Álvaro Colom en cuanto a la propuesta de presupuesto para el año 2011, descalificando totalmente la inversión en gasto público, pero a la vez refleja una posición política bien definida de oposición a cualquier iniciativa de incrementar impuestos.

“La participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración, discusión, ejecución y fiscalización del presupuesto es deficiente o inexistente. En la fase de formulación del presupuesto la participación de los ciudadanos es prácticamente nula, pues no existe una normativa que obligue a hacer pública la información durante la fase de elaboración del

presupuesto, no hay mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general, y no se elabora una presentación sencilla del mismo que pueda ser dirigida a la población para que esté informada sobre la forma en que se pretende distribuir y ejecutar el gasto público” (Fuentes Luis; 2011: s.p).

Los ciudadanos pueden asistir a las sesiones del Congreso y tener acceso al proyecto de presupuesto elaborado por el Ministerio de Finanzas y al dictamen redactado por la Comisión de Finanzas Públicas del Congreso, no obstante crear el interés de la participación en estos procesos es un tema aparte. También se puede ingresar en el sitio web del Congreso de la República y en el del Ministerio de Finanzas y obtener el presupuesto.

Poder asistir al Congreso cuando se realiza la discusión del Presupuesto o acceder a la página web para conocerlo en si no constituye un mecanismo de participación ciudadana, para que la población pueda participar en estos procesos sería necesario rediseñar las bases y estructuras legales en donde se fundamenta la propia democracia del país.

Por otro lado, durante la fase de ejecución del presupuesto, la ley orgánica del presupuesto en su artículo 183 literal w) indica que el Presidente de la República debe presentar al Congreso, cada cuatro meses, un informe sobre la ejecución presupuestaria, y cada año, un informe sobre la realidad del país y el estado de los negocios de su administración, y a hacer públicos dichos documentos.

De acuerdo a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, es posible identificar varias etapas o lineamientos del proceso presupuestario, que han de ser tenidas en cuenta a la hora de planificar y diseñar

estrategias de incidencia de parte de los ciudadanos. Estos lineamientos se describen a continuación:

“El Presidente de la República a través del Ministerio de Finanzas Públicas debe enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha que principiará el ejercicio fiscal.

El Congreso de la República debe aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. De no ser aprobado regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, Organismos de Estado, Entidades Descentralizadas y Autónomas pueden tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca.

Los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, Organismos de Estado, Entidades Descentralizadas y Autónomas tienen prohibidos los gastos confidenciales.

El Presidente de la República a través del Ministerio de Finanzas Públicas, como ente encargado de llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria, debe someter cada cuatro meses al Congreso de la República un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.

Los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, Organismos de Estado, Entidades Descentralizadas y Autónomas deben enviar obligatoria y anualmente sus presupuestos al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su conocimiento e integración al presupuesto general; y

además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado.

El Congreso de la República debe aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría General de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

El Ministerio de Finanzas Públicas, los Organismos de Estado, las entidades descentralizadas y autónomas deben presentar al Congreso de la República la liquidación del presupuesto anual y la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año.

La Contraloría General de Cuentas debe emitir dictamen en un plazo no mayor de dos meses, sobre las liquidaciones del Presupuesto de las instituciones, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación” (Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Decreto 101-97).

La población podrá tener acceso a la información pertinente al tema, dado que el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que desee consultarlos, en cuyo caso el Ministerio de Finanzas dispondrá de copias para la Biblioteca Nacional, el Archivo General de Centroamérica y las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio.

Este proceso bien podría iniciarse cuando se realiza la rendición de cuentas y evaluación del presupuesto anterior, durante los meses de enero a marzo de

cada año. El Organismo Ejecutivo presenta un informe de rendición de cuentas al Congreso de la República y a su vez el Ministerio de Finanzas lo pone a consideración de la Contraloría General de Cuentas, la que emite dictamen y lo remite al Congreso de la República. Este proceso es importante a efecto de determinar la calidad del gasto y la ciudadanía puede ser partícipe.

“La elaboración de las políticas presupuestarias le corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas, conjuntamente con la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- Su presentación se realiza antes del 28 de febrero de cada año. Los organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas, sobre la base de estos lineamientos, presentan al Ministerio de Finanzas Públicas, a más tardar el 15 de junio de cada año, sus respectivos anteproyectos de presupuesto” (Funciones de la Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia).

Esta es una etapa donde la ciudadanía podría ejercer algún grado de incidencia a través de los ministerios y demás entidades públicas. Eso, al existir la apertura y disposición de las entidades así como su capacidad de negociación con diferentes grupos sociales.

“A partir del 2 de septiembre de cada año, El Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, presenta al Congreso de la República el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos. En este momento se abre otra etapa donde se puede incidir a través de los diputados. En un primer momento, a través de la Comisión de Finanzas. En este momento pueden jugar un papel importante los asesores técnicos de los congresistas. Dado que este proceso implica diálogo y concertación, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el presupuesto deberá ser aprobado por el Congreso de la República. En caso excepcional, si el

Congreso no lo aprueba, regirá el presupuesto del año anterior” (Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Decreto 101-97).

Identificando a los posibles actores que podrían ejercer alguna influencia en materia presupuestaria, se mencionan en primer lugar al gobierno, representado por el organismo ejecutivo y el ministerio del ramo donde se desea incidir, al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, sin descuidar por su valoración técnica a la Dirección Técnica del Presupuesto, al Congreso de la República y a su junta directiva, así como a los jefes de bancada, y a los partidos políticos que tienen representación en el congreso y. la comisión de finanzas juega un papel importante.

El papel que deben cumplir las organizaciones sociales, no sólo estaría medido por la capacidad de movilización y convocatoria que tengan, sino también por su capacidad de propuesta, en el caso específico en temas presupuestarios los que estarían muy vinculados a las demandas que estas organizaciones plantean periódicamente. Por otro lado, la comunidad internacional también puede influir con mucha fuerza debido a que ellos pueden condicionar el destino de préstamos externos, así como enfocar los recursos para el financiamiento de programas específicos relacionados a las temáticas que ellos impongan.

Muchas situaciones se presentan a la hora de asignar los escasos recursos que se dispone. Deudas acumuladas, problemas no resueltos, necesidades, forman parte de un contexto donde cualquier actividad presupuestaria debe moverse. Así mismo, se pretende que el presupuesto contribuya a la estabilidad económica del país, buscando la generación de puestos de empleo generación de bienes y servicios.

“Como es del conocimiento público, el Gobierno está impulsando una ampliación presupuestaria de Q1.5 millardos, para cubrir presuntas demandas sociales, pero que todo el mundo sabe que el dinero se usará con fines eminentemente clientelares y electoreros” (El Periódico; 15-04-11).

Es fácil notar la complejidad del tema de la ampliación presupuestaria y las diferentes interpretaciones que se le pueden otorgar a una propuesta de este tipo cuando existen diferentes posturas o planteamientos políticos, en este caso podría interpretarse que la intención del editorial de El Periódico era crear rechazo en la opinión pública sobre una posible ampliación presupuestaria. Las diferentes interpretaciones pueden realizarse desde varios análisis, primero considerando que la opinión sea acertada asumiendo que la intención de la ampliación sea únicamente con fines clientelares y electoreros, pero también puede ser que la intención de una ampliación al presupuesto sea el de cubrir demandas sociales, pero aun mas, podría interpretarse que la opinión de El Periódico refleje claramente la postura de un grupo de poder opuesto al gobierno de turno.

Cuando finalmente sale a luz el presupuesto general de la nación que ha sido aprobado, surgen nuevos análisis entre los que se destacan los comparativos, aumentos y recortes realizados entre los rubros aprobados en relación a los años anteriores y es ahí donde se reflejan los intereses y prioridades del gobierno de turno.

“Los recortes millonarios afectarían a los ministerios de Comunicaciones, Educación, Gobernación, Salud y el sector Justicia, entre otras áreas, en una maniobra que analistas consultados consideran arriesgada” (Prensa Libre; 19-07-11).

El comunicado anterior hace referencia al seguimiento de una noticia sobre la reducción presupuestaria a diferentes áreas, entre las que destacan salud y educación, se deduce que el Estado, al no cubrir estos ejes, sumado a otros de importancia como la seguridad y comunicaciones, entonces no cumple con sus funciones constitucionales, mucho menos con los compromisos asumidos en los acuerdos de paz.

Es difícil poder crear las condiciones necesarias para que la población mejore su calidad de vida, cuando lejos de incrementar la inversión en salud y educación se reduzca. Esta simple asimetría refleja la situación actual de la política fiscal en Guatemala donde la falta de ingresos por una baja carga tributaria se solucione con recortar líneas fundamentales para el desarrollo humano local.

“Para que un sector de la población pueda hacer incidencia en la distribución presupuestaria existen dos formas. La primera, corresponde a partidas asignadas directamente a entidades o programas que atienden a una población específica y, la segunda forma, implica abordar el presupuesto de manera indirecta, a efecto de determinar si estos recursos están dirigidos a atender la población más vulnerable del país, que para el caso guatemalteco encuentra una relación directa entre ser rural, ser pobre, ser mujer y ser indígena. Con esta lógica, se esperaría que el gasto público en educación y salud, se canalizara hacia estos sectores de población”
(Revista B`actun; 2008: s.p).

Otro de los errores en que se incurre al elaborar el presupuesto general de la nación es que se hacen proyecciones sobre el crecimiento económico, que repercutirían directamente en la recaudación y si esas proyecciones no son objetivas o reales, el presupuesto puede quedar desfinanciado.

“Los analistas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales – ASIES- prevén que el crecimiento económico nacional de 2012 siga por debajo de lo que se logró antes de la crisis mundial que tuvo lugar en 2008 y 2009. Esas proyecciones cuestionan las proyecciones que el Banco de Guatemala (Banguat) han fijado para el año, y con ello, el análisis del proyecto del presupuesto para 2013” (Siglo XXI; 12-09-2012).

La elaboración del presupuesto general de la nación que se realiza anualmente pone sobre la mesa distintas discusiones sobre política fiscal y aunque existe una gran cantidad de opiniones, análisis e interpretaciones, el resultado que generalmente se obtiene es un presupuesto desfinanciado, el que, al no estar garantizado con los ingresos fiscales del Estado, se compensa con la aprobación de créditos los que incrementan la deuda pública del Estado.

CAPÍTULO 13

RELACIÓN DE GASTO PÚBLICO ASIGNADO Y GASTO PÚBLICO NECESARIO

En el presente capítulo se analiza la relación entre el gasto público que se asigna anualmente en el Presupuesto General de la Nación y lo que debe ser necesario para que el Estado pueda cumplir con sus funciones constitucionales, la lectura realizada se basa en aspectos cualitativos que se enfocan en establecer la relación existente entre ambos componentes.

Se dice que el gasto público son todas aquellas inversiones que el Estado realiza a través del gobierno para la satisfacción de las necesidades que la población demanda. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política social y a los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz y además para el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

“El gasto público se destina al cumplimiento de tres funciones que coadyuvan al desarrollo humano. La primera es la función de asignación o estímulo del crecimiento, es decir, la transformación productiva al asignar recursos públicos para incentivar la actividad económica y generar empleo formal. La segunda es la función de estabilización, que permite aliviar los efectos de choques adversos sobre el ciclo económico, reduciendo la vulnerabilidad de la población frente a fluctuaciones en los precios domésticos y el desempleo. Esta función presupone una conducta fiscal contracíclica y previsoras. La tercera función es la de redistribución, que considera la forma en que el ingreso nacional se distribuye. Pero la política fiscal en función del desarrollo humano no es casual, sino intencional porque depende de los intereses que rigen al Estado y de su sensibilidad frente a los objetivos de ese desarrollo” (PNUD; 2011: 3).

El gasto público social consiste en todas aquellas erogaciones que realiza el Estado en todos los sectores relacionados a lo social. Si bien la definición de tales sectores no es del todo precisa, existe consenso en incluir en ellos a los gastos en educación, salud, agua y servicios sanitarios y a los relativos a programas nutricionales, de vivienda y asistencia social. También se incluyen los desembolsos en cultura, deportes y servicios.

La definición de gasto público social busca orientar las políticas públicas, programas y proyectos de inversión que se incluyen en el presupuesto general de la nación, principalmente hacia los grupos de población más vulnerables definidos a partir de un criterio de necesidades, que aún no se cumple en la medida en que se incluyen en el presupuesto una enorme cantidad de gastos de funcionamiento de instituciones y dependencias del Estado.

El gasto público se ejecuta a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se realiza anualmente sobre la base de la Ley Orgánica

del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República y de la Constitución Política de la República.

Se entiende que el gasto social es aquella parte del gasto público destinado a la financiación de servicios sociales básicos para los individuos. Según la clasificación propuesta por las Naciones Unidas, son los gastos de educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes y otros de similares características.

Se hace énfasis al señalar que el gasto de seguridad social o asistencia social como también es conocida, son todos los pagos realizados a favor de los beneficiarios de los programas de seguridad social, como por ejemplo las pensiones por jubilación, enfermedad, subsidio de desempleo, etc.

Guatemala, dentro del rubro de servicios sociales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, integra las siguientes áreas: salud y asistencia social, trabajo, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural y medio ambiente.

Las asignaciones presupuestarias que se hacen dentro del Presupuesto de la Nación deben de ser según las necesidades sociales detectadas en el país o sobre la base de la agenda programática del gobierno, para cumplir con las metas establecidas tratando de alcanzar ciertos niveles de desarrollo. Esta facultad compete a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, ya que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, esta entidad ha impulsado una dinámica de planificación buscando la participación. Para tal cometido, elabora un documento que contiene las orientaciones que cada entidad estatal deberá tener en cuenta al momento de realizar sus propuestas de inversión. Es importante indagar sobre los criterios utilizados para la distribución del gasto público, para hacer un análisis de eficiencia, eficacia y de legalidad sobre el destino de los recursos del Estado. Pues de esta manera se genera un sistema de supervisión

sobre la ejecución del gasto, teniendo la posibilidad de fiscalizar y monitorear procesos de gestión pública.

Los puntos de partida para evaluar los criterios de asignación presupuestaria deben de ser de acuerdo a la Constitución Política de la República, y de acuerdos sociales que hagan mención a metas pactadas para alcanzar el desarrollo; en este último, se alude a los Acuerdos de Paz.

Por otro lado, el asignar recursos públicos para incentivar la actividad económica, consiste en que toda la inversión en programas sociales, también beneficia a entidades privadas de tal forma que se amplía la demanda de bienes y servicios relacionados, contribuyendo de esta forma a generar fuentes de empleo, ingresos y consecuentemente tributos, se redistribuyen nuevamente y de tal forma se generan ciclos económicos.

“El gasto público, razón principal de una política fiscal, tiene como objetivo fundamental la mejora de las condiciones de vida de la población, por lo que debe existir una racionalidad entre gasto público y el desarrollo del país, que se mide con varios indicadores, entre ellos el crecimiento económico, la equidad distributiva, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la institucionalidad. La eficiencia del gasto público es por tanto un aspecto esencial de la política gubernamental, que no debe medirse únicamente por la eficacia con que se ejecutan los recursos asignados a cada ministerio o secretaría de Estado. En nuestro medio se ha acostumbrado a medir la efectividad del gasto por lo ejecutado, en vez de medirlo por la eficiencia, esto es, si se ha logrado con el gasto público una reducción de la pobreza, si se ha facilitado el crecimiento económico, o si se ha fortalecido la institucionalidad” (El Periódico; 17-07-2008).

Este comunicado de prensa resalta la necesidad de que el gasto público sea eficiente, es decir, no se trata únicamente de ejecutar recursos sino que estos tengan un impacto positivo en el desarrollo del país, en otras palabras, se trata de describir que el gasto público se realice con calidad, afirmación que incluye otro tipo de variables, por ejemplo, si se habla de un gasto con calidad es necesario hablar también de burocracia y de corrupción, quizá los dos temas son de mucha importancia pero el segundo tiene un mayor significado, considerando todo lo que esto implica, no obstante el propósito de esta investigación no es abordar estos temas pero sí establecer aspectos que influyan de manera directa en todo lo relacionado a la política fiscal.

Otro aspecto importante que se menciona en el artículo, es sobre la ejecución del presupuesto, se habla mucho de que en ocasiones la ejecución de partidas presupuestarias no se lleva a cabo, y según el artículo no debería medirse por si se ejecuta o no, debería medirse por la eficiencia de los recursos ejecutados, en todo caso lo ideal sería que el Estado disponga de los recursos necesarios para ejecutar al 100% sus líneas presupuestarias y que además de la ejecución, se realice con eficiencia. Los últimos análisis indican que no se alcanza a realizar lo primero, por lo tanto, lo segundo aun queda distante.

A partir de los años 90, en Guatemala se han registrado ciertas mejoras en varios indicadores sociales, no obstante, aun son precarias, colocando al país dentro de los de más bajos niveles de desarrollo humano, situación que tiene una relación directa con la recaudación tributaria. Un aspecto importante que condiciona la capacidad del Estado para financiar el gasto social necesario para cubrir las crecientes demandas sociales, es la debilidad histórica de proveerse de ingresos fiscales.

La inversión en capital humano constituye un requisito fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo. En particular, la asignación del gasto

público puede constituir un instrumento clave para promover el desarrollo humano y reducir la pobreza a través de dos vías: mejorando el desempeño global de la economía y generando oportunidades para que las clases desprotegidas contribuyan al proceso de desarrollo mediante el fortalecimiento de sus propias capacidades.

Con los nuevos planteamientos teóricos sobre los nuevos paradigmas de combate a la pobreza, que van más allá de basarse únicamente en mejorar el ingreso de las familias y que se enmarca con mayor importancia en el fortalecimiento de capacidades para que todos puedan subirse al tren del desarrollo. Este paradigma ha retomado la idea de la inversión que debe realizar el Estado para promover la creación de fuentes de empleo y la inversión en capital humano abarcando temas trascendentales como la salud y la educación, en este sentido el gasto social es necesario para reducir la pobreza. También se ha enfatizado la importancia de la inversión pública en infraestructura como un medio de reducción de la pobreza al facilitar a la población el acceso a los mercados y reducir los altos costos de transacción que éstos enfrentan para incorporarse a las dinámicas económicas.

“En los últimos años, los gobiernos de Centroamérica han impulsado, con el apoyo de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, un proceso de reformas de la gestión pública orientadas al mejoramiento de los procesos y procedimientos administrativos, conceptuales y metodológicos del sector público y, particularmente, de los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto. Este proceso no sólo ha generado procesos presupuestarios más transparentes y favorecido mayor disciplina fiscal, sino que también ha contribuido a racionalizar la utilización de los recursos públicos y mejorar la asignación del gasto social” (Acevedo; 2007: 5).

En el caso de Guatemala, además de los ingresos para gastos establecidos constitucionalmente, otro conjunto de procedimientos creados para asignar el gasto público fueron producto de los Acuerdos de Paz y del Pacto Fiscal firmado posteriormente, que estipulan que el gasto social debe representar un porcentaje creciente del gasto total y que la inversión pública debe representar al menos un 4% del -PIB-. La aplicación de estas reglas es a discreción y depende de la voluntad política de los gobiernos de turno.

“Durante las últimas tres décadas, los guatemaltecos hemos venido escuchando solamente dos propuestas para superar las recurrentes crisis de las finanzas públicas, subir los impuestos y recortar el gasto. Ambas fórmulas son eminentemente cuantitativas, porque giran en torno a cuánto gastar y no a cómo o por qué gastar. Luego, el presupuesto estatal siempre se prepara con base en criterios cuantitativos y no cualitativos, toda vez que lo que importa es el dinero que se asigna a cada programa o renglón, y no la optimización del gasto, racionalidad, valor, pertinencia y rentabilidad social” (El Periódico; 13-08-2011).

En este comentario se afirma que la política fiscal se ha enfocado a incrementar la tasa tributaria y reducir el gasto público, lo que no corresponde a lo establecido en los Acuerdos de Paz, ya que el objetivo de incrementar la carga tributaria corresponde al criterio de incrementar el gasto público, lo que contribuye a dinamizar la economía del país. En el comentario a la vez se hace una calificación cuantitativa de la política fiscal e indica que la misma debe de ser cualitativa, este criterio se ha manejado con el objetivo de frenar las posibles propuestas de aumento de impuestos, ya que se pide que, antes de pagar más se, mejore la calidad del gasto público.

“A estas alturas, existe consenso en torno a que es misión del Estado satisfacer, con suficiencia y prontitud, las necesidades colectivas de

seguridad, justicia, educación, salud, infraestructura física y demás. No obstante, los ciudadanos, con razón, demandan, por un lado, que dichas necesidades se satisfagan mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos, es decir que se garantice una buena gestión pública, debidamente fiscalizada y sujeta a una insoslayable rendición de cuentas; y, por otro lado, que todos los contribuyentes, no solamente algunos, soporten las cargas colectivas” (El Periódico; 13-08-2011).

Siguiendo la misma publicación, primero con tono de aceptación, se establece que el Estado tiene la obligación de cubrir las necesidades básicas de seguridad, justicia, educación, salud e infraestructura que la población demanda. Segundo, se hace nuevamente énfasis en la calidad del gasto público y la eficiencia de los recursos y por último hace un llamado a que la recaudación sea aplicada a una mayor cantidad de contribuyentes. Es necesario referirse a un término utilizado por el autor de la publicación al referirse a la prestación de las necesidades básicas como una “carga colectiva”, expresión en la que se denota con mucha claridad la percepción negativa del autor sobre el significado ideológico de la recaudación tributaria y los intereses de los sectores empresariales, opositores naturales de la tributación. En general, la publicación hace mucho énfasis en la calidad del gasto, pero no se hace ninguna referencia al incremento de impuestos.

Para entender los procesos de asignación presupuestaria y de determinación de gasto público, es importante analizar los diferentes mecanismos existentes para determinar el gasto público necesario para cubrir las demandas de la población. En la región centroamericana ha existido cierta homogeneidad en cuanto a la forma de elaboración y ejecución del gasto público.

En Guatemala, hasta muy recientemente, la norma práctica había sido que las instituciones públicas elaboraran de forma subjetiva sus presupuestos, sin

relacionarlos con objetivos, planes operativos o indicadores de productos y metas. La implementación del -POA-, con el presupuesto elaborado, era deficiente y muchas veces incongruente. Además se carecía de un sistema de indicadores de seguimiento que proporcionara la información precisa para un adecuado seguimiento de ejecución presupuestaria de los programas necesarios para la adecuada toma de decisiones.

A partir del proyecto de presupuesto para el año 2006, se ha adoptado un enfoque de elaboración de presupuestos sobre la base de los resultados, con el fin de contar con herramientas más efectivas para la medición del impacto que el gasto público tiene en el desarrollo del país. De tal forma que cada entidad de la administración pública tiene sus propios objetivos estratégicos institucionales, alrededor de los que se adecúan los renglones presupuestarios, en seguimiento al proceso de formulación, seguimiento y evaluación de indicadores de desempeño que permiten monitorear el cumplimiento de las prioridades estratégicas del gobierno.

También es importante analizar la participación de la ciudadanía en estos procesos de establecimiento del gasto público, que si bien es cierto que una población bien informada sobre estos temas no necesariamente garantiza un sistema eficaz de control ciudadano sobre la gestión pública, la disponibilidad de información pública suficiente y de fácil acceso contribuye de modo fundamental a la formación de una cultura poblacional de involucramiento en los asuntos públicos con el objetivo de dar seguimiento a la gestión estatal.

Participar en los procesos de elaboración del presupuesto es un instrumento fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la profundización de la democracia. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. De ahí la importancia de la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el proceso de

elaboración del presupuesto. La transparencia presupuestaria contribuye a la eficiente asignación de recursos al asegurar que las personas tengan suficiente información para exigir una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos y ejercer una mayor participación y control sobre la función pública.

Una adecuada gestión del gasto en el sector público, así como se hace en el sector privado, requiere también de un buen sistema de control interno, en sus diferentes componentes. La gestión de control interno, a través de las auditorías internas y de las instancias que sean responsabilidad de la Contraloría General de Cuentas, tiene un adecuado complemento en los llamados procesos de auditoría social, tema muy sonado en los últimos años. El funcionamiento adecuado de estos mecanismos permite mantener una vigilancia externa sobre el uso de los recursos y, en especial, sobre la suficiencia y la calidad de los servicios públicos. Además, pueden constituirse en un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y de mejoramiento de los servicios públicos, y de combate a la corrupción así como un mecanismo de participación ciudadana.

La transparencia en el gasto público es imprescindible para que los ciudadanos cuenten con información oportuna y de calidad, sobre las decisiones y acciones tomadas por la autoridad. En el caso del Presupuesto de la Nación, que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas, por la escala de su impacto, requiere una atención especial para garantizar que dichos recursos serán usados adecuadamente.

“Mejora en calidad del gasto público se discute en el Congreso. La Comisión de Transparencia del Congreso se reunió con los integrantes de la Mesa por la Transparencia, Rendición de Cuentas y Calidad del Gasto Público, para revisar integralmente las reformas legales que van

encaminadas a transparentar el gasto público y evitar la discrecionalidad”
(Prensa Libre; 23-06-2011).

Siempre ha existido preocupación sobre mejorar la transparencia en la ejecución del gasto público, se hace mucha incidencia en mejorar los sistemas de rendición de cuentas y de velar por la adecuada calidad del gasto público, nuevamente resalta en la publicación que se omite hablar del incremento del gasto público al igual que se omite hablar del incremento en la recaudación tributaria.

No obstante, es necesario además de incrementar los ingresos y el gasto, garantizar el adecuado uso de los recursos del Estado. Para lograrlo, la transparencia presupuestaria debe proveer información sobre las finanzas del gobierno, conociendo la situación global de sus ingresos, egresos, así como la situación de los activos y pasivos, sus riesgos y proyecciones. También debe contemplar las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes a implementar. Al mismo tiempo, la transparencia debiera permitir resolver las interrogantes como, quiénes son los que se beneficiarán, qué beneficios se obtendrán y cómo se implementarán los recursos.

La transparencia presupuestaria debe permitir al ciudadano apropiarse de las decisiones del gobierno, concediéndole formarse un juicio informado sobre los distintos programas y su impacto en los diferentes índices de desarrollo humano, así como en las variaciones en las diferentes tasas marginales del país.

Al hablar sobre la calidad de gasto público nos referimos al resultado que se obtiene sobre la base de las metas y planes contemplados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación que, como se ha afirmado, es el instrumento de planificación de políticas públicas del Estado. El resultado de la ejecución, implica la utilización de los recursos asignados y aprobados en el presupuesto de la

Nación, con apego a los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y legalidad, medibles a través de indicadores que reflejen cambios cualitativos o cuantitativos.

El gasto público es efectivo cuando atiende las necesidades sociales y es progresivo cuando llega a quienes más lo necesitan, tanto para su reducido nivel de ingresos, como por el menor nivel de vida del área en que se encuentren.

Los recursos con que dispone un país deben ser manejados de una manera eficiente y transparente, con el fin que se traduzcan en inversión, producción y empleo, creando un proceso constante de crecimiento. El Proyecto de Presupuesto debería contar con suficiente información para conocer y poder realizar una comparación adecuada de los cambios en el Presupuesto de la Nación. Incluyendo datos como las de políticas implementadas, las metas y los recursos destinados a los programas y entidades.

La calidad de gasto público busca comprobar que tanto el –POA- y los programas de ejecución presupuestaria, son los adecuados y la fijación de metas y objetivos, revisar el alcance, con eficiencia y eficacia, de los objetivos y metas fijadas en los planes y los programas, en relación con los recursos financieros, humanos y materiales, aplicados conforme al presupuesto.

En la administración pública, el ente encargado de la verificación de la calidad del gasto público, es la Contraloría General de Cuentas, a través del subcontralor de calidad de gasto público, nombrado por el contralor general de cuentas y tiene como función específica analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado.

Para promover procesos de participación ciudadana, dentro del proceso de control de la calidad del gasto público, debe ponerse a disposición del público mayor información del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la

nación, para que se conozca con mayor detalle el destino de los recursos, y de esta manera la población pueda participar con una voz activa en la conformación de los renglones presupuestarios que se hacen a su favor, vigilando la forma en que se ejecutarán los recursos para que sean realmente beneficiosas para la comunidades o sectores sociales.

La Contraloría General de Cuentas, para la medición de la calidad del gasto público, dentro de su marco legal e institucional, establece los parámetros o estándares de aplicación general para el análisis de los resultados de gestión, de acuerdo con la naturaleza de las entidades sujetas a evaluación, tomando como punto de partida los preceptos de eficiencia, eficacia y racionalidad de gasto. Todo con el fin de emitir las recomendaciones correspondientes para garantizar la calidad del gasto público, que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades, instituciones y organismos del Estado.

Existe un principio fundamental dentro del gasto público, es el referente a la equidad, al hablar de principios de equidad dentro del presupuesto se entiende que la distribución será ecuánime según la composición geográfica y atendiendo a la multiculturalidad que caracteriza a nuestro país. Pero también hablamos de equidad según las necesidades ciudadanas para crear un ambiente propicio para el desarrollo humano. Ambos se deben de planificar de manera unificada, con atención a estos caracteres mencionados.

Dentro de la equidad en el gasto público, es importante enmarcar que los gobiernos cuenten con un plan de desarrollo humano para el país, con un enfoque de equidad en la distribución del gasto público, que no favorezca únicamente a unos sectores de la población guatemalteca, sino que beneficie a los guatemaltecos acorde a las necesidades sociales que estos presenten. Además, si el gobierno implementase un plan de eliminación de la pobreza de la mano de un plan de crecimiento equitativo, otros resultados podrían alcanzarse.

CAPÍTULO 14

MECANISMOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA ASIGNADA A LOS CONSEJOS DE DESARROLLO Y MUNICIPALIDADES

Buscando particularizar, a nivel local, la asignación de los recursos provenientes del Estado, es necesario analizar en el presente capítulo el proceso mediante el que se realiza la asignación presupuestaria a los consejos de desarrollo, que concentran en gran medida las demandas directas de la población al nivel más inmediato con la comunidades, en especial en las del área rural del país. Por otra parte, también se analiza la forma de asignación presupuestaria a las municipalidades en lo que se denomina descentralización fiscal y por último se establece la importancia del presupuesto participativo como mecanismo de

participación ciudadana en los procesos de identificación de necesidades y asignación de recursos por medio de los instrumentos presupuestarios del Estado.

Actualmente en términos legales el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es el medio principal de participación de la población urbana y rural del país, en la gestión pública para llevar a cabo procesos que conlleven acciones enfocadas a lograr el desarrollo de las comunidades, acciones donde se cuenta con la participación de toda la población sin hacer distinción alguna.

“Este sistema es considerado como uno de los mecanismos más importantes de participación y concertación social en el marco de la democratización y desarrollo participativo; está diseñado para potencializar y fomentar la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de planes, programas y proyectos; convirtiéndose de esta manera en un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para generar políticas públicas verdaderamente democráticas, éticas, eficientes, consensuadas y que reflejan las necesidades reales de cada nivel; en contrariedad con un Estado que no cuenta con planes de trabajo de corto plazo, mediano y largo plazo y que solamente responde a proyectos inmediatos” (Pérez Ordoñez; 2004: 3).

Según se establece en la Ley de Consejos de Desarrollo, los principios generales del actual sistema de consejos de desarrollo son:

- El respeto de las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala
- El fomento a la armonía en las relaciones interculturales
- La optimización de la eficacia y la eficiencia en todos los niveles de la administración pública

- La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, de los pueblos que integran la nación, sin discriminación alguna.
- La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos.
- La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

El objetivo del sistema de consejos de desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

A la vez, en la ley también se establece la integración del sistema de consejos de desarrollo por los siguientes niveles: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -CONADE-, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural -COREDUR-, Consejo Departamental de Desarrollo -CODEDE-, Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE-, y Consejo Comunitario de Desarrollo -COCODE-.

Los consejos de desarrollo en sus diferentes niveles están constituidos para ser instancias y espacios democráticos y de toma de decisiones, que buscan el desarrollo económico, político y social, por medio de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional pública y privada.

La creación de los Consejos de Desarrollo fue un importante paso que el Estado, dio como cumplimiento de los acuerdos de paz y es el inicio de un proceso de descentralización que se ve reflejado con mucho éxito en algunos de los niveles creados para su funcionamiento. Los consejos de desarrollo se habían establecido con anterioridad, específicamente con la ley anterior aprobada en 1987.

El objetivo principal de los Consejos de Desarrollo es la de establecer de una forma más directa e íntegra las necesidades de la población, de tal forma que se le traslada el poder a los diferentes consejos para que identifiquen sus propias necesidades y a la vez sus propios proyectos. Entre las funciones de los Consejos de Desarrollo incluidas en la Ley de Consejos de Desarrollo, existen tres de vital importancia y que están relacionadas con la política fiscal, presupuesto de la nación y gasto público:

“Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.... Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado... Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo” (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002).

Los consejos de desarrollo están institucionalizados para contribuir al desarrollo urbano y rural, además tienen incidencia sobre el presupuesto de la

nación y sobre la distribución del gasto público. Se fundamentan en lograr que las comunidades participen en la identificación de necesidades y así puedan solicitar proyectos para el desarrollo local.

Existiendo a nivel local los –COCODES- ya legalmente constituidos y además, con algún tipo de formación y capacitación sobre procesos de presentación de propuestas de proyectos para sus comunidades, se pueden dar los primeros pasos por medio de acciones participativas encaminadas a la identificación de necesidades y a la formulación de proyectos.

Con las necesidades detectadas y formulados los proyectos, el –COCODE- presenta la solicitud al –COMUDE-, que analiza y prioriza los proyectos del municipio que les fueron enviados por los diferentes –COCODES-, el Alcalde Municipal como representante legal del –COMUDE- es el encargado de presentar los proyectos aprobados por la Corporación Municipal al –CODEDE- para que a su vez analice las propuestas de los municipios y seleccione las que serán enviadas al –COREDUR-, que finalmente envía los proyectos seleccionados a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- quienes la enviarán a la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP- para que los proyectos puedan ser incluidos en el presupuesto general de la nación. En la práctica los niveles que funciona va del comunitario al departamental, de donde se trasladan los proyectos a la –DTP- en las sedes departamentales de –SEGEPLAN-.

Como se observa, los proyectos establecidos desde el nivel local de los consejos de desarrollo tienen que seguir un largo camino para poder ser aprobados y financiados, por lo tanto es necesario que además de conocer el proceso se realice una adecuada planificación si se pretende lograr la ejecución de los proyectos. Una vez finalizado todo el proceso de presentación de proyectos identificados desde los –COCODES-, el proceso entra en una nueva etapa y es la

que se refiere al procedimiento administrativo y legal que se necesita para la aprobación del presupuesto general del Estado.

El presupuesto de los Consejos de Desarrollo, al igual que cualquier otra institución administrativa del Estado, tiene que cumplir una serie de pasos. – SEGEPLAN- y la –DTP-, sobre la base de los proyectos y presupuestos enviados por las diferentes instituciones del Estado y los Consejos de Desarrollo, elaboran un presupuesto global.

Una vez aprobados los techos económicos por la –DTP- y –SEGEPLAN-, para cada dependencia del Estado y Consejos de Desarrollo, se les devuelve un documento que contiene las políticas y disposiciones que deben cumplir para la reformulación del presupuesto formulado en los niveles comunitarios. Con el apoyo de –SEGEPLAN- cada consejo realiza los análisis y ajustes técnicos necesarios para cumplir con las disposiciones dictadas por el organismo ejecutivo.

Llenados estos requisitos a nivel municipal y departamental se reenvía nuevamente a la –DTP- a más tardar el 15 de junio de cada año. Ellos lo remiten al gabinete económico y a la Presidencia de la República. Luego lo envían al Congreso de la República a más tardar el 02 de septiembre de cada año.

Al llegar hasta el organismo legislativo, se inicia una nueva etapa, consistente en la discusión y aprobación de presupuesto por el Congreso de la República, donde el presupuesto se convierte en un proyecto de ley de ingresos y egresos del Estado elaborado por la Comisión de Finanzas y Moneda. Luego de concluir este proceso y que es conocido por los diputados, inicia toda una batalla de discusiones y opiniones, planteamientos políticos, cabildeos, intereses y toda una serie de circunstancias para que el presupuesto pueda ser aprobado 30 días antes de que termine el año en curso, de no lograrse esta aprobación el presupuesto vigente es el mismo del año anterior lo que es muy grave y deja sin

efecto todo el proceso que tuvieron que pasar los proyectos identificados desde las comunidades hasta consolidarse en el Presupuesto General de la Nación. Si el presupuesto es aprobado por el Congreso de la República, es remitido al organismo ejecutivo para su sanción o veto.

Otro de los presupuestos que está relacionado directamente al desarrollo local de las comunidades es el presupuesto municipal, el presupuesto de las municipalidades es el que históricamente ha determinado la inversión a realizarse en el ámbito municipal y por lo tanto involucra a todos los habitantes. Este presupuesto además incluye gastos de funcionamiento y pago de deudas municipales, toma relevancia el análisis del presupuesto asignado a la inversión aunque este concepto ha estado también históricamente relacionado a la infraestructura física.

La participación de la población en la discusión del presupuesto municipal está directamente relacionada con los ingresos financieros y la capacidad de gasto que tenga la municipalidad. En Guatemala se ha dado un proceso lento de descentralización fiscal, que ha permitido de igual manera ir asignando recursos financieros a las municipalidades, para poder desarrollar proyectos de inversión social en beneficio de la población.

Se puede decir que antes de, 1985 todas las municipalidades, incluso las más pequeñas y que se encuentran ubicadas en las áreas más pobres del país, orientaban su trabajo hacia la ciudad o el casco urbano. Las periferias o áreas rurales, apenas eran beneficiadas con uno que otro servicio básico.

Los recursos financieros asignados eran insuficientes para cubrir las necesidades más urgentes derivadas del gasto municipal. En la mayoría de las municipalidades del país había únicamente dos funcionarios en la respectiva

nomina: el secretario y el tesorero, incluso existen registros de que ambos puestos eran ocupados por la misma persona en algunas municipalidades.

Otro aspecto que agravaba la situación financiera de las municipalidades, era que no tenían acceso a créditos por parte de los bancos, y aunque ha existido el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, ésta era la única entidad que ofrecía préstamos a los gobiernos locales. Los préstamos hacia las municipalidades provenían de agencias multilaterales y bilaterales que se canalizaban a través del -INFOM-. Sin embargo, la entrega de estos recursos casi siempre era destinada para beneficiar a los pobladores urbanos.

La Constitución política de 1985, sentó las bases para la descentralización fiscal en Guatemala. En el artículo 256 (actualmente derogado), se especificaba que el 8% de los ingresos ordinarios, debería ser asignado a las municipalidades de acuerdo a un conjunto de criterios redistributivos (básicamente relacionados con la población total rural y los ingresos recolectados por las municipalidades). La exigencia por parte del gobierno central a las municipalidades era que el 90% de la cantidad total recibida, debía ser invertida en infraestructura y el 10% restante podía asignarse a aspectos de funcionamiento, principalmente salarios. Las municipalidades del país empezaron a recibir estos fondos en el año de 1986. Esta medida fue denominada "Aporte Constitucional" y fue modificado en el año de 1993 por el artículo 257 de la Constitución Política, en el que se aumentaba el aporte a un 10%, pero al mismo tiempo el gobierno prohibió cualquier otra transferencia.

A principios de 1997 el -IVA- fue aumentado del 7 al 10%, y el uno por ciento de este impuesto fue asignado a las municipalidades. En el año 2001 nuevamente el -IVA- fue aumentado, esta vez al 12% y de esto el 1.5% corresponde a las municipalidades.

Otra fuente de ingresos a las arcas municipales ha sido que han contraído deudas con los bancos comerciales que se han sumado a las instituciones públicas que habían sido su fuente financiera en el pasado. Recientemente una buena posibilidad de ingresos para los gobiernos locales lo constituye el Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- sobre todo para las municipalidades que concentran mayor población e infraestructura.

Estas contribuciones son generadas por el propio municipio como alternativa a las transferencias del gobierno central, y constituyen un elemento importante para la autonomía municipal. Actualmente se estima que menos de la mitad del total de las municipalidades recaudan este impuesto.

Los Fondos de Inversión Social –FIS-, fueron implementados en los años 80's como resultado de las políticas de ajuste estructural. Las asignaciones consistían en recursos financieros que provenían del gobierno central y de agencias bilaterales y multilaterales, que eran asignados a proyectos pequeños fuertemente demandados por las comunidades locales.

La descentralización fiscal en Guatemala ha sido implementada en varias fases desde el año de 1985, que han hecho posible que las autoridades municipales libremente electas tengan la posibilidad de cumplir en mayor medida las competencias y autonomía dadas por la ley y sobre todo las establecidas en el código municipal.

“Las administraciones municipales están a cargo de la provisión de bienes y servicios tales como abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada: alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, construcción y mantenimiento de caminos, regulación del transporte de pasajeros, gestión de educación preprimaria y primaria, seguridad pública a

través de la policía municipal y la designación de representantes judiciales y extrajudiciales” (Código Municipal Decreto 12-2002 Art. 68).

A pesar de que se encuentra legislado en la Constitución Política, generalmente las municipalidades no han recibido la totalidad del Aporte Constitucional que les corresponde. Esto ha traído como consecuencia que las mismas no puedan cumplir con los compromisos adquiridos con la población, la asignación presupuestaria proveniente de los fondos del Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en algunas municipalidades se ha reducido hasta en un 50% en algunas ocasiones.

“La disminución de los presupuestos en los Consejos de Desarrollo es un hecho”, dijo el subjefe de la bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Ovidio Monzón. El secretario de Coordinación Ejecutiva, Luis Velásquez, será citado a la bancada para explicar por qué la semana pasada negó que los aportes extraordinarios serán eliminados y los consejos tendrán un 25 por ciento menos en sus presupuestos. El recorte de Q320 millones en aportes extraordinarios aprobados en el presupuesto 2009 no serán efectivos por ahora y la merma en los recursos es confirmada por los gobernadores. “Ese problema lo tenemos casi en todo el país” (El Periódico; 28-01-2010).

La publicación anterior reafirma que aunque exista un presupuesto aprobado para los Consejos de Desarrollo, se depende de otros factores para que el financiamiento sea otorgado al 100%, por ejemplo, la falta de recaudación fiscal afecta directamente a las comunidades al no ejecutarse la totalidad de los proyectos que habían identificado derivados de las necesidades de la población.

“Ejecución de Consejos de Desarrollo será del 85 por ciento. Para evitar caer en el riesgo de la destitución, como ocurrió en noviembre del 2009, los

gobernadores han procurado que los Consejos Departamentales de desarrollo (Codede) ejecuten en forma acelerada el mayor monto posible de presupuesto asignado, pero este año no llegarán al cien por cien, sino al 85 por ciento” (Prensa Libre; 25-08-2011).

Pero al problema de la baja asignación de recursos a los Consejos de Desarrollo se le suma uno más y es que también se da el caso de que aunque estén disponibles los recursos, no se logra realizar al 100% la ejecución de los fondos que se habían asignado.

Retomando el tema del presupuesto municipal como factor importante en la asignación de recursos financieros para la inversión social y como un elemento importante de cohesión social, en donde también se expresan las demandas de la población y se establecen las prioridades del municipio.

El presupuesto municipal es una herramienta que permite analizar, programar, ejecutar, monitorear y controlar los ingresos y el gasto público, orientándolos a prioridades que deben atenderse en beneficio de la población. Esto significa que permite la previsión de los ingresos y egresos de una municipalidad durante un año de gestión y administración. En forma general el presupuesto municipal se clasifica en ingresos posibles de percibir, capacidad legal de recaudar, transferencias y otros ingresos; así como los egresos por gastos de inversión pública, gastos de funcionamiento y deuda pública.

Los ingresos municipales se pueden clasificar de la siguiente forma: a) ingresos tributarios, b) ingresos no tributarios, c) transferencias corrientes y de capital.

Por otro lado, en el presupuesto también se contemplan los egresos posibles de realizar, los cuales se clasifican de la manera siguiente: a) gastos de funcionamiento, b) gastos de inversión, c) pago de deuda.

“Los gastos de funcionamiento son los gastos ordinarios, es decir, salarios y sueldos, materiales de oficina, mantenimiento, mobiliario y equipo, etc. El gasto de inversión o gasto público es el que se destina para la construcción de obras, y los de deuda, son los destinados para atender compromisos contraídos por varios motivos especialmente por créditos para obras y servicios. Tanto los ingresos como los egresos deben ser aprobados por el Concejo Municipal cada año” (Código Municipal decreto 12-2002 Art. 126).

El proceso presupuestario es un ejercicio de decisiones e instrucciones realizadas por el Concejo Municipal, en el que se elabora, discute, aprueba y ejecuta el presupuesto municipal. El presupuesto municipal debe responder a un POA que facilitará y guiará su realización. Los pasos para la realización del proceso presupuestario, básicamente son los siguientes:

a) Elaboración

El Código Municipal en su artículo 131 establece que el alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas, probidad y funcionarios municipales, debe formular el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos en la primera semana del mes de octubre de cada año. Lamentablemente esta práctica no se cumple en todas las municipalidades, ya que generalmente es el tesorero municipal quien elabora el presupuesto. Para ello usa formularios proporcionados por el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, realizando estimaciones de ingresos en base a ejercicios anteriores. De igual manera calcula gastos de funcionamiento, deuda y posibles rubros de inversión. Actualmente el Código Municipal en su artículo 132 plantea la participación de las organizaciones

comunitarias en la formulación del presupuesto municipal. Para ello el Concejo Municipal deberá establecer los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias, la oportunidad de analizar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que deseen incluir en el presupuesto de egresos que corresponden al programa de inversión pública.

b) Aprobación

La aprobación del presupuesto municipal se realiza mediante una reunión ordinaria o extraordinaria, o un punto de agenda en una sesión del Concejo Municipal. En algunos casos es presentado por el alcalde municipal y en otros por el tesorero o el secretario, con el apoyo del responsable de la Oficina Municipal de Planificación -OMP- es sometido a consideración del Concejo y aprobado para su ejecución. La práctica más común es que el Concejo Municipal no discute ni cuestiona el mismo y es aprobado sin darle mayor importancia, a pesar de que es el instrumento que determinará la gestión y administración municipal durante un año.

c) Ejecución

La ejecución del presupuesto municipal consiste en la aplicación del conjunto de normas legales y procedimientos técnicos para la obtención de los ingresos, de la misma forma la aplicación correcta y oportuna de los mismos en la prestación de los servicios y en la realización de obras de infraestructura de beneficio para la sociedad. Debido a que en muchas municipalidades no existe un -POA-, las acciones que se ejecutan son producto de la improvisación atendiendo a la legalidad pero sin tener correspondencia con un plan de desarrollo estratégico para el municipio.

d) Evaluación

Este paso consiste en verificar las operaciones del presupuesto vigente del ejercicio. Esta práctica debe servir para valorar tanto cualitativa como cuantitativamente el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

e) Liquidación

Consiste en establecer el saldo financiero de acuerdo a los gastos de ingresos y egresos planteados en el presupuesto. Generalmente este ejercicio se debe tener al finalizar el año. El ejercicio fiscal inicia el uno de enero y finaliza el doce de diciembre de cada año. Lamentablemente estos dos últimos pasos del desarrollo del presupuesto municipal, en algunas municipalidades no son realizados en una forma sistemática.

Para crear un nexo entre la priorización de proyectos y la asignación de recursos municipales con las demandas de la población y el involucramiento que deben tener los ciudadanos en la elección de los proyectos a realizar, se crea el denominado presupuesto participativo.

El presupuesto participativo se entiende como un ejercicio social que combina la democracia clásica representativa con la democracia participativa directa de los ciudadanos. Es un proceso en donde la ciudadanía analiza, discute y decide sobre la asignación del presupuesto municipal, es decir, sobre la parte que está destinada a la inversión pública, ya que no se puede discutir sobre los compromisos de deuda y gastos de funcionamiento municipal.

Con esta metodología de participación, se abren posibilidades de que el ciudadano se sienta como un sujeto de derechos y de su destino; contrario a la actitud pasiva de elegir y dejar todo en manos de las autoridades. Este ejercicio

democrático trata de romper con la relación de subordinación del ciudadano respecto al Estado.

En la implementación y el ejercicio del presupuesto participativo cambian prioridades, es decir, que las necesidades más sentidas y reales de la población son las que aparecen y deben ser ejecutadas por las autoridades municipales. Se trata entonces, de no destinar dinero para grandes obras que beneficiaran solo a unos cuantos, sino de implementar obras que respondan a los intereses y necesidades de la mayoría y en beneficio de las mismas como proyectos estratégicos.

Este proceso implica la decisión y voluntad política para asignar recursos de acuerdo a necesidades y prioridades. Para ello deben tomarse en cuenta criterios de necesidades, participación, tamaño de la población y relación costo beneficio. Sumado a lo anterior debe tenerse presente criterios de viabilidad técnica, política y financiera de los proyectos.

CAPÍTULO 15

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN POLÍTICA SOCIAL: SALUD Y EDUCACIÓN

En el presente capítulo se hace un esfuerzo por analizar cualitativamente la relación existente entre la inversión que realiza el Estado en salud y educación como principales ejes del desarrollo humano local y consecuentemente de la política social, partiendo del establecimiento del gasto social necesario en estas áreas, pero además de la calidad del mismo. No se pretende abordar los temas desde el punto de vista de la inversión en cantidades y porcentajes sino establecer de forma más cualitativa el esfuerzo que el Estado debe hacer en estos temas trascendentales.

En el tema de salud, existe consenso entre diferentes instancias de que la inversión en salud es necesaria para el desarrollo de un país. La política del Estado guatemalteco de inversión en salud no ha sido suficiente para cubrir las

necesidades de la población y ha traído consecuencias que se traducen en el escaso acceso a los servicios de salud y la ausencia de promoción de la salud y prevención de enfermedades.

“Guatemala es el segundo país de América latina que invierte menos porcentaje de sus ingresos en salud. Dentro del grupo de países de ingresos medios a nivel mundial, se encuentra entre el 5% con un menor gasto total en salud como proporción del PIB. Cuando se analiza el gasto público per cápita en salud, la clasificación de Guatemala es aún peor, ya que sólo cerca de la cuarta parte del gasto total en salud es gasto público” (Torres Tovar; 2005: 83).

Es decir, además de que el gasto en salud es muy bajo, la mitad proviene del bolsillo de las personas en el momento en que requieren atención (por ejemplo, cuando van a la farmacia a comprar medicinas, o cuando acuden a un médico). Este tipo de distribución del gasto es poco eficiente, y privilegia las acciones curativas sobre las preventivas y promocionales, impidiendo el desarrollo de las funciones de la salud pública.

En Guatemala, de acuerdo con el informe del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS- (2005), sobre la situación de salud y su financiamiento, el gasto en salud ascendió a 10.6 millardos, con un 38.2% canalizado por el sector público (18% gobierno central y 20% IGSS), 5% por entes privados, y 55% por gastos directos de los hogares y 1.5% provino de fuentes externas.

Una quinta parte del financiamiento se obtiene por medio de impuestos, que gravan mayormente el consumo de la población. También debe resaltarse que el IGSS cubre aproximadamente un 11% de la población, gastando un 20% del total, y beneficia a los estratos medios y altos del país (OPS, 2001).

“El gasto de salud de Guatemala respecto del PIB (Producto Interno Bruto) es de 7.7 por ciento, lo cual no difiere de otras naciones; el problema es que el 73 por ciento proviene del bolsillo de los guatemaltecos, cuando en otros países el gasto de los ciudadanos sólo representa un 30 por ciento, expuso. Agregó que del total que se invierte en salud, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social sólo invierte 0.8 por ciento del PIB. Financieramente estamos mal, reconoció el ministro de Salud, Ludwig Ovalle, quien aseguró que se necesitaría tres veces más del presupuesto actual —Q3 mil millones— para atender las necesidades sanitarias básicas del país” (Prensa Libre; 27-06-2011).

La publicación anterior hace énfasis en la inversión en salud y menciona datos numéricos sobre el gasto que representa ante el -PIB- la sanidad en Guatemala, se recalca que el análisis que se hace se basa en la eficiencia del gasto en salud, es decir, se hace un comparativo del gasto con otros países en el que se puede notar que el gasto tampoco está por debajo de otras naciones, entonces, partiendo de esto, el problema no radica en la falta de recursos sino en la ineficiencia con que estos se ejecutan.

En cuanto al gasto de los hogares (PNUD, 2002), una quinta parte va dirigida al aseguramiento, y el resto es gasto directo de bolsillo. La mitad del gasto de bolsillo se emplea en la compra de medicamentos, sin prescripción médica, y con limitada o ninguna efectividad, debido a la carencia de diagnóstico. La mitad restante va principalmente a la compra de servicios no hospitalarios (27%), servicios hospitalarios (17%) y aparatos (3%).

Al interpretar los datos de los diferentes estudios en mención, se determina que el mayor porcentaje de inversión en salud lo realiza directamente la población desde su presupuesto familiar, esto se traduce en la poca cobertura de los servicios públicos y en la mala calidad de los mismos. Otro dato relevante es el

que indica que la seguridad social únicamente cubre un segmento reducido de la población.

Cuando se firmó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Estado de Guatemala se comprometió a incrementar en un 50% el gasto en salud en relación al -PIB-. El gasto público en salud, como proporción del -PIB-, se ha estancado en un 1.3% que se ha mantenido durante varios periodos, lo que sugiere que no se otorga prioridad al gasto en salud, ni existe un programa de inversiones que contribuya a acelerar el progreso de la salud para alcanzar las metas del milenio.

En los últimos diez años, se ha venido consolidando una tendencia en el financiamiento público de la salud, cuyo ritmo es menor al observado en educación, ciencia y cultura. Es decir que se ha incrementado el gasto en cierta medida pero a un menor ritmo, si se compara con otras áreas también de importancia para el desarrollo del país.

En el presupuesto estatal, la prioridad de la salud parece estar descendiendo, no existe una inversión acorde al rápido crecimiento de la población, lo que permite explicar que en Guatemala existe un rezago en el financiamiento público de la salud. Guatemala tiene la tasa de fecundidad global más alta de América Latina.

El presupuesto de salud no es simplemente un plan de gastos, es un instrumento de política pública. El combate a la pobreza, el desarrollo rural, la equiparación de las oportunidades para diferentes grupos étnicos, entre otras, pueden ser consideradas verdaderas políticas sociales hasta que son respaldadas con la asignación de recursos a los grupos más vulnerables.

Los datos del gasto en salud en Guatemala demuestran que el país se encuentra entre los más bajos de América Latina en cuanto a inversión en esta área. Tanto el financiamiento como el gasto en salud son bajos y refuerzan las desigualdades en las condiciones de salud de la población. Un gasto público fijo o con tendencia a la reducción no refleja una verdadera apuesta por el Estado a favor del desarrollo humano y social. Por estas razones, el gasto público en salud no representa todavía un instrumento de política pública para la transformación de la salud en Guatemala.

Por otra parte dado que los recursos son limitados frente a la enorme demanda de necesidades, el financiamiento público debe ser asignado cuidadosamente para lograr la mayor efectividad. En otras palabras hacer mucho con poco o hacer poco pero bien hecho. De cara a los desafíos de las metas del milenio y los acuerdos de paz, es necesario realizar acciones que cambien esta dinámica en cuanto a la inversión en salud para Guatemala.

“Walter Flores, consultor del PNUD, afirmó que Guatemala tiene una polarización fuerte con el primer mundo en el tema de la salud, además con un cuarto lugar del mundo en desnutrición infantil. Esos extremos son símbolos de políticas públicas fallidas, afirmó Flores en la presentación del estudio: Aproximación a la gobernanza del sistema de salud de Guatemala y políticas públicas de salud, donde también se demanda mayor transparencia y estrategias que funcionen” (Prensa Libre; 13-08-2011).

En el artículo anterior se aborda el tema de salud, en el que se mencionan algunas deficiencias en el sistema Guatemalteco sobre todo en referencia a las políticas públicas, aunque no se especifica a realidades concretas, es decir hablar de que las políticas públicas en materia de salud han sido fallidas es una aseveración muy generalizada.

En la publicación también se destacan algunos datos mencionados, por ejemplo, recordar que Guatemala es uno de los países con mayor desnutrición infantil en el mundo, es un aspecto que no deja de preocupar tomando en cuenta que la población infantil representa un alto porcentaje de la población total, lo que se resume en que un alto porcentaje de la población esta desnutrido, aunque parezca exagerado este dato deja algunas reflexiones, por ejemplo, se puede creer que llegar a alcanzar cierto nivel de desarrollo en donde la población goza de niveles de vida adecuados, es muy distante cuando ni siquiera se abordan aspectos importantes como la desnutrición infantil, es decir, qué tanto podría alcanzarse en capital humano, cuando la población no ha podido satisfacer sus necesidades más básicas como la seguridad alimentaria.

La cobertura de salud en Guatemala ha ido en crecimiento en los últimos años, sin embargo, la calidad de la misma ha ido en decremento, sumado a la poca oferta en servicios de salud y a la creciente demanda de parte de la población, prueba de ello se puede observar en la enorme cantidad de personas, esperando a ser atendidas en los centros asistenciales, tanto en áreas urbanas como rurales pero de diferentes formas. En Guatemala existe un margen exageradamente grande entre los servicios de salud públicos y privados, sin ser de la mejor calidad pero si con un elevado costo económico que reduce su acceso a una escasa población.

“La salud es reconocida como un bien público, es un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna y es una obligación del Estado velar por su cumplimiento, además de velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud...Al evaluar los indicadores de salud de Guatemala, es necesario tomar en cuenta las desigualdades bien marcadas detrás de los promedios nacionales. Aunque, para empezar, las mediciones nacionales de salud de Guatemala son bastante pobres, los indicadores de salud de la población de bajos ingresos,

la población indígena y el sector rural son significativamente más bajos. Guatemala está entre los países con peores indicadores de nutrición, salud y escolaridad y se ha rezagado en comparación con otros países de Latinoamérica con niveles similares de pobreza, e incluso, con menor nivel de ingreso per cápita, lo que trae como consecuencia que en Guatemala se esté generando rápidamente una transmisión generacional de la pobreza” (De Molina; 2011: 100).

Además de los enunciados constitucionales que garantizan la salud a la población, existe la Ley de Desarrollo Social que tiene como objeto *“la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la programación, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención”*.

En este aspecto se puede indicar que se han establecido los lineamientos jurídicos para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz, sin embargo, no se han visto avances en su aplicación y en la reducción de índices negativos relacionados a la pobreza y a la salud.

En las últimas décadas, el discurso de los organismos internacionales ha sido de reconocer que la salud es una inversión y que los estados deben invertir en ella para alcanzar el desarrollo integral y la reducción de la pobreza, sin embargo, se han visto estrategias que impulsan la reducción del gasto en salud. Aunque se promueve lo contrario a través de los compromisos adquiridos en los préstamos que el Estado realiza cuando los ingresos por tributos no son suficientes para cubrir las necesidades del país.

“Guatemala es ineficiente en Salud, según representante de OPS Guatemala tiene un problema de ineficiencia, advirtió el representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el país, Pier Paolo Balladelli, al referirse al sistema de salud guatemalteco, el problema principal en el sistema de salud es la falta de recursos, aunque aclaró que también hay dificultades en la coordinación entre el servicio y la interculturalidad ” (Prensa Libre; 27-06-2011).

El artículo refleja que la problemática radica en la falta de recursos, no está demás dar crédito a la opinión del representante de la OPS al manifestar que existe deficiencia y en otras palabras, uso ineficiente de los recursos lo que no puede negarse de cualquier forma, a la vez también es importante considerar que los servicios de salud no se dan a vasto y que es necesario incrementar el presupuesto en los servicios de salud.

El tema de educación, considerada como una de las principales políticas sociales que existen en la actualidad. El proceso educativo debe extenderse más allá de la escuela, debe comprender a la comunidad como espacio geográfico y fomentar la participación y la cooperación en todos los órdenes de la vida social del educando en dicho espacio (familiar, laboral, etc.). El instrumento más importante para hacer que la gente emprenda el desarrollo de un país es el sistema educativo.

“La realización de la justicia social tiene que ver necesariamente con el problema educativo. Históricamente la educación ha respondido al afán de transmitir los valores culturales de un colectivo a otro y de asegurar, por ende, la perpetuidad en el tiempo de dicho colectivo. Esta perpetuidad no debe verse como una simple transmisión cultural, sino como un proceso de perfeccionamiento de la condición humana de todo pueblo o nación” (Carmen L.B; 2001: 4).

Si bien es cierto que la educación debe desarrollar conocimientos en la población que contribuyan al desarrollo, tanto local como nacional, cuando sus acciones no tienen en cuenta la identidad del educando, en lugar de contribuir a la emancipación de los miembros de la sociedad, surten el efecto contrario. Según señala la –UNESCO–, terminan por “oprimir, destruir y crear dependencia”. Se puede inferir, entonces, que a través del proceso educativo el educando debe ser capaz de reencontrarse con su propia historia, de comprender su propia realidad y de poder transformarla.

En la educación se pone en juego el destino de una nación. No puede plantearse la política educacional de un país sin antes analizar su relación con el sistema político y con la sociedad en su conjunto. Si se asume como meta una sociedad justa, la acción educativa debe promover la participación por igual, de todos los miembros de una comunidad.

No basta, entonces, con alfabetizar y proporcionar a los individuos los conocimientos y destrezas para incorporarse al mundo del trabajo, sino que en la educación deben incluirse los instrumentos necesarios para el ejercicio de la capacidad crítica, para el análisis de los problemas del entorno y para la implementación de soluciones a los problemas de acuerdo con la idiosincrasia de los educandos.

La educación cumple una función esencial en el desarrollo de los individuos y de las sociedades y constituye un medio para propiciar una forma más profunda y armoniosa de desarrollo humano.

Como en muchos países del mundo la educación preprimaria, primaria y básica en Guatemala es constitucionalmente un derecho y un bien público, por lo tanto es deber del Estado proporcionarla y facilitarla sin discriminación alguna a sus habitantes. No obstante, el financiamiento público de la educación es uno de

los más bajos del mundo, menos del 2 % en relación con el –PIB-, pese a que la Ley de Educación Nacional Decreto 12-91, establece que el presupuesto de la Educación debe ser de un 7% del –PIB-.

De tal manera, Guatemala en materia de educación, es uno de los países que menos invierte en esta importante área. El gasto en educación es casi la mitad del promedio en América Latina. La importancia de la educación para el desarrollo de un país y el hecho de que el conocimiento es la herramienta fundamental para que una sociedad avance en el tránsito de un estadio a otro superior, son de sobra conocidos, especialmente en el mundo actual globalizado.

Es decir, entonces que a nadie escapa la importancia de la educación como un elemento fundamental en el desarrollo de un país. Ampliar la cobertura de la educación, expandir la enseñanza hasta los conocimientos más modernos y prácticos, salvar barreras culturales e incrementar la calidad de la educación son algunos de los retos que enfrenta Guatemala, en la búsqueda de un mejor nivel de vida para sus ciudadanos.

El desarrollo y el progreso constante de todos los campos de las ciencias, así como las transformaciones sociales y económicas exigen que el sistema educativo se adapte y expanda de acuerdo a las necesidades sentidas. Sin embargo, la sola adquisición de conocimientos es insuficiente, los problemas socioeconómicos que enfrenta el país, hacen necesaria la búsqueda de una educación integral.

En los objetivos de desarrollo del milenio se incluyen, de modo expreso, aspectos vinculados a garantizar el derecho de las personas a la educación. Esto obedece su carácter de derecho humano, cuyo respeto es parte ineludible de toda concepción de desarrollo.

“El Informe de Avances de Metas del Milenio (2006) registra con relación al primer indicador dos aspectos positivos: 1) aumentó considerablemente de la matrícula tanto para niños como para niñas, pasando de cerca del 70% a más del 90%, en un período de diez años (1994-2004) (se observa incluso una tendencia positiva en el 2008); y 2) la diferencia en matrícula entre niños y niñas se redujo a la mitad en el mismo período, pasando de una diferencia de 8% a un 4%. En atención a los avances alcanzados, el Informe 2006 planteó la posibilidad efectiva de que esta meta fuera lograda para el año 2015. La alfabetización aumentó (por encima del promedio nacional) entre las mujeres, la población indígena y la población del área rural. No obstante ello, aún existen importantes brechas entre el área urbana y el área rural, los hombres y las mujeres, los indígenas y los no indígenas” (De Molina; 2011: 100).

La conclusión de los datos analizados revela que no se pueden ocultar las diferencias que aún persisten en cuanto a educación entre el área rural, urbana, de género y étnica. Esto significa que aunque se han dado importantes avances, no se han cumplido con las metas de milenio y tampoco con los acuerdos de paz.

Previo a analizar el aspecto de la inversión de recursos financieros en educación también es importante hacer un breve repaso a otro tema que está vinculado y que es motivo de discusión y se refiere a la calidad de la educación.

“Baja calidad marca educación nacional, Guatemala tiene la peor calidad del sistema educativo de Centroamérica y de los más bajos en el mundo, La calidad de educación en el país se ubica en el puesto 125, de 133 países evaluados, debajo de Nicaragua, en el 120; Panamá, en el 111; El Salvador, en el 102; Honduras, en el 116; y Costa Rica, en el 26. El índice analiza 67 aspectos, además de la educación, como si los gobiernos provechan la tecnología, si los Congresos son efectivos en hacer leyes de

apoyo a ese tema; en todos Guatemala figura entre los últimos de la región” (El Periódico; 16-06-2011).

Guatemala también es uno de los países con peor calidad educativa en el mundo, nuevamente el tema de la calidad está relacionado al tema de la inversión, aunque pueden ser cosas separadas, sin embargo, es primordial establecer que la inversión en educación no alcanza el 7% del –PIB- que establece la constitución por lo tanto las deficiencias pueden ser claramente visibles.

En el tema de la calidad podría indicarse que también es un reflejo de la falta de inversión, pero no forzosamente, es necesario recalcar que la estructura de la educación en Guatemala es ineficiente lo que sobrepasa la relación que puede existir con el gasto en educación, en específico es necesario trabajar en ambos temas para lograr un impacto en las capacidades de las personas, en especial de la población infantil.

En la revista “La Educación está en nuestras manos” impulsada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID-, se menciona que recientemente se han elaborado en Guatemala estudios para estimar cuánto costaría alcanzar ciertas metas educativas. Según estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- (2007), se requeriría que en el año 2021 la inversión pública en educación fuera entre el 3.1 y el 4.6% del -PIB-, dependiendo de la tasa de crecimiento económico. Por su parte, la iniciativa Visión Educación sugiere que en el año 2025 se requeriría una inversión pública en educación entre el 3.1 y 3.6% del -PIB-, también según la tasa de crecimiento económico para universalizar el acceso hasta el ciclo básico del nivel medio.

Estos estudios –ICEFI- (2007) y Visión Educación presentan un análisis en cuanto al financiamiento de la brecha entre lo que actualmente se invierte en educación y lo que se requeriría para alcanzar sus metas educativas, y coinciden

en que es conveniente promover mayores tasas de crecimiento económico y que se requerirá un incremento de la carga tributaria. En el estudio de –ICEFI- (2007) se presentan cuatro opciones: reducción del gasto tributario (exoneraciones y exenciones), incremento de las tasas de –ISR- correspondiente a renta bruta, mejora en la recaudación del IUSI e incremento del –IVA-, además la alternativa de aumentar el endeudamiento, mientras que en Visión Educación se destaca el impacto de las inflexibilidades presupuestarias en la carga tributaria.

Al analizar el extracto de la revista “La Educación está en nuestras manos” impulsada por -USAID-, es factible encontrar aportes elementales y análisis adecuados de la situación de la educación en Guatemala, se hacen interesantes las proyecciones que se realizan a futuro y la cuantificación de los recursos necesarios para sustentar el crecimiento poblacional y la demanda de Educación, pero además, los estudios a los que se refiere el documento proponen mecanismos de incremento de recaudación tributaria y del incremento de la carga tributaria para poder hacer frente a la demanda poblacional que se requiere en inversión en Educación.

CAPÍTULO 16

REFLEXIONES FINALES: a manera de conclusiones

Como capítulo final se hace una compilación de reflexiones finales producto del análisis y desarrollo del trabajo de investigación cualitativa y basadas en los hallazgos, reflexiones que se hacen en relación al orden establecido en el informe del trabajo, destacando las categorías que en un inicio se fueron fundamentando y que se desarrollaron a lo largo del proceso de construcción de la tesis.

El título del trabajo de investigación “Importancia de la Política Fiscal para el Desarrollo”, afirma una posición epistemológica claramente definida: la política fiscal y todos los elementos que incluye son fundamentales y necesarios para el mejoramiento de los índices de desarrollo humano. Durante el desarrollo del informe se fue reforzando este planteamiento conforme se analizaban los

diferentes temas inherentes al estudio concluyendo en que la relación carga tributaria y desarrollo humano es indiscutible.

Uno de los aspectos más sensibles en el tema de política fiscal es la carga tributaria la que se refiere a la cantidad de ingresos tributarios que obtiene el Estado en relación al -PIB-, en Guatemala no supera el 10.5% y además es la carga tributaria más baja de Latinoamérica y si se compara con países desarrollados la diferencia es aun más amplia.

La tesis se sostiene en que al analizar además del porcentaje de carga tributaria, los índices de desarrollo humano también ubican a Guatemala entre los países con peores condiciones de vida para sus habitantes, el trabajo de investigación plantea que esta relación no es ninguna coincidencia, existe una relación directa entre carga tributaria y desarrollo.

Volviendo al contexto latinoamericano, se identifican los países con los índices de desarrollo más altos y correlativamente los mismos países cuentan con los porcentajes de carga tributaria más altos, entre estos se mencionan Argentina, Chile, Brasil, Ecuador y Venezuela, a nivel centroamericano Costa Rica representa los mayores índices de desarrollo, siendo Guatemala de los más bajos únicamente por encima de Haití quien históricamente ha sido uno de los países con peores condiciones humanas del mundo.

Aunque esta concordancia no se refleja en todos los países, en la mayoría si persiste por lo que se concluye en que en gran medida los índices de desarrollo humano son también consecuencia de la adecuada política fiscal de los países, por supuesto detrás de un simple valor porcentual existen toda una serie de elementos y circunstancias dentro de los cuales están inmersos los temas fiscales y tributarios sobre todo en Guatemala.

Uno de los temas que está detrás de la carga tributaria es la enorme resistencia al incremento de impuestos de parte de los sectores empresariales del país, liderados por el comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras –CACIF-, Guatemala es uno de los países en donde este sector constituye una de las mayores fuerzas de influencia y poder político y económico que puedan existir, además se respalda con una estructura organizativa de tal magnitud que interviene en cualquier decisión política que se defina y que afecte directamente a sus intereses.

En los gobiernos que ha tenido Guatemala en los años posteriores a la firma de los acuerdos de paz, se han identificado algunos con mayor afinidad al sector empresarial, entre estos el gobierno de Álvaro Arzú (1996 – 2000), Oscar Berger (2004 – 2008) y actualmente el de Otto Pérez Molina (2012 – 2016), estos sectores empresariales financian las multimillonarias campañas políticas y por ende forman un poder que en determinados asuntos suele ser superior al mismo poder ejercido por el gobierno. Por el contrario gobiernos que no han tenido tanta afinidad con estos sectores como los gobiernos de Alfonso Portillo (2000 – 2004) y Álvaro Colom (2008 – 2012), son los que han intentado reformar la estructura fiscal del país sin haber conseguido su objetivo y en algunos casos han tenido que pagar las consecuencias de haber intentado tales reformas, un ejemplo claro son las persecuciones políticas sobre ex funcionarios como Eduardo Weymann y el mismo Alfonso Portillo.

Otra de las barreras ha sido la oposición política que han tenido los gobiernos, al igual que los sectores empresariales, la oposición política que generalmente es representada en el organismo legislativo con bastante presencia, se opone con frecuencia a los intentos de reforma fiscal por varias razones: les conviene ahogar financieramente al gobierno de turno para dificultar que cumpla con sus promesas de campaña y sufra un desgaste político aprovechado por la oposición en las próximas elecciones, además se refuerza de la opinión pública

que es influenciada por los sectores poderosos que generalmente es negativa ante los temas fiscales y finalmente la relación existente entre los partidos políticos que no apoyan reformas fiscales con la cúpula empresarial es innegable.

En el análisis de coyuntura como parte del trabajo de investigación, resalta la actualización tributaria aprobada recientemente, la que presume de ser una reforma fiscal consensuada en corto tiempo y acuerpada por los sectores políticos y económicos del país.

Al analizar con mayor profundidad el contenido de dicha actualización tributaria llamada así correctamente, se comprende porque fue aprobada con tanta facilidad y es que no afecta en nada los intereses de los sectores empresariales poderosos del país, por el contrario los beneficia en tanto que reduce la tasa de impuestos que los grandes contribuyentes pagan al fisco, específicamente el –ISR- y a quienes sí afecta es a las pequeñas, medianas empresas y al sector de la población que trabaja en relación de dependencia, puesto que para ellos existe un aumento significativo de las tasas tributarias.

En otros términos, quienes son afectados son los pertenecientes a las llamadas clases medias, que por cierto muchos analistas aseguran que en Guatemala son las que llevan a costas toda la carga colectiva, es decir las clases medias son quienes pagan impuestos y por lo tanto sostienen la carga tributaria del país.

La reciente actualización tributaria no cambia en nada la estructura fiscal del país, lo que se deja de percibir con la reducción de la tasa impositiva a los grandes contribuyentes es cubierta con el incremento a los pequeños, medianos empresarios y a los empleados en relación de dependencia. Esto explica el porqué la reciente actualización tributaria no tuvo ninguna oposición ya que no afectaba los intereses de los sectores poderosos empresariales que ejercen su poder a

través de los partidos políticos, los medios de comunicación e incluso de la opinión pública generalmente caracterizada por no ser parte de los sectores pobres del país.

En los acuerdos de paz firmados en 1996, a través del acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en específico en el tema de modernización de la gestión pública y fiscal, el Estado guatemalteco se comprometió a incrementar la tasa tributaria al 12.6% en relación al producto interno bruto, porcentaje que quince años después no ha sido logrado aun con algunas reformas realizadas.

La importancia de incrementar la carga tributaria contemplada en los acuerdos de paz, está relacionada muy estrechamente con los demás acuerdos firmados, en donde el Estado de Guatemala necesita obtener mayores ingresos para incrementar el gasto público y cumplir con los compromisos asumidos, los que en muchos aspectos están encaminados a mayor inversión social en los sectores y áreas poblacionales históricamente marginados y excluidos del proceso de desarrollo.

Posterior a la firma de los acuerdos de paz se estableció el pacto fiscal, que determinaba las bases para que de una forma progresiva se fuera reestructurando el sistema tributario del país, sobre todo en relación a los impuestos directos que están relacionados directamente con las ganancias o utilidades provenientes de la actividad económica.

Si uno de los aspectos fundamentales que incluían los acuerdos de paz, constituido por el tema de la política fiscal y el incremento de la carga tributaria no se ha cumplido, es consecuencia que a la vez no se hayan cumplido con otros acuerdos relacionados a la inversión social. La carga tributaria no ha cambiado, por lo tanto tampoco han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones en

pobreza y extrema pobreza, problema estructural que sigue vigente hasta la fecha y que además fue una de las causas del origen del conflicto armado interno.

El presupuesto general de la nación constituye un instrumento fundamental en la previsión del gasto público y en la inversión social que realiza el Gobierno anualmente, por lo que es necesario analizarlo desde el punto de vista de la inversión pública, aunque en gran medida en el gasto de funcionamiento se acaparan los recursos del Estado. Además, se contemplan las necesidades identificadas desde los consejos de desarrollo y municipalidades, así como el margen de gasto e inversión a realizar en áreas fundamentales para el desarrollo como salud y educación.

La elaboración del presupuesto conlleva un camino largo y dificultoso que inicia desde la identificación de necesidades a nivel comunitario hasta convertidas en propuestas de proyectos, en cuanto a salud y educación implica la inversión planteada desde los planes operativos anuales de cada entidad relacionada a estas áreas.

La aprobación del presupuesto implica la intervención de diferentes factores entre ideológicos, políticos, intereses y toda una serie de elementos que se manifiestan en acuerdos, cabildeos u oposición de los diferentes sectores y de bancadas políticas en el Congreso, el presupuesto debe aprobarse en una determinada fecha previa a la finalización del año, de lo contrario se corre el riesgo de no ser aprobado y de tener que utilizar el presupuesto del periodo anterior lo que es muy grave considerando que dentro del presupuesto están incluidos los proyectos identificados como prioritarios a nivel comunitario y las propuestas de inversión que puedan hacerse desde las entidades del Estado encargadas de prestar servicios públicos y de asistencia social.

Aunque se logre aprobar el presupuesto, surgen otras variables que pueden afectar la inversión de los recursos, como el desfinanciamiento, la baja ejecución presupuestaria y las transferencias entre dependencias del gobierno, las que se realizan muchas veces con fines políticos y no sociales.

En relación al gasto público social necesario para cubrir las necesidades y las demandas de la población se establece que debe ser acorde a los ingresos del Estado, si el gasto es superior la diferencia se compensa con el incremento de la deuda externa e interna que a la vez tiene otras implicaciones y consecuencias negativas, tanto económicas como políticas.

El gasto público debe caracterizarse por dos aspectos, uno cuantitativo y otro cualitativo, el primero responde a que debe ser suficiente para cubrir la inversión necesaria en los sectores más necesitados de la población, esto implica destinar a la salud, educación, seguridad e infraestructura la mayor cantidad de recursos posibles para cubrir con las demandas de la población. Pero el gasto público en cantidad debe también tener elementos cualitativos que garanticen la eficacia de los recursos, reduciendo al máximo los niveles de corrupción, pero además que la identificación de las necesidades sea acorde a lo que demandan las poblaciones y no a lo que los gobiernos impongan, muchas veces con fines clientelares.

En relación al tema de identificación de necesidades también es necesario analizar los mecanismos de asignación presupuestaria a los consejos comunitarios de desarrollo y a las municipalidades.

Con la creación de la trilogía de leyes de descentralización, se abrió la puerta a una serie de oportunidades respaldados por procesos legalmente establecidos para que a nivel local las comunidades puedan identificar y proponer los proyectos que sus entornos requieren, si se logra culminar todo el proceso

habiendo sobrepasado barreras burocráticas e intereses políticos, existen posibilidades de que estos proyectos identificados puedan llegarse a financiar y ejecutar.

Uno de los temas emergidos durante el proceso de la investigación fue el tema de la descentralización fiscal que se refiere a los mecanismos y apartados constitucionales que garantizan la dotación de recursos financieros a las municipalidades, a diferencia de años anteriores, con estos procesos se logran establecer mecanismos para que los gobiernos municipales obtengan ingresos financieros que repercutan favorablemente en las demandas que la población manifieste.

Finalmente se analiza la estructura del gasto público en temas fundamentales para el desarrollo como salud y educación. Acuerdos constitucionales enmarcan que la inversión en estos dos temas debe ser de al menos el 7% en relación al -PIB-, sin embargo, la inversión en estos temas es sumamente baja, reflejada en los diferentes estudios que demuestran la precariedad de la salud y educación en Guatemala.

En el área de salud, la inversión que realiza el Estado no supera el 1.3% en relación al -PIB-, lo que no es acorde ni a lo establecido constitucionalmente, ni a lo necesario de acuerdo a la demanda de la población que representa un alto porcentaje de crecimiento demográfico. La deficiencia en salud ha dado lugar al crecimiento de los servicios privados, a los que únicamente tiene acceso un porcentaje muy reducido de la población, por otra parte la seguridad social del país representa también una inversión mayor a la del Ministerio de Salud, sin embargo, la cobertura de la seguridad social está limitada a un número reducido de ciudadanos que generalmente no está inmerso dentro de la población en pobreza extrema.

La educación aunque alcanza un porcentaje de inversión del 2% en relación al –PIB-, aun se queda corto en relación a lo que debería tener y a la precariedad existente en la actualidad sobre todo en áreas rurales del país, a este elemento se le suma la enorme población creciente en edad escolar, además se menciona que Guatemala es uno de los países con más baja calidad en educación a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Carlos (2007). Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF).

ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA (1996). Acuerdos de Paz. Guatemala.

ALBERT, M. (1984). Un reto para Europa. Cómo acabar con el paro. Barcelona, Planeta.

ARENAS DE MESA, A. y GUZMÁN COX, J. (2003). Política Fiscal y Protección Social. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales.

ARTEAGA DE MORALES, Desireé (2011). Guatemala: La política fiscal del Estado y el desarrollo humano. Guatemala: Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano.

ASIES (2010). Análisis del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2010. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. Revista Nueva Sociedad.

CEPAL. (1949). La teoría del Desarrollo. Chile: CEPAL.

CERON, Alejandro. Guatemala: Salud, ¿Gasto o Inversión?. Derecho a la salud – Situación en países de América Latina. Uruguay: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo.

CHAVEZ MIÑOS, Daniel (2001). El presupuesto participativo ¿Es Viable en Guatemala?. Guatemala: Foro Interamericano para la Capacitación Municipal Organización de los Estados Americanos.

CORAGGIO, José Luis (1999). Política social y economía del trabajo Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Madrid: Miño y Dávila.

DÁVILA LEÓN, Oscar (1998). Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Chile: Revista de el Centro de Investigación y Difusión Poblacional.

DIAKONIA (2005). Presupuesto participativo, Reflexiones y Propuestas en el Ámbito Municipal. Guatemala: Centro Pluricultural para la Democracia CDP.

DRAIBE, S.M. y RIESCO, Manuel (2009). El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina.

EL PERIÓDICO, Edición Electrónica: www.elperiodico.com.gt.

EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN (2006). La Inversión en la Educación en Guatemala.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1996). Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. Revista Desarrollo Económico 36.

FERNANDEZ RIQUELME, Sergio (2011). Política Social y Desarrollo Humano. La Nueva Cuestión Social del Siglo XXI. España: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Murcia.

FLORES, W. y GÓMEZ-SÁNCHEZ, I. (2009). La gobernanza en los consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. Guatemala: Rev. Salud Pública.

FUENTES KNIGHT, Juan Alberto (2011) Rendición de Cuentas. Guatemala: F&G Editores.

FUENTES KNIGHT, Juan Alberto. Preguntas, Respuestas y Propuestas sobre La Política Fiscal.

FUENTES, J.A. y CABRERA, M. (2006). Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una Negociación. Guatemala: Revista de la CEPAL no. 88.

FUKUYAMA, F. (1989). ¿El fin de la historia? National Interest. Reproducido en Claves de razón práctica.

GALLAGHER, Mark (2003). Perspectivas de las Finanzas Públicas en Guatemala. Guatemala: Proyecto de Promoción de un Sólido y Simple Sistema Tributario Propiciado por la Agencia de Desarrollo Internacional de EEUU.

GARCIA COTARELO, R. (1987). Origen y desarrollo del Estado de Bienestar. Sistema.

GARITA G, Mauricio (2009). Análisis de la Reforma Fiscal 2009. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

GRUPO PROMOTOR DEL DIALOGO FISCAL, (2008). Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala. Guatemala.

HUERTA MORENO, María Guadalupe (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.

ICEFI (2007). Historia de la Tributación en Guatemala desde los mayas hasta la actualidad. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

KLISBERG, Bernardo. (2003). Hacia una economía con rostro humano. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

LÓPEZ GONZÁLEZ, M; DUQUE BAQUERO, S. y GÓMEZ OLIVO, B. (2009). Alcances de la política fiscal contracíclica: el caso reciente de América Latina. Colombia: Perfil de Coyuntura Económica No. 14, Universidad de Antioquia.

MACPHERSON, C. B. (1979). La teoría política del individualismo posesivo. Barcelona, Fontanella.

MENDOZA, Carlos. (2001). Guatemala: más allá de los acuerdos de paz. USA: The Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

MIRALLES, Joseph (2000). El Estado de Bienestar, debates y perspectivas. Barcelona: Cuadernos Colección Ayudar (EIDES), Cristianismo y Justicia, N° 49.

MURGA ARMAS, Jorge (2012). Lo “no dicho” de la reforma tributaria del gobierno de Otto Pérez Molina. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Universidad de San Carlos de Guatemala IIES.

MURGA ARMAS, Jorge (2012). Política fiscal/tributaria durante el gobierno de Álvaro Colom: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Universidad de San Carlos de Guatemala IIES.

NUILA HERNÁNDEZ, Ramón (2004). Pacto Fiscal La Impostura de la Falsa Democracia. Guatemala: Associació d'Amistat.

ODHAG (2006). Proceso de Formulación, Asignación y Ejecución del Presupuesto de los Consejos de Desarrollo. Guatemala: Área de Cultura de Paz.

OFFE, Clauss (1988). Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización. Madrid: Sistema.

PAPPA SANTOS, Obdulio (2006). Gestión comunitaria para el desarrollo local. Guatemala: FLACSO.

PAPPA SANTOS, Obdulio (2010). Tesis Doctoral: Análisis de la praxis evaluativa del aprendizaje: Caso de la carrera de Administración de Empresas, CUNSOROC, USAC. Guatemala: Universidad de Almería.

PAPPA SANTOS, Obdulio (2011) Metodología de la investigación: aproximaciones al estudio de lo social. Guatemala: Editorial e imprenta Servicios Profesionales – SERPRO-

PRENSA LIBRE, Edición Electrónica: www.prensalibre.com

RAWLS, J. Teoría de la justicia México, FCE, 1979

SANCHO, A; RICHTER. C. y VÉLEZ, C.M. (2001). ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y Desafíos. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social CEPAL.

SCHENONE, O.H. y DE LA TORRE, C. (2003). Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria. Guatemala: Serie de Estudios Económicos y Sectoriales.

SIGLOXXI Edición Electrónica: www.s21.com.gt

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (2009/2010). Informe de Desarrollo Humano. Guatemala: PNUD.

VALDÉS PAZ, J. y ESPINA, M. (2011). América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias. Uruguay: Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

VALLADARES, Ricardo. Situación y tendencias del financiamiento de la Salud en Guatemala. Guatemala: Agencia de Desarrollo Internacional de EEUU.