



REVISTA **CIENCIAS ECONÓMICAS**

Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas

SÍNTESIS DE ELEMENTOS ECONÓMICOS
Y SOCIALES A CONSIDERAR
EN LA AGENDA DE GOBIERNO
2020-2023

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO
Y CONSENSO FISCAL



**PANORAMA ECONÓMICO
INTERNACIONAL:
UNA SENDA DE CRECIMIENTO
ECONÓMICO INCIERTA**

Gloria Elizabeth Álvarez García

**Algunas notas para el tratamiento
de los sectores productivos,
CON ESPECIAL REFERENCIA A LA INDUSTRIA**



Colegio de Economistas,
Contadores Públicos y Auditores
y Administradores de Empresas

JUNTA DIRECTIVA 2018- 2020

Lic. Alejandro Oliverio Manchamé Aguilar

Presidente en funciones

Licda. Miriam Alicia Guerrero Rodríguez

Vicepresidenta en funciones

Lic. Elmen Vosbelí Mérida Méndez

Secretario

Lic. Jairo Daniel Dávila López

Prosecretario

Lic. Luis Humberto Valdez Fajardo

Tesorero

Lic. Adrian Gilberto Secaida Barillas

Vocal II

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Balsells Conde , Edgar Alfredo

Lic. Guzmán Morales, Juan Manuel

Lic. Edwin Rolando García Caal

Lic. Alex Eduardo Carcamo Guillén

Lic. Fernando Enrique Chang Villate

Lic. Jairo Daniel Dávila

-Vocal I del Consejo Editorial-

APOYO TÉCNICO

Licda. María del Rosario González Zetina

Diseño y diagramación

ÍNDICE

Editorial	3
Panorama Económico Internacional: Una Senda De Crecimiento Económico Incierta Gloria Elizabeth Álvarez García	5
Modelos económicos adoptados en Guatemala desde la década de los 70' a la fecha	11
Síntesis de elementos económicos y sociales a considerar en la agenda de gobierno 2020-2023 Equipo de Investigación del Departamento de Estudio de Problemas Nacionales "Lic. Rafael Piedrasanta Arandi"	12
Algunas notas para el tratamiento de los sectores productivos, con especial referencia a la industria	17
Financiación del desarrollo y consenso fiscal	20
Notas sobre política de empleo digno	28
Los objetivos de desarrollo sostenible y su financiamiento Colaboración Antonieta de Bonilla	32
Pobreza e inversión pública para infraestructura	34
Resumen FMI, visita y artículo IV	38

Los criterios que sustentan los artículos, son de exclusiva responsabilidad de los autores. Los artículos publicados pueden ser reproducidos total o parcialmente, siempre que se indique que han sido tomados de la Revista Ciencias Económicas. El contenido de los anuncios publicados en la Revista, son de exclusiva responsabilidad de los anunciantes.

La REVISTA CIENCIAS ECONÓMICAS se publica trimestralmente con un tiraje de 3,000 ejemplares. De acuerdo con criterios definidos por el Consejo Editorial de la Revista, la publicación impresa es entregada a órganos electos, subsedes departamentales, comisiones y actividades académicas del Colegio, centros e institutos de análisis e investigación, universidades y centros de documentación del país, asimismo a entidades del sector público y privado, organismos internacionales y cuerpos diplomáticos acreditados en el país. La versión digital es pública y está disponible en medios electrónicos del Colegio. La Revista Ciencias Económicas es editada por el Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.

**Colegio de Economistas, Contadores Públicos y
Auditores y Administradores de Empresas**

📍 0 Calle 15-46, Zona 15, Colonia El Maestro 8° Nivel, Guatemala

☎ PBX: 2208-4500

✉ revistacienciaseconomicas@ccee.org.gt

🌐 www.ccee.org.gt

EDITORIAL

El Consejo Editorial de la Revista Ciencias Económicas acordó que la presente edición se construya colectivamente con la ayuda de colegas entusiastas vinculados al Colegio y las facultades de Ciencias Económicas. El presente número tiene como fin tocar temas de vanguardia y de interés nacional, tomando en cuenta la situación económica, social y política. Contrario a un enfoque ortodoxo, planteamos un marco de lineamientos de política económica alternativos, que se entronizan con un ejemplar de la Revista enfoques económicos de agosto de 1983, que en ese entonces era la voz del Colegio.

Dicha revista está dedicada a la presentación de propuestas de política económica, destacando la amplitud de las mismas, al punto que si hubieran tenido más eco, la Guatemala de hoy sería más próspera, teniendo además un liderazgo a escala regional. Recordemos que en aquellos tiempos reinaban las políticas de estabilización y ajuste y los colegas de esos tiempos parten e un marco alternativo para las mismas y luego formulan una estrategia de reactivación económica. En realidad el Colegio, sus facultades que lo alimentan y alumbran y los profesionales en todos los ámbitos deben colaborar en el ejercicio propositivo.

Nos complace presentar el primer número de la Revista Ciencias Económicas del año 2019, empezando con un análisis de la colega Gloria Alvarez, con un análisis de la evolución del crecimiento económico de los países desarrollados y subdesarrollados, y las perspectivas de crecimiento económico para el 2019. Estas proyecio-

nes preocupan, ya que no han logrado superar los niveles observados previo al período 2008-2009.

Luego se pasa a una valiosa contribución del Departamento de Problemas Nacionales, Rafael Piedra Santa Arandi, de la Facultad de Ciencias Económicas de USAC en donde se enmarca el cuadro macroeconómico de propuestas y los temas más apremiantes de la política económica actual.

“
Diversas investigaciones afirman que tener una infraestructura en puertos, aeropuertos, carreteras, entre otros es clave para el desarrollo económico
”

En virtud de nuestra marcada preocupación por la economía real, la producción de los sectores económicos, en especial la industria ha sido de gran relevancia para todos los países en proceso de desarrollo social y crecimiento económico. Nosotros le ponemos una lupa a Guatemala y analizamos las lecciones aprendidas, tomando además las buenas prácticas de otros países y proponiendo un nuevo liderazgo en materia de regionalismo e integración en consonancia con un replanteamiento de nuestra política comercial con los países que no han cumplido sus compromisos adquiridos en negociaciones bilaterales.

Numerosos trabajos han sido realizados acerca de cómo mejorar la recaudación de impuestos. En esta edición presentamos una análisis en torno a los impuestos directos e indirectos y sus tasas, reivindicando metodologías e instrumentos para establecer un criterio que determine los montos necesarios para sufragar el gasto que cumpla con las demandas sociales vigentes, y pueda acomodar los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS-. Además nuestra preocupación apunta a la baja productividad de los dos impuestos principales: Renta y Valor Agregado.

A continuación, la discusión teórica y práctica sobre cómo generar empleos sale a la luz y proponemos algunas líneas de acción claras para poder tener una mayor y mejor oferta de empleo en el sector privado, enmarcadas como políticas de Estado.

EDITORIAL

La reducción de la pobreza es una prioridad de todos los gobiernos, sociedades e instituciones como el Banco Mundial. Este Consejo Editorial, considera un problema fundamental que Guatemala tenga al 60% de su población en condiciones vulnerables y de pobreza. En ese sentido, buscamos un espacio para poder entender sus causas y poder abordarla de mejor manera.

Cuando se analiza a Guatemala, uno de los principales cuellos de botellas identificados es la falta de inversión en infraestructura. Diversas investigaciones afirman que tener una infraestructura en puertos, aeropuertos, carreteras, entre otros es clave para el desarrollo económico. En esta ocasión, se le plantean al lector una serie de ejes, más allá de la infraestructura vial, que ayudarían a que Guatemala pueda superar esta necesidad imperante.

Por último, consideramos importante las recomendaciones de los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus visitas al país por medio del convenio que tiene el país y que se enmarca en el Artículo IV. En su última visita a Guatemala realizada en noviembre de 2018, el FMI destacó que el entorno económico se desarrollaba en un ambiente de tensiones políticas internas y factores exógenos, y ven con preocupación que no sean tomadas medidas contundentes en materia fiscal para poder general las condiciones económicas propicias. En Mayo de este año terminará a una nueva visita en la que esperamos que los hacedores de políticas públicas tomen en cuenta las recomendaciones del ente internacional.

En conclusión, esta revista con sus colaboraciones individuales y colectivas busca, de inicio, provocar la discusión y creatividad de propuestas en el gremio, para luego lanzarlas hacia el sector profesional y los diversos sectores ciudadanos interesados en los problemas de índole colectiva y en la búsqueda de una mejor cultura económica, dado el clima electoral y la urgencia de apuntalar de mejor forma el desarrollo económico y social del país.



Los profesionales que nos acompañaron en esta labor fueron:

Gloria Elizabeth Álvarez
Andrely Cisneros
Edgar Marroquín
Edi López
Carlos Gossmann
Pedro Prado
Hjalmar Calderón
Roberto Cancino
Edgar Balsells

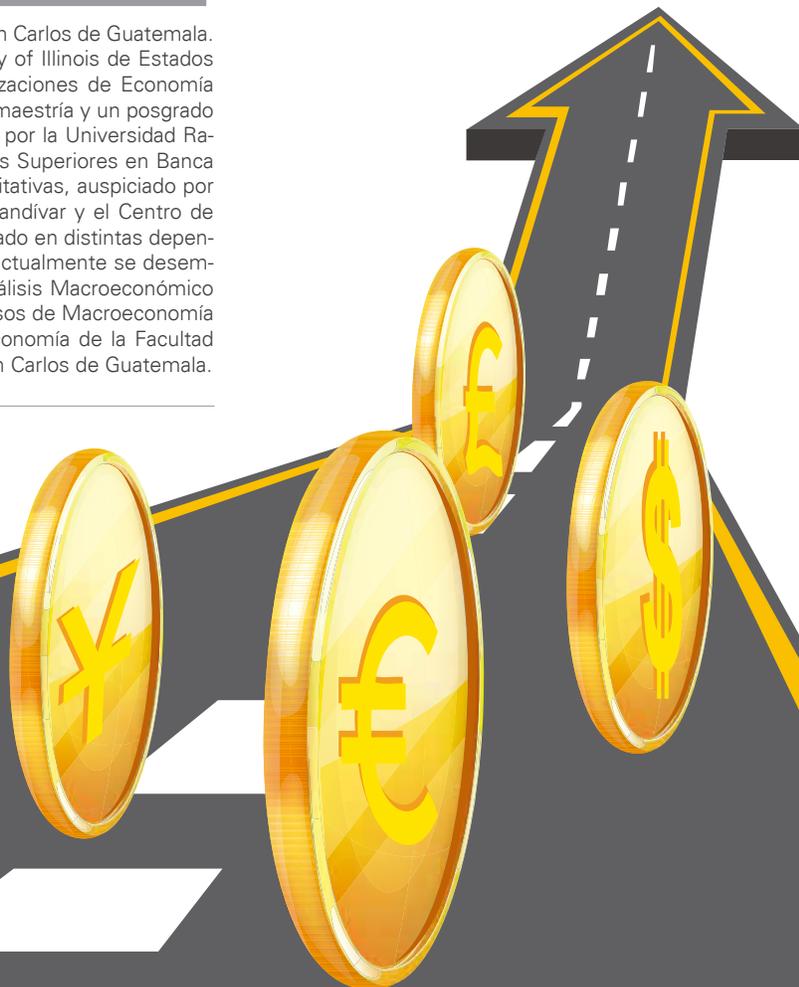


PANORAMA ECONÓMICO INTERNACIONAL: UNA SENDA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO INCIERTA



Gloria Elizabeth Álvarez García

Licenciada en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Master of Science en Economía por la University of Illinois de Estados Unidos de América, donde obtuvo las especializaciones de Economía Internacional y Economía Monetaria. Posee una maestría y un posgrado en Economía y Finanzas Cuantitativas otorgados por la Universidad Rafael Landívar. Egresada del Programa de Estudios Superiores en Banca Central, mención en Economía y Finanzas Cuantitativas, auspiciado por el Banco de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Ha laborado en distintas dependencias del Banco de Guatemala desde 2001 y actualmente se desempeña como funcionaria del Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos. Fue Auxiliar de Cátedra de los cursos de Macroeconomía II y Economía Internacional en la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



Introducción

La economía internacional mostró un repunte en 2010, después de la contracción observada como consecuencia de la crisis económica de 2008-2009 caracterizada por tasas de crecimiento económico negativas en la mayoría de países y una profunda pérdida de confianza de los agentes económicos, a nivel mundial. Sin embargo, las tasas de crecimiento económico observadas a partir de 2011 se han ubicado en niveles inferiores a los experimentados previo a esa crisis. Varios factores influyeron en ese comportamiento, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), dentro de los que destacan la crisis de deuda soberana en la Zona del Euro, el

menor dinamismo de la demanda interna en los países de mercados emergentes y en desarrollo y, recientemente, la incertidumbre derivada de los conflictos comerciales que se desarrollan entre Estados Unidos de América y sus principales socios comerciales y del proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea, conocido como Brexit.

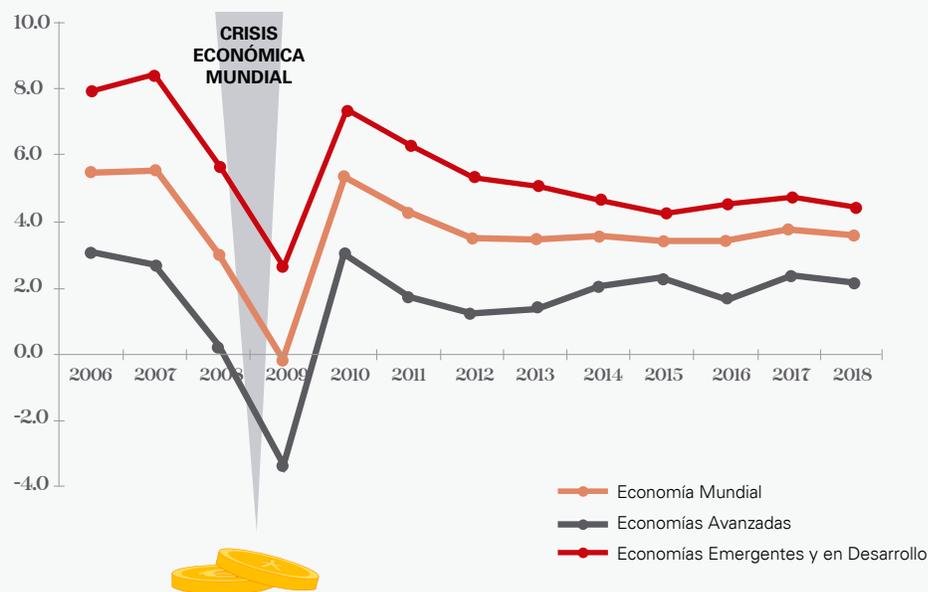
Las previsiones económicas para 2019, elaboradas por organismos financieros internacionales, fueron revisadas a la baja durante 2018 e inicios de 2019 debido a la posible persistencia de las tensiones comerciales y otros riesgos asociados a la evolución de las condiciones financieras internacionales.

La materialización de los riesgos indicados afectaría el crecimiento económico, tanto de las economías avanzadas como de las de mercados emergentes y en desarrollo. En el caso de la región latinoamericana y del Caribe, otros riesgos podrían sumarse, afectando las entradas de capital.

La desaceleración poscrisis

Luego de la crisis económica mundial de 2008-2009, la economía mundial empezó a mostrar signos de recuperación, alcanzando un crecimiento económico de 5.4% en 2010 (10.1% en 2009), comportamiento que también fue observado tanto en el grupo de economías avanzadas como en el de las de mercados emergentes y en desarrollo, las cuales después de haber registrado tasas de crecimiento de -3.3% y 2.8%, respectivamente, mostraron tasas de 3.1% y 7.4%, en su orden. No obstante, el optimismo económico no fue persistente y la actividad económica de los años posteriores no superó los niveles observados en ese año y en los años previos a la crisis (gráfica 1). De acuerdo con el FMI (2012), el comportamiento iniciado en 2011, y que persistió hasta 2015 se asocia a la crisis en la Zona del Euro y al debilitamiento de la demanda interna en los países de economías de mercados emergentes y en desarrollo, factores que tuvieron efectos en los años subsiguientes.

GRÁFICA I. Producto Interno Bruto Real. (Variación interanual)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

La leve recuperación económica mundial observada en 2016 y 2017 se caracterizó por el repunte del comercio internacional y la expansión experimentada en Estados Unidos de América, en un entorno de tensiones comerciales entre el país norteamericano y sus principales socios comerciales, así como de incertidumbre asociada al proceso del Brexit (CEPAL, 2017, 2018 y 2019; y FMI, 2018a., 2018b. y 2019).

En 2018 el crecimiento económico mostró una moderación, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes y en desarrollo. El sólido crecimiento de la economía estadounidense, apoyado por un impulso fiscal, contrasta con el nivel alcanzado por la Zona del Euro y el Reino Unido, donde las menores exportaciones y la incertidumbre generada por el Brexit afectaron el resultado. Además, las políticas comerciales de Estados Unidos de América y las represalias adoptadas

por sus principales socios comerciales generaron tensiones a lo largo del año.

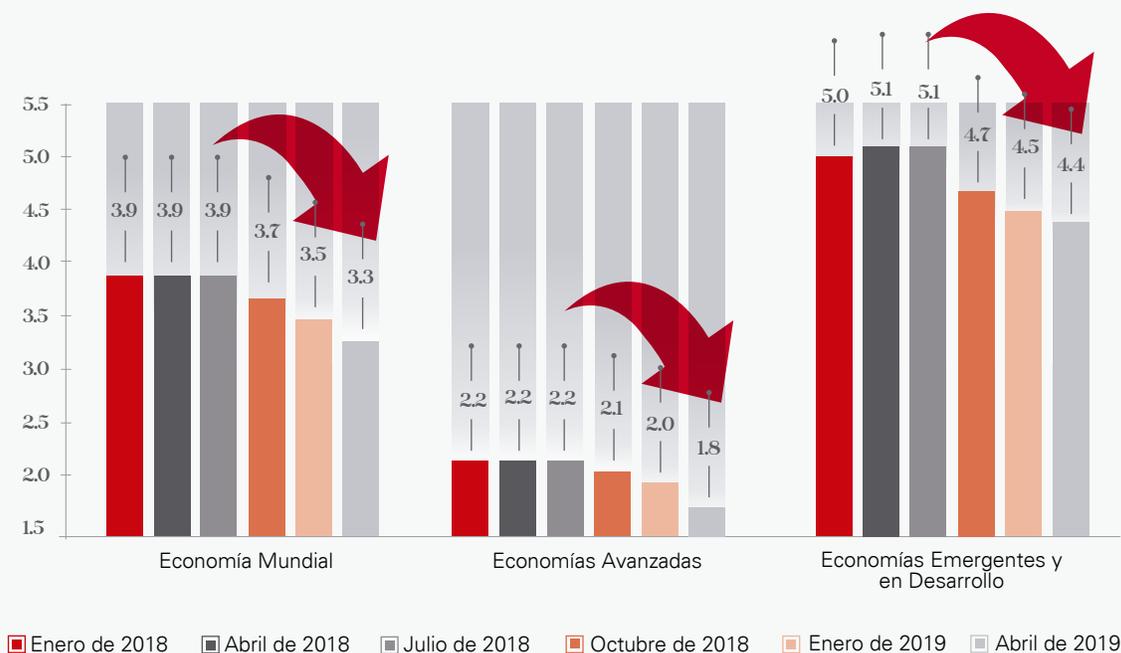
Por su parte, el precio más alto de los productos energéticos observado durante ese año afectó el desempeño de algunas economías de mercados emergentes y en desarrollo, por ser importadoras de dichos bienes. Argentina, Brasil y Turquía mostraron las desaceleraciones más pronunciadas dentro de ese grupo de países, donde la incertidumbre de los inversionistas influyó de manera negativa.

Una trayectoria incierta para la economía mundial

Las perspectivas de crecimiento económico para el presente año no son alentadoras. En las primeras estimaciones del 2018, el FMI mantuvo sus pre-

visiones de crecimiento mundial para 2019 en 3.9%, nivel levemente superior al de los años precedentes. Las proyecciones para el grupo de economías avanzadas apuntaban a un menor crecimiento (2.2%) que el observado previamente, mientras que para las economías de mercados emergentes y en desarrollo se mantuvieron en 5.1%, superior al crecimiento de años anteriores. El FMI ha revisado a la baja las previsiones para los tres casos, en sus tres últimas estimaciones (gráfica 2), derivado principalmente de la posible moderación del crecimiento económico de economías con una participación importante en el comercio mundial (particularmente, Estados Unidos de América y la República Popular China), la imposición de aranceles estadounidenses a los productos chinos, el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales y el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea.

GRÁFICA 2. Perspectivas de Crecimiento Económico para 2019. Producto Interno Bruto Real. (Variación Interanual)

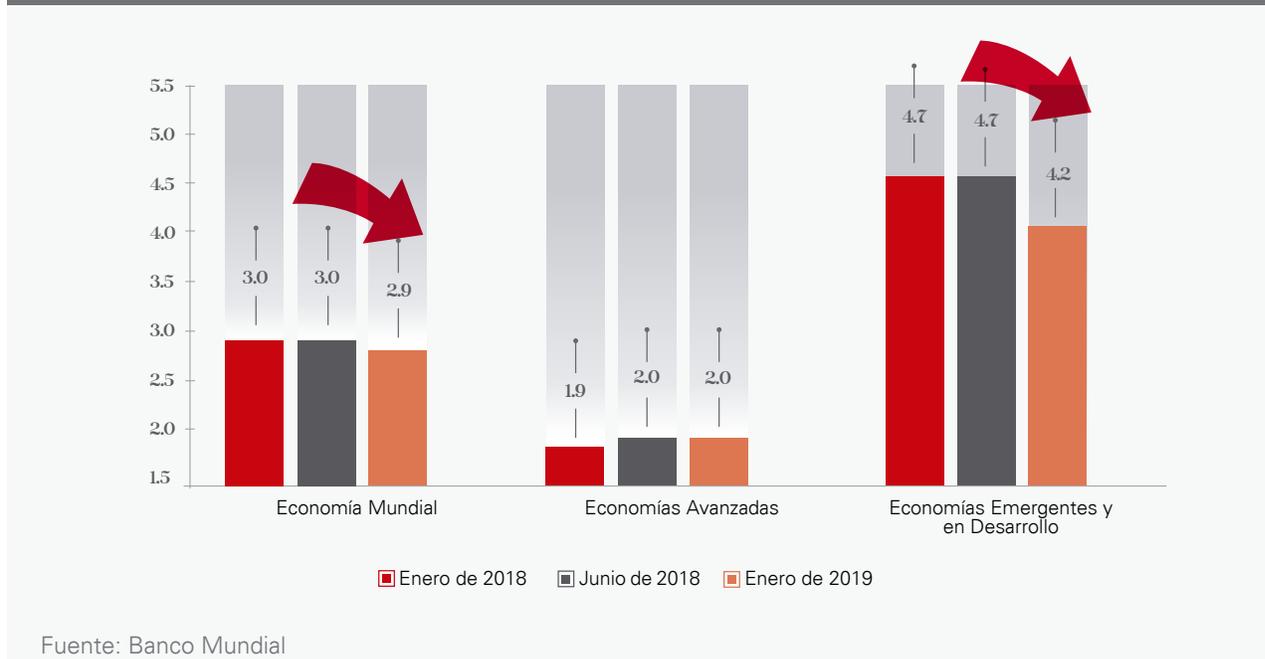


Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Otros organismos internacionales que proveen estimaciones relacionadas con el desempeño económico también han realizado ajustes a la baja, particularmente para la economía mundial y las economías de mercados emergentes. En efecto, como lo muestra la gráfica 3, el Banco Mundial (2008a., 2018b. y 2019) estima que la economía mundial crecerá 2.9% en 2019, menor a lo previsto anteriormente, mientras que,

para el caso de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, espera que éstas crezcan 4.2%, representando un nivel evidentemente inferior al previsto con anterioridad (4.7%). Las revisiones descritas se sustentan en la desaceleración de la demanda externa, el aumento de los costos de financiamiento y la incertidumbre asociada a las tensiones comerciales.

GRÁFICA 3. Perspectivas de Crecimiento Económico para 2019. Producto Interno Bruto Real. (Variación Interanual)



El FMI ha indicado que la posibilidad de nuevas revisiones a la baja persiste, ya que los riesgos para las perspectivas de crecimiento económico podrían materializarse durante los siguientes meses. Dicho organismo financiero internacional destaca que los riesgos se asocian en esencia a la evolución de la política comercial impulsada por Estados Unidos de América, así como a las condiciones financieras internacionales. Ciertamente, durante 2018 Estados Unidos de América impulsó una política comercial caracterizada por la aplicación de nuevos aranceles, equivalentes a 12.0% de los bienes que importa y sus principales socios comerciales respondieron con la aplicación de aranceles equivalentes a 9.0% de

los bienes exportados por el país norteamericano. La política comercial impulsada por Estados Unidos de América ha aumentado la incertidumbre sobre el futuro de la política comercial, lo que podría ocasionar un efecto negativo sobre la economía de ese país. Además, su relación comercial con la República Popular China se deterioró durante ese año, aunque a finales de 2018 acordaron realizar reuniones con el fin de alcanzar un acuerdo para reducir el déficit comercial estadounidense y realizar ajustes en las políticas comerciales chinas, principalmente las relacionadas con temas de tecnología, el acceso al mercado y la política de inversión en el país asiático. Las negociaciones que se pactaron inicialmente

para ser realizadas en 90 días, evitaron la imposición de nuevos aranceles por parte de Estados Unidos de América.

De acuerdo con la Congressional Budget Office (2019), asumiendo que se alcance un resultado favorable para ambas partes y no se impongan nuevos aranceles, la producción estadounidense podría ser afectada por la política comercial vigente. En efecto, el producto interno bruto real estadounidense se reduciría en aproximadamente 0.1% en 2022 y el consumo real disminuiría en la misma proporción. Además, la inversión privada real resultaría afectada con una contracción de 0.3%, mientras las exportaciones reales se reducirían en 0.5% para el mismo horizonte.

La Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde (2018), en un comunicado difundido luego de la conclusión de la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) en Buenos Aires, Argentina, resaltó los efectos que la política arancelaria vigente podría tener sobre el crecimiento económico mundial. En ese sentido, el PIB mundial podría reducirse en 0.75 puntos porcentuales en 2020, resultado de las medidas que se habían adoptado hasta finales de 2018. No obstante, una reducción de las restricciones comerciales de servicios en 15.0%, conllevaría a un aumento de 0.5 puntos porcentuales del PIB mundial.

Otro riesgo latente para las perspectivas de crecimiento económico se relaciona con las condiciones financieras internacionales. Al finalizar 2018, la intensificación de las tensiones comerciales, las preocupaciones sobre la política fiscal en Italia y el cierre del gobierno federal de los Estados Unidos de América, afectaron el precio de las acciones. El

desarrollo de acontecimientos en las economías avanzadas, como el proceso del Brexit y una desaceleración más marcada en la República Popular China podrían generar mayor incertidumbre en los mercados financieros internacionales. Además, los efectos del impulso fiscal en Estados Unidos comenzarían a diluirse durante 2019.

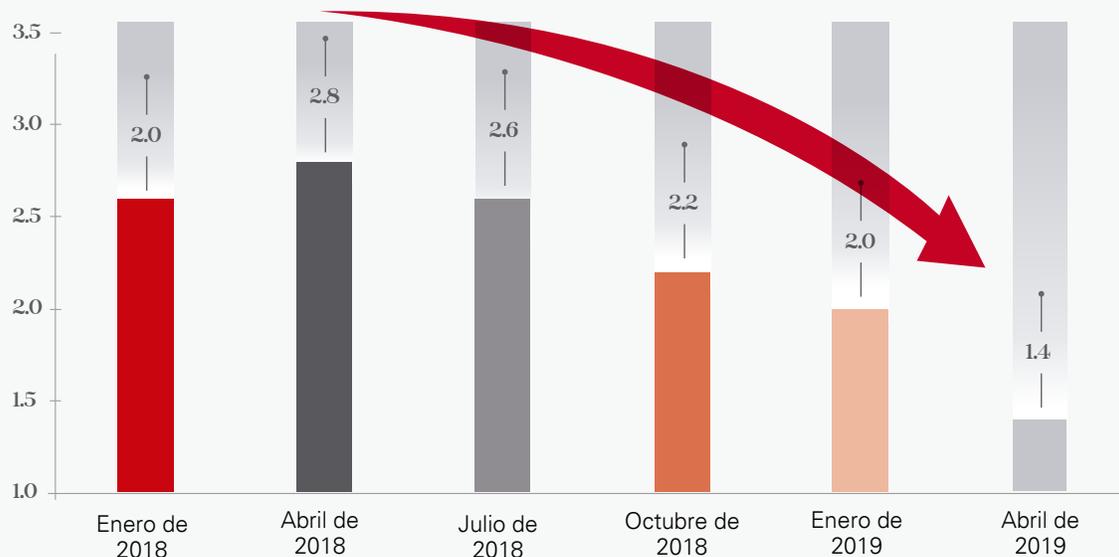
Una región vulnerable

El FMI estima que América Latina y el Caribe podría alcanzar un crecimiento económico de 1.0% en 2018. Para 2019 las perspectivas de crecimiento para 2019 han sido revisadas a la baja desde julio de 2018 (gráfica 4), alcanzando una proyección de 1.4% en la última revisión realizada en abril de 2019. La materialización de los riesgos descritos para la economía mundial tendría efectos sobre el comercio de la región, lo que conduciría a un menor crecimiento económico. Además, el endurecimiento de las condiciones finan-

cieras internacionales, resultado de incrementos en los niveles de volatilidad financiera asociados a un ajuste al alza más rápido de lo esperado de la tasa de interés de fondos federales y de la apreciación del dólar estadounidense, reduciría los flujos de capital hacia la región, afectando la inversión (Werner, 2019).

La región enfrenta otros riesgos derivados de la reforma de pensiones y del avance de la consolidación fiscal en Brasil, así como de la incertidumbre sobre las políticas económicas que podría implementar el gobierno de México. Asimismo, el proceso electoral en Argentina y la crisis económica y social en Venezuela podrían afectar las previsiones. Por su parte, las proyecciones para Centroamérica y la República Dominicana apuntan a un crecimiento modesto de 3.8% para 2019 (3.7% en 2018), afectadas por la incertidumbre política en Nicaragua.

GRÁFICA 4. América Latina y el Caribe. Perspectivas de Crecimiento Económico para 2019. Producto Interno Bruto Real. (Variación Interanual)



Fuente: Fondo Monetario Internacional

Conclusiones

Las tasas de crecimiento económico tanto de las economías avanzadas como de las de mercados emergentes y en desarrollo, en el periodo poscrisis no han logrado superar los niveles observados previo al período 2008-2009 debido a distintos factores asociados a acontecimientos financieros en la Zona del Euro y al menor dinamismo de la demanda interna en el último grupo de economías.

Durante 2018 Estados Unidos de América mantuvo un crecimiento económico sólido, pero no fue suficiente para que el grupo de economías avanzadas mostrara un mejor desempeño en comparación con el observado en 2017. Además, las medidas arancelarias adoptadas por el gobierno estadounidense y las represalias adoptadas por sus principales socios comerciales generaron tensiones a lo largo del año y han tenido repercusiones en el desempeño económico y en sus previsiones, constituyéndose en el principal riesgo para las perspectivas económicas de 2019 y ocasionando constantes revisiones a la baja en las estimaciones de organismos financieros internacionales durante 2018 e inicios de 2019, tal es el caso del FMI y el Banco Mundial. El PIB mundial podría contraerse 0.75 puntos porcentuales en 2020 como consecuencia de la aplicación de aranceles que fueron fijados hasta finales de 2018 (Lagarde, 2018) y con consecuencias para la economía estadounidense, la cual podría reducir tanto el PIB como el consumo en 0.1% en 2022 (Congressional Budget Office (2019).

La incertidumbre generada por otros acontecimientos, principalmente del Brexit y de una desaceleración más acentuada en la República Popular China podría generar mayor volatilidad y afectar los mercados financieros internacionales.

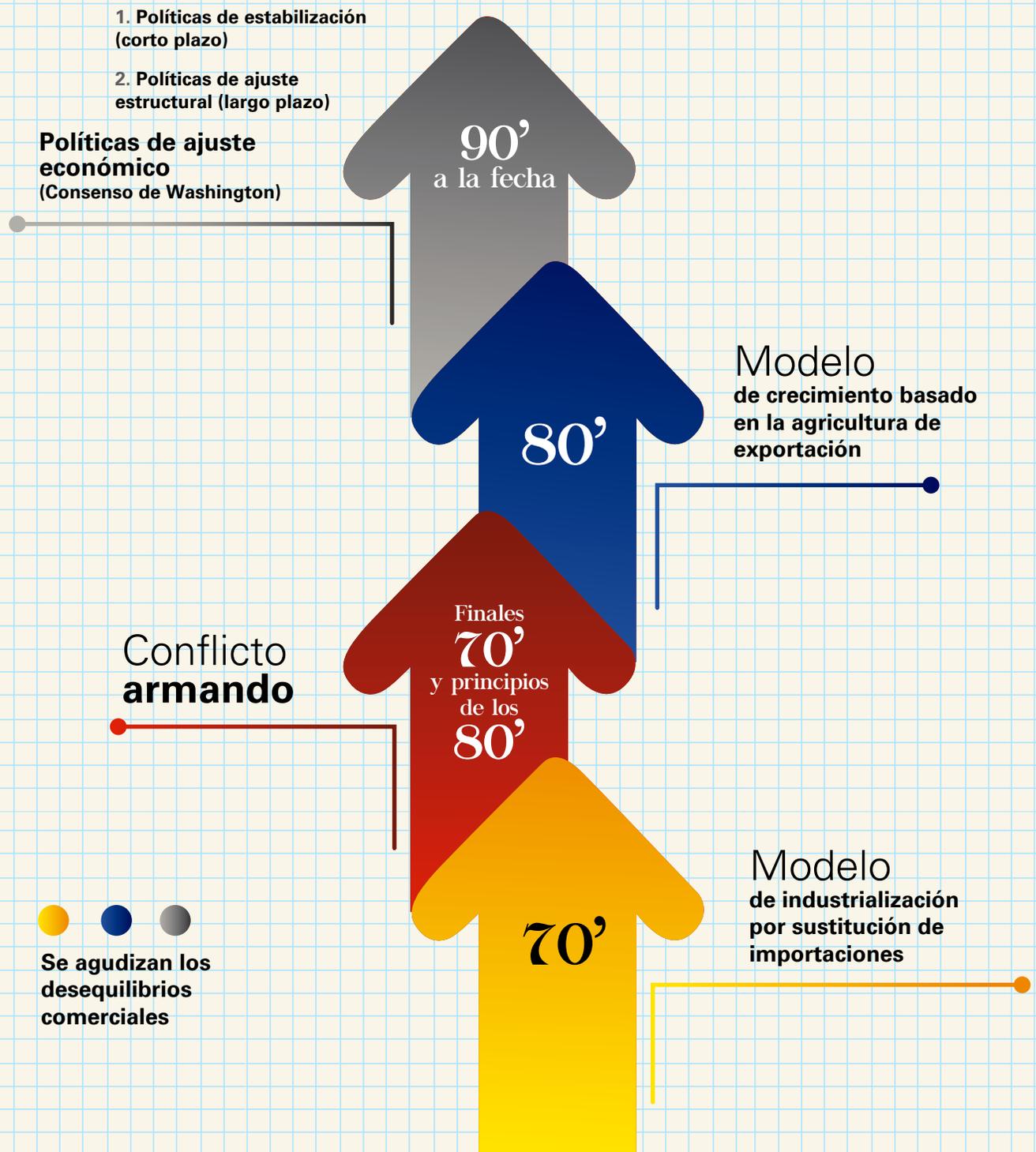
La región latinoamericana y del Caribe podría enfrentar otros riesgos, en adición a los ya descritos. Las entradas de capital podrían reducirse, como resultado del endurecimiento de las condiciones financieras internacionales, afectando la inversión y el crecimiento económico. Asimismo, otros factores asociados a la incertidumbre derivada de la reforma de pensiones y de la consolidación fiscal impulsadas en Brasil, así como a las posibles políticas económicas que podrían ser implementadas en México, las elecciones políticas en Argentina y los conflictos económicos y sociales en Venezuela y Nicaragua podrían reducir las estimaciones.

A la luz de los acontecimientos descritos, se podría esperar que la actividad económica mundial durante 2019 continúe desarrollándose en un contexto de incertidumbre, por lo que el crecimiento mundial podría continuar debilitándose.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congressional Budget Office (2019). The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029. Enero.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016. Enero.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017. Enero.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018. Enero.
- Fondo Monetario Internacional (2009). Perspectivas de la economía mundial: Crisis y recuperación. Abril.
- Fondo Monetario Internacional (2012). Al Día: Perspectivas de la economía mundial. Actualizaciones de las proyecciones centrales: La recuperación mundial se estanca, los riesgos a la baja se intensifican. Enero.
- Fondo Monetario Internacional (2018a). Al Día: Perspectivas de la economía mundial. Actualizaciones de las proyecciones centrales: Perspectivas más halagüeñas, optimismo en los mercados, retos futuros. Enero.
- Fondo Monetario Internacional (2018b). World Economic Outlook: Cyclical upswing, structural change. Abril.
- Fondo Monetario Internacional (2018c). Al Día: Perspectivas de la economía mundial. Actualizaciones de las proyecciones centrales: Expansión menos uniforme, crecientes tensiones comerciales. Julio.
- Fondo Monetario Internacional (2018d). World Economic Outlook: Challenges to steady growth. Octubre.
- Fondo Monetario Internacional (2019). Al Día: Perspectivas de la economía mundial. Actualizaciones de las proyecciones centrales: Debilitamiento de la expansión mundial. Enero.
- Fondo Monetario Internacional (2019). World Economic Outlook: Growth Slowdown, Pre-carious Recovery. Abril.
- Lagarde, Christine (2018). Comunicado de prensa No. 18/450. Fondo Monetario Internacional. Diciembre.
- Werner, Alejandro (2019). América Latina y el Caribe en 2019: Una expansión moderada. Diálogo a Fondo. Fondo Monetario Internacional. Enero.

Modelos económicos adoptados en Guatemala desde la década de los 70' a la fecha



MEDIDAS DE AJUSTE ECONÓMICO EN GUATEMALA (POLÍTICA NEOLIBERAL)



Económica

Política monetaria restrictiva

Estancamiento de la inversión

Aumento de los tipos de interés



Fiscal

La estabilización macroeconómica exigía un presupuesto fiscal equilibrado

Contención del gasto

Aumento del gasto social

Aumento de la carga tributaria

Evasión fiscal

Oposición a cualquier aumento tributario

Disminución de los ingresos fiscales

Disminución de la capacidad del crecimiento económico

A partir del pacto fiscal, se eleva modestamente la carga tributaria

Comercial (columna vertebral del ajuste externo)

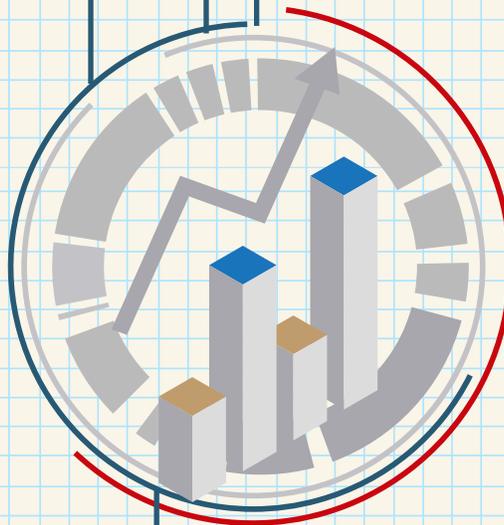
Transformar la estructura productiva del país para mejorar la inserción externa

El aumento de las exportaciones ha sido irregular en el tiempo

No se resuelve el déficit comercial

Se da un permanente ajuste de costos laborales

Caída del crecimiento económico, relativa pérdida de dinamismo de la economía a partir de los 90'.



Comercial e industrial

Implementando un mínimo de protección a la producción nacional

Enfocar una economía que produce y no depende de importaciones, mucho menos de remesas y que genera buenos empleos

Incentivar las exportaciones

Fiscal



Incrementar la recaudación tributaria por medio de eficientar los mecanismos y consensos de la misma

Incrementar el gasto social

Invertir en cobertura y calidad de la educación

Infraestructura

Crecimiento económico positivo, ya que con un nivel mínimo de educación, el país puede pasar de ser exportador de bienes primarios a exportar bienes manufacturados

Un nuevo modelo económico debe concretarse

PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA GUATEMALA

Se esperaba que Guatemala tuviera mayor crecimiento en la economía, sin embargo, no se ha vuelto a alcanzar las tasas de crecimiento económico de hace cinco y seis décadas, al contrario, existe una persistente tendencia declinante que empezó en los años 90'.

Por otro lado, los niveles de pobreza, desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad, violencia e inseguridad han incrementado, poniendo de manifiesto el fracaso de dicho modelo adoptado.

SÍNTESIS DE ELEMENTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES A CONSIDERAR EN LA AGENDA DE GOBIERNO 2020-2023



Equipo de Investigación del Departamento de Estudio de Problemas Nacionales,
"Lic. Rafael Piedrasanta Arandi".
Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
Abril 2019.

1. EL CONTEXTO ECONÓMICO DEL PAÍS

La economía de Guatemala viene creciendo a un ritmo modesto y con tendencia decreciente desde hace varios años. Durante el periodo 2014 - 2018 el crecimiento económico registrado, de acuerdo con información del Banco de Guatemala (BANGUAT), se ubicó

en un rango que osciló entre 4.2% y 2.8%, observándose una desaceleración a partir de 2014 con una leve recuperación en 2018 que situó dicho indicador en 3.1%.

A lo anterior se agrega el hecho de que el crecimiento económico ha estado divorciado de un proceso de desarrollo (económico, social y político), en tanto las condiciones socioeconómicas de la población continúan con altos niveles de pobreza y pobreza extrema, principalmente en el área rural.¹ La economía del país se mantiene a flote derivado de las divisas provenientes de remesas familiares y de las exportaciones tradicionales y no tradicionales; además, ha

contribuido el soporte financiero que ingresa vía externa en forma de deuda e inversión extranjera directa,² esta última debilitada en los últimos años.

Las remesas familiares son un elemento vital para la sobrevivencia de una parte importante de la población, sin embargo distorsionan la economía al contribuir en la apreciación del Quetzal, convir-

1. Diversos estudios concluyen que la estructura agraria del país, sustentada en la relación latifundio/minifundio, ha generado ineficiencias e inequidades que se manifiestan entre otros aspectos, en obstáculos a la innovación organizativa y tecnológica, asistencia crediticia, acceso a la tierra y a los mercados, débil cobertura educativa y de salud, migración interna (campo-ciudad), externa e inseguridad alimentaria.

“

En la década de los sesentas y setentas Guatemala experimentó tasas de crecimiento económico superiores al 6%, centrando su accionar en una estrategia de desarrollo hacia adentro, que privilegiaba el mercado interno y el proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones.

”

tiéndose en uno de los factores determinantes en la competitividad de las exportaciones, potenciando el déficit de la balanza comercial, al tiempo que desestimula la producción interna al abaratar las importaciones.³

Por su parte, la debilidad financiera del Estado se explica por una estructura tributaria regresiva con altos niveles de evasión y elusión fiscal, que se agrava con la pérdida de cuantiosos recursos asociados a la corrupción, limitando así,

su presencia institucional y la ejecución de sus funciones constitucionales, al tiempo que viabiliza la ocurrencia de situaciones adversas como la violencia, que por otro lado, hace expedita la criminalidad organizada y el proceso de cooptación de instituciones del Estado.

La falta de oportunidades de educación, acceso a la salud y saneamiento, a una vivienda digna y a un empleo formal, entre otros, ha potenciado los niveles de desigualdad y de violencia, alentando los procesos de migración irregular, que para Guatemala implica no aprovechar el bono demográfico y alimentar el trauma humano vinculado a la desarticulación de las familias. El déficit de servicios públicos esenciales, se combina con la falta de infraestructura física (carreteras, puertos y aeropuertos) que debería dar soporte a la inversión productiva, lo que complica la situación del empleo y la informalidad como medio de sobrevivencia.

Cabe hacer notar que la prevaleciente situación crítica de la economía nacional tiene antecedentes que explican el proceso de su deterioro y la disfuncionalidad del aparato administrativo del Estado; lo que evidencia el fracaso del modelo de desarrollo impulsado hasta ahora. En la década de los sesentas y setentas Guatemala experimentó tasas de crecimiento económico superiores al 6%, centrando su accionar en una estrategia de desarrollo hacia adentro, que privilegiaba el mercado interno y el proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones. La estrategia se apuntalaba con el impacto positivo asociado al proceso de integración centroamericana. Sin embargo, los eventos externos relacionados con la crisis del petróleo en 1973, la crisis de la deuda y el surgimiento de los postulados teóricos relativos al modelo económico neoliberal, propician condiciones para adjudicarle al Estado la responsabilidad

y causalidad de la crisis económica en que se debatían los países.

Así, desde finales de la década de los ochenta, el modelo económico se reorientó hacia el crecimiento hacia afuera, en el marco del neoliberalismo económico, el cual se consolida en un conjunto de medidas contenidas en el denominado “Consenso de Washington” con la participación directa de los organismos financieros internacionales, direccionando las políticas públicas en favor del libre mercado. De este modo, se centró la atención en los procesos de desregulación, la liberación financiera,⁴ la apertura de la economía y la reducción del Estado, vía la privatización de empresas estatales, y la concertación de Tratados de Libre Comercio.⁵ En este esquema, las políticas monetaria y fiscal se orientaron en el primer caso, a restringir el medio circulante y el crédito productivo, potenciando así al proceso de terciarización de la economía; en el segundo, se prioriza evitar que el gasto público implicara un mayor déficit fiscal, en un claro proceso de austeridad que restringe la actividad estatal y libera recursos que garanticen el pago de la deuda.

Transcurridas más de dos décadas, los propios organismos financieros internacionales han aceptado indirectamente el fracaso del neoliberalismo, pues los niveles de pobreza y pobreza extrema han aumentado (para el caso de Guatemala y otros países), y los procesos de desregulación solo han llevado a mayores abusos en el llamado “libre Mercado”, lo que ha conducido, en el plano internacional, a la creación recurrente de burbujas financieras, inmobiliarias, etc., con serias consecuen-

2. Desde el año 2014 al 2018, se ha reducido la Inversión Extranjera Directa de Q1,388.7 millones a Q1,032.0 millones, o sea en un 25.6%. Los factores que más han incidido, a criterio del consultor fiscal Juan Carlos Paredes, son: la falta de estabilidad política-jurídica, la certeza jurídica y la falta de inversión en infraestructura. Prensa Libre. 01/04/19.

3. El país padece una especie de enfermedad holandesa que genera beneficios a una porción importante de la población y también obstaculiza la producción en el mercado interno, provocando desequilibrios a nivel de la balanza de pagos.

4. Se modificó la función principal del Banco de Guatemala como agente financiero del Estado, reduciendo su rol al control de la inflación.

5. Es importante señalar que los tratados de libre comercio han ido acompañados del desmonte arancelario que por un lado reduce los ingresos fiscales del país, y por otro, perjudica a las empresas nacionales que, en general, cuentan con menor capital y tecnología en comparación con las empresas extranjeras, por lo que se encuentran en condiciones desfavorables de competitividad.

6. Se sabe que los países industrializados con un alto desarrollo del mercado de capitales habrían estado más expuestos a los impactos de la crisis financiera del 2007-2008, derivado de que la negociación de los títulos respaldados por hipotecas “sub prime” fue de carácter multinacional.

7. Con la crisis financiera, el sistema de economía de mercado se vio muy cercano a su derrumbe, por lo que hubo que rescatar grandes empresas privadas y sobre todo importantes bancos de inversión, bajo el argumento de que eran demasiado grandes para entrar en quiebra. Preocupa que la efectividad de la medicina aplicada en la contención de la crisis (políticas heterodoxas como bajas tasas de interés e inyección de recursos financieros a los bancos) estaría desapareciendo (la Reserva Federal iniciaría la normalización de su política monetaria, aumentando gradualmente las tasas de interés), lo que llevaría a una nueva

cias para la población, sobre todo la de menores recursos. Consecuentemente, el esperado “derrame” del crecimiento económico, no sucedió.

A tono con lo anterior, es evidente que otro factor determinante del contexto socioeconómico actual ocurre con la crisis financiera internacional 2007-2008 que, si bien su epicentro se ubicó en los Estados Unidos con la implosión de la burbuja inmobiliaria, sus efectos negativos (gracias a la globalización) también se hicieron sentir en los demás países desarrollados,⁶ mientras que en el caso de los países en desarrollo, los impactos vinieron asociados con la reducción de la demanda de materias primas y la correspondiente caída de los precios en el mercado internacional.

Después de la crisis, la reactivación económica no ha sido suficiente y se observa desaceleración desde hace varios años en los países industrializados⁷ lo que ha marcado a su vez el ritmo de crecimiento de los llamados países periféricos. Para el caso concreto de Guatemala, además de los efectos mencionados, habría que considerar un factor de orden interno relacionado con la pérdida de confianza e incremento de la incertidumbre en los agentes económicos que toman decisiones en materia de inversión. Esto derivado de los actos de corrupción que fueron evidenciados a partir de abril del 2015, dando como resultado la captura de gran cantidad de funcionarios y miembros del sector privado producto de las investigaciones que en su momento realizó el Ministerio Público con apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-. Pareciera que indirectamente esta lucha ha contribuido en la desaceleración de la actividad económica, en tanto

que muchos proyectos de la inversión pública y privada eran alentados por las coimas asociadas a la concesión de contratos y el lavado de dinero.⁸

No obstante que la lucha contra la corrupción generó simpatías externas hacia el país, la inversión privada nacional y extranjera se ha mostrado cautelosa,⁹ sobre todo después de que las autoridades del Organismo Ejecutivo, decidieran unilateralmente dar por terminado el convenio que dio vida a la CICIG; a eso hay que agregar la judicialización de la política y politización de la justicia, en claro desmedro del débil proceso democrático, en el marco del actual proceso electoral, que ha venido a crear más incertidumbre en los agentes económicos, que ven con preocupación cual será la visión de las nuevas autoridades para el periodo 2020-2023.

Por su parte, el alto grado de vulnerabilidad ambiental que caracteriza a Guatemala, es un reflejo, entre otros factores, de la desprotección social en que se encuentra la mayoría de la población ante la falta de políticas públicas orientadas a la protección del ambiente y la mejora de las condiciones de vida. A propósito del tema ambiental, la conflictividad social que se genera alrededor de las industrias extractivas y los denominados megaproyectos ligados a la generación hidroeléctrica y agrocombustibles, denotan la ausencia de una propuesta estratégica en la gestión de los recursos naturales, presencia de un gobierno débil, incapaz, sin programa ni horizonte a seguir en el corto, mediano y largo plazo.

2. ALGUNAS PROPUESTAS BÁSICAS

Un reto importante para las nuevas autoridades será crear las condiciones propicias para aumentar el crecimiento económico en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); por lo que a continuación se sugieren algunas medidas de política económica y social.

- El modelo económico imperante debe asumir un carácter heterodoxo, que permita el funcionamiento del libre mercado y contemple la función reguladora del Estado para corregir los desequilibrios e imperfecciones del mercado. Es necesario armonizar la acción del Estado, la función del mercado y el papel de las organizaciones sociales, retomando el espíritu del Sistema de Consejos de Desarrollo.¹⁰
- Retomar los Acuerdos de Paz, específicamente, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria relativo a lograr un crecimiento económico sostenido mayor al 6% (esta meta únicamente se alcanzó en 2006, pero cabe comentar que ese resultado coincidió con un desempeño favorable externo en materia económica y no precisamente fue producto de un aumento significativo de inversiones o generación de empleo masivo).
- Retomar el fortalecimiento institucional del Estado dentro del marco de un plan nacional de desarrollo en el que se definan acciones a corto, mediano y largo plazo, para la lucha contra la pobreza y la desigualdad,¹¹ con el debido proceso de monitoreo y evaluación de resultados sobre la base de la generación de información esta-

crisis financiera internacional de imprevisibles consecuencias.

8. Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) "...el 20% del monto total correspondiente a las asignaciones de gasto aprobadas en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de Guatemala para el 2015 son vulnerables a la corrupción". El impacto económico y fiscal de la lucha contra la corrupción en Guatemala un análisis empírico y documental. Julio 2018.

9. La calificación de Fitch Ratings sobre riesgos-para Guatemala nuevamente cayó situándose en BB con perspectiva negativa. Prensa Libre 22/04/19.

10. Amartya Sen (premio Nobel de economía 1998) propone una visión más profunda que acepta la importancia de la capacidad de la población para valorar, elegir y actuar libremente; así, combinando la acción del Estado, la función del mercado y el papel de las organizaciones comunitarias, el desarrollo debe proporcionar a toda la población las oportunidades necesarias para vivir dignamente y ejercer una plena libertad.

11. Es importante apoyar la agricultura familiar y el desarrollo rural integral; mantener y/o ampliar los programas de carácter social respetando los criterios técnicos (transferencias monetarias focalizadas, bolsas alimentarias, comedores, alimentación escolar, etc.); fortalecer el uso sostenible de recursos naturales, medidas de adaptación al cambio climático y de gestión de riesgos ante crisis y desastres.

dística oportuna y confiable; en ese sentido, se requiere por una parte, mejorar la planificación estratégica y operativa y, por otra, implementar una reforma del aparato administrativo que agilice y haga transparente la gestión (reforma al servicio civil, eliminación de entes que duplican funciones y aumentan el riesgo de corrupción).

- Propiciar la concertación de un acuerdo nacional que resulte en una reforma fiscal de carácter integral que a su vez permita fortalecer los ingresos del Estado (en un marco de progresividad), reducir el gasto tributario, mejorar la calidad y progresividad del gasto público, garantizar el manejo responsable de la deuda (los préstamos de largo plazo contratados con organismos internacionales, la deuda bonificada y la que se contrate con el sector privado debe utilizarse únicamente para financiar la inversión y no el gasto de funcionamiento), la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos en donde se considere además el tema ambiental.
- Deben realizarse acciones tendentes a la atracción de inversiones extranjeras que, efectivamente sea de beneficio para el país y motivar las de carácter nacional a fin de generar fuentes de empleo. En el marco de la gestión macroeconómica es vital reorientar el crédito bancario hacia los sectores productivos, con tasas de interés preferenciales hacia grupos de productores organizados en cooperativas, asociaciones productivas, etc.¹² Asimismo, se debe establecer políticas que orienten el uso productivo de las remesas familiares.
- Modificar el ordenamiento jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, para que responda a los intereses nacionales, al desarrollo local, la sostenibilidad ambiental y a la protección de la riqueza arqueológica y natural del país.

12. De acuerdo al economista Joseph Stiglitz (premio Nobel de Economía 2001) "una macroeconomía para el cambio estructural progresivo debe articularse en tres ejes: ampliar el papel anticíclico de la política fiscal, rediseñar el contexto institucional en materia monetaria, cambiaria y crediticia, y fortalecer la política macroprudencial en el ámbito externo".

- Aumentar y agilizar la ejecución de recursos públicos en la construcción de obras de infraestructura (desde el punto de vista de la teoría keynesiana esto tendría un impacto positivo en la generación de puestos de trabajo), velando por la calidad y transparencia. Es prioritario impulsar la inversión pública en infraestructura vial (mejoramiento de la red de carreteras y caminos vecinales y su ampliación), energética (centrales hidroeléctricas), de apoyo a la comercialización (puertos, aeropuertos, centros de acopio y distribución) y de turismo (orientado a la protección de la biodiversidad y el patrimonio arqueológico).

- Incrementar y mejorar la calidad del gasto público en los sectores de salud y educación, con pertinencia cultural, así como focalizar acciones de acuerdo a las necesidades que presentan las distintas áreas geográficas. Además de considerar el recurso humano, esto conlleva la infraestructura social, dirigida a la ampliación de cobertura educativa (edificios escolares en todos los niveles), de salud (puestos y centros de salud, hospitales generales y de especialidades), de agua y saneamiento (abastecimiento de agua potable, tratamiento y disposición de aguas residuales y desechos sólidos)

- Incrementar significativamente la oferta de empleo formal, a efecto de reducir la informalidad. La promoción de empleo debe basarse entre otros elementos, en un trabajo productivo, ingreso digno, seguridad en el trabajo, protección social para la familia, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, como lo señala la Política Nacional de Empleo Digno 2017 – 2032 Crecimiento Económico Sostenido Inclusivo y Sostenible al referirse al "Trabajo Decente".

13. Se debe incrementar significativamente la inversión (pública y privada) en investigación y desarrollo a efecto que aumente la participación de los sectores intensivos en conocimiento e innovación, que garanticen el crecimiento económico inclusivo y sostenido.

- Retomar el proceso de sustitución de importaciones en el marco de la integración centroamericana y los tratados de libre comercio ya suscritos; en industrias priorizadas en función de la generación de valor agregado y el uso intensivo de la mano de obra.

- Fomentar la agroindustria en pequeñas y medianas unidades de producción,¹³ con el objetivo de generar valor agregado y empleo en el campo. La ENEI 1-2018 revela altos porcentajes de población ocupada en agricultura, ganadería y silvicultura (33%) y comercio al por mayor y al por menor (27.3%) mostrando la poca especialización de la mano de obra; lo que orienta en el sentido de motivar la creación de empleo en esos sectores de forma inmediata, sin alejarse del fortalecimiento del proceso de industrialización.

- Potenciar la capacidad de atraer turismo a nivel internacional, aprovechando las ventajas del país en aspectos como la biodiversidad, cultura, ubicación geográfica.

- El Estado debe garantizar el acceso a la educación y fortalecer la formación de la fuerza laboral que permita mejores ingresos y además aprovechar de mejor forma los tratados de libre comercio con la inserción de cadenas productivas de valor que permitan el desarrollo local.

- Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población (incluyendo el tema de la soberanía alimentaria), para eliminar el flagelo de la desnutrición crónica que afecta significativamente a la niñez, ya que limita su potencial desarrollo físico y cognitivo.

- Dar continuidad a la lucha contra la corrupción a través del fortalecimiento institucional del Sector de Seguridad y Justicia, con el apoyo de la Cooperación Internacional.



Algunas notas para el tratamiento de los sectores productivos, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA INDUSTRIA

Ahora bien, a partir de los años ochenta se hace notar el sesgo hacia una política aperturista que si bien mantenía la tesis de la re-conversión industrial, conllevó, a la larga a la desindustrialización del país. Recordemos que en 1981 se produjo la relación déficit fiscal/PIB más alta en la historia económica reciente: 7.1%, tema éste que propició las políticas de ajuste, estabilización y ajuste estructural.

Para entender entonces la política de los sectores productivos, es forzoso ver a los puntos de quiebre de los años ochenta, con el declive de la integración económica regional y las respuestas individuales de cada país. Se inicia así el desvanecimiento de cualquier intento de programación industrial, al estilo del emprendido por los países asiáticos.

Se señalan así algunos rasgos del rompimiento industrial:

- La creciente desnacionalización de la industria y del empresariado criollo
- Ineficiencia industrial, apoyándose en incentivos fiscales y protección.
- Desapego al establecimiento de plantas industriales complejas, para aminorar el impacto del desequilibrio externo, mediante la importación de insumos y bienes intermedios.
- Proliferación de industrias de bajo valor agregado, similares en cada país, afectando la necesaria economía de escala.
- Ocurrencia de fuertes desequilibrios externos, que derivan en crisis cambiarias.
- Escaso dinamismo en la captación de ingresos corrientes del Estado
- Predominancia del capital comercial y financiero sobre el industrial

Con el advenimiento de las políticas monetaristas, se apoyó la apertura externa, tanto de la cuenta capital, como la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ahora bien, a pesar de lo anterior, en la década de los ochenta se sigue impulsando CORFINA (Corporación Financiera Nacional), una entidad descentralizada típica de los años setenta, destinada a apuntalar a la empresa industrial privada, emulando los casos del IRI italiano, la CORFO en Chile o la Nacional Financiera –NAFINSA– en México.

Con el apoyo de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para efectos de seguimiento y de diseño de propuestas, cuatro objetivos coadyuvan al diseño de propuestas renovadas, bajo un marco que prioriza claramente el mercado interior, sin descartar la graduación a la producción de bienes transables internacionalmente, pero que a la vez se interconecta con los necesarios eslabonamientos entre política agropecuaria, industrial y de servicios de alta calidad y logísticos, vinculados a la cuarta revolución industrial.

Tales objetivos son los siguientes:

• **ODS 2:** poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

• **ODS 8:** promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

• **ODS 9:** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

• **ODS 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.

¿Cómo abordar estas políticas y conseguir resultados?. Miremos entonces, pensando en espiral hacia la concretización, cuáles son los desafíos más importantes:

Caracterización del Objetivo 2:

Sin lugar a dudas asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos es el desafío más general, buscando un incremento de la productividad, que para el 2030 se propone duplicar, con respecto al 2015. A ello se añade el énfasis en la agricultura familiar campesina y las pequeñas y medianas unidades productivas, con especial referencia a indígenas y mujeres.

Para lograr la anterior, la investigación en ciencia y tecnología resulta ser fundamental, garantizando un banco de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, buscando distribución justa y equitativa. Un tema central en esta línea es el del incremento de inversión pública y privada en infraestructura rural y servicios de extensión, incrementando incluso lo bancos de genes de plantas y ganado.

Debe tenerse presente aquí que, dentro de una modalidad de producción y consumo responsable, que se analizará posteriormente, el combate a la malnutrición y desnutrición se interconecta con los objetivos de política social, vinculados al combate a las enfermedades crónicas y al síndrome metabólico, mediante la implementación de la Economía Preventiva.¹

Caracterización del Objetivo 8:

Resulta evidente a la luz del análisis internacional que la industria, la ciencia y tecnología son los pivotes para lograr niveles más elevados de productividad económica. Es decir, la función de producción, al apuntalar la productividad del trabajo y del capital, consigue mejorar la productividad económica, y por ende buscar tasas anuales de crecimiento mayores al 5.4% como se busca. Aquí, la prioridad se le otorga a las mipymes al emprendimiento y la innovación, así como al acceso a los servicios financieros.

Se busca aquí, reducir la informalidad laboral, mediante la sostenibilidad de empresas en el tiempo y su mejora en términos de innovación.

Caracterización del Objetivo 9:

Se persigue aquí incrementar el peso de la industria en el PIB y en el empleo, buscando afianzar pequeñas empresas industriales, lo que únicamente se logra conteniendo los abusos del mercado de los oligopolios industriales. Se busca entonces la conformación e integración de cadenas de valor, lo que únicamente se logra evitando contratos predatorios, y conteniendo la subsunción de la producción a los comerciantes, coyotes, transportistas y acopiadores de raigambre primitiva, incluso cooperativas disfrazadas de apoyo productivo. Se busca entonces una logística afín a la cuarta revolución industrial.

Caracterización del Objetivo 12:

Este objetivo interconecta la política industrial y tecnológica de la innovación con el uso inteligente de los recursos naturales, así como mejores procesos de descarte, el procesamiento de desechos sólidos, industriales y demás

1. Ver a este respecto la política preventiva de seguridad social ya en proceso de implementación por el IGSS.

y la gestión racional de los productos químicos, que en Centroamérica está empezando con fuerza en contra de derivados de la industria petroquímica, principalmente el plástico. Resulta ser también un eje que se interconecta con medio ambiente y también con la política social de educación y salud

Elementos centrales de política comercial externa.

Una de las metas del ODS 2 dice lo siguiente: “corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo”.

Pero a la vez, recordemos que los ODS analizados están buscando doblar la productividad económica (del trabajo y del capital), para 2030. Ello pone a Guatemala como economías pequeña y abierta, vinculada al área Dólar en una disyuntiva, en virtud de que la política comercial norteamericana, liderada en estos años por la Casa Blanca no está siguiendo ni por asomo los postuados de la Ronda Doha para el Desarrollo.

La Ronda de Doha es la novena desde la segunda guerra mundial y la primera desde que el GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio) se transformó en OMC (Organización Mundial del Comercio). Con la misma se tenía previsto transformar de manera positiva el comercio mundial, armonizando barreras comerciales de diverso tipo y eliminando subsidios diversos al interior de los estados.

Ello no ha sido posible, y paradójicamente países asiáticos con los cuales los guatemaltecos tienen una propiedad

de bienes diversos, a través de la importación, mantienen tarifas altas sobre diversos productos agropecuarios, y a la vez mantienen importantes subsidios y tratos preferenciales a sus monopolios. En Corea del Sur, por ejemplo, son clave los llamados Chaebols, o monopolios industriales que tienen diversas relaciones con el Estado, y además reciben un apoyo masivo en infraestructura diversa.

La Ronda de Doha ha resultado una infructuosa y larga tarea de negociaciones, que se pensaba debía terminar en el 2005, buscando las grandes negociaciones principalmente entre Estados Unidos y China Continental, y entre éstos con la Comunidad Europea. Muy poco se ha logrado hasta hoy, y es más, en la actual coyuntura el Presidente Trump de los Estados Unidos está amenazando con una cuantiosa imposición de tarifas arancelarias a importaciones provenientes de la China Continental, aduciendo los cuantiosos subsidios que el gobierno chino tiene para sus empresas más competitivas a escala internacional, siendo varias de ellas de propiedad estatal.

Los temas tratados en la Ronda Doha son muy diversos, siendo parte de los más importantes los siguientes:

- Reglas anti dumping, de subsidios
 - Resolución de disputas
 - Ambiente
 - Transferencia de Tecnología
 - Trato a naciones menos favorecidas.
 - Cooperación técnica
 - Otros
- En tal sentido, muy bien convendría un replanteamiento de toda nuestra política comercial externa, buscando salvaguardias y renegociando compromisos que incluían sacrificios mutuos y que no han sido cumplidos por los países más avanzados que el nuestro, con los que sostenemos buena parte de nuestras relaciones comerciales. Diversos autores latinoamericanos vuelven a pensar en una protección arancelaria efectiva, pero que tome en cuenta la obsolescencia de diversos instrumentos de la primera etapa de sustitución de importaciones.
- Recordemos que, tal y como lo expuso en múltiples oportunidades el recordado Maestro Alfredo Guerra Borges a finales de los setenta: los instrumentos del desarrollo industrial primigenio se han oxidado o han perdido su filo original, por lo que se hace necesario contar con nuevos instrumentos. En tal caso el paso obligado es la definición de una nueva política industrial, de cobertura centroamericana.
- En tal sentido, un nuevo liderazgo regional es de suma importancia, principalmente en materia de la denominada integración a dos velocidades, con Guatemala, El Salvador y Honduras trabajando de una forma más armonizada. En todo caso, valga esta reflexión en la Revista para motivar a la maduración del tema.
- Agricultura
 - Servicios
 - Acceso al mercado de bienes no agrícolas
 - Propiedad intelectual
 - Inversiones
 - Competencia
 - Transparencia en compras del gobierno
 - Facilitación del comercio



FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y CONSENSO FISCAL



Presentar una propuesta que pretenda mejorar la fiscalización para alcanzar un modelo de eficiencia dentro del cual se espere un incremento en la recaudación, es decir alcanzar una mayor tasa de carga tributaria, inicia por realizar planteamientos enfatizando otros componentes que no requieren precisamente abordar un espacio de tributación óptima, sino más bien de intentar establecer un criterio que determine cuánto dinero será necesario obtener para sufragar el gasto que cumpla con las demandas sociales vigentes, y pueda ser sostenible y suficiente en el largo plazo.



Es por esta razón que la necesidad de estimar cuanto financiamiento se requiere para lograr un gasto público eficiente sería el primer paso para plantear una propuesta en concreto. No obstante, un ejercicio de esta categoría requiere una sábana de datos socioeconómicos que deberían abordar todos o al menos, la mayoría de indicadores

“

El desarrollo de la propuesta debe establecer un criterio de alcanzar un mínimo de gastos para lograr reducir las brechas latentes en materia de pobreza y así pues, estimar el óptimo de recaudación

”

que son posibles calcular dentro de un país, y que estos a su vez estén actualizados y presenten un sustento técnico metodológico que genere un nivel de confianza aceptable para asegurar que los mismos se apegan a la realidad. Dicho sea de paso, para lograr lo anterior hay que considerar que los sistemas estadísticos del país deben tener la capacidad de realizar todo lo mencionado con los recursos (financieros, humanos y físicos) para ello. Bajo estos supuestos óptimos, el cálculo de las variables que atienden entonces a establecer un nivel de gasto necesario que cumplan con las necesidades y demandas sociales, bajo un esquema contractualista de un Estado

que se vincula bajo los estándares de democracia, equidad y justicia que atienden al beneficio común, entonces sólo así se puede llevar un ejercicio que tenga alta probabilidad de lograr sus objetivos.

La última Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2014), indica que del total de la población caracterizada el 38.8% es indígena, el 50.5% reside en el área rural y al menos 2.6% de los hogares en este país, cuentan con más de un miembro en condición de migrante. Del total de toda la población, el 59.3% se encuentra en condiciones de pobreza (es decir que viven por debajo del costo de una canasta básica ampliada o vital, en donde no solo se incluye el costo mínimo de alimentos, sino además el consumo no alimenticio, lo cual se estimó en Q10,218 mensuales por familia), y al menos un 23.4% de la población nacional llegaba a umbrales de pobreza extrema (que viven por debajo del costo de canasta básica alimentaria estimada en Q5,750 mensual por familia). (INE, 2015)

Con los datos presentados anteriormente se puede tener una idea de las condiciones básicas del país, y bajo el esquema de la pobreza que atenta contra más de la mitad de población, entonces también se puede dimensionar el conjunto de necesidades básicas que deben ser atendidas. En este sentido, bastaría con dejar el análisis, muy superficial y general si se quiere ver así, pero a la vez muy concreto en describir una realidad que implica

muchas problemáticas derivadas de dichas condiciones en la población del país, para entonces evidenciar la complejidad de lograr estimar un monto a financiar suficientemente el gasto público.

No obstante, el desarrollo de la propuesta debe establecer un criterio de alcanzar un mínimo de gastos para lograr reducir las brechas latentes en materia de pobreza y así pues, estimar el óptimo de recaudación. Para ello bajo un criterio de un país de bajos ingresos, el tamaño del gobierno debería de ser del 26.0% del PIB (2016) (Medina, 2016), mientras que los Acuerdos de Paz, mencionaron hace ya más de 20 años, que en 2000 debimos alcanzar al menos el 12.0% del PIB (Gobierno de Guatemala, 1996). Actualmente ninguno de los dos se ha logrado, de tal manera que un número que podría aproximarse a un óptimo sería de al menos un 15% del PIB en el mediano plazo, es decir en un lapso de entre 2 a 5 años dado que los efectos podrían dilatar este tiempo en la manera que se adaptan los agentes y se incorporan al nuevo modelo. Y la meta final, sería hasta alcanzar un mínimo de 22.0% PIB dentro del largo plazo, es decir entre los 8 a 10 años, dado que esta acción debería entrelazarse con otras intervenciones que mejoren la capacidad productiva del país, diversificando la producción industrial, por ejemplo, que permita generar mayor valor agregado a la economía, y más oferta laboral (dentro de un esquema formal).

Tamaño de gobierno, según clasificación de acuerdo al nivel de ingresos, 2016

Clasificación	Número	Tamaño promedio del Estado	Desviación Estándar
Altos Ingresos -OCDE-	31	44.0	8.2
Altos Ingresos -No OCDE-	23	32.9	7.8
Medios ingresos altos	52	34.6	11.5
Medios ingresos bajos	46	33.0	14.4
Bajos ingresos	34	26.0	7.1
Totales	186	34.1	12.0

Fuente: tomado de Medina Bermejo

Como se habrá notado, para la presente propuesta se considera que el país se encuentra dentro de un escenario pesimista y que pertenece al grupo de países de bajos ingreso, por lo cual las metas que se plantean podrían lograrse. Sin embargo, esto requiere además del componente técnico, una intervención política que llevará la propuesta a

un espacio de discusión entre actores políticos, burócratas, detractores, que dada sus posiciones de poder ante la economía del país, se verán afectados así como los que estarían en contra por razones de corte ideológico o respondiendo a grupos con intereses particulares.

Modificaciones a los impuestos

Para cumplir con el consenso que pretende mejorar un sistema tributario aumentando algunos impuestos y aplicando gestiones eficientes es que el modelo económico donde se aplique, debe presentar estabilidad macro-económica. En este sentido cualquier impuesto que se pretenda recaudar tendrá una conexión directa con el potencial de la economía. Claro que esto pueda no aplicar en todos los casos, es decir que a un ritmo de crecimiento de la economía no necesariamente se llegaría a traducir en incrementos a la carga tributaria ya que también depende de cómo se estructure el sistema tributario y que tantos beneficios cuenten ciertos sectores con mayores ingresos, por ejemplo. Pero en el sentido más amplio, tampoco se puede descartar que esta situación perjudique, dado que a un incremento interanual del PIB, esto puede denotar que los impuestos directos e indirectos tendrían un efecto inmediato en la recaudación si esta llega a ser suficiente y eficiente.

Para lograr encausar un consenso fiscal en una ruta que logre el éxito, es decir, alcanzar las metas de recaudación propuestas, se deberían considerar estos lineamientos base:

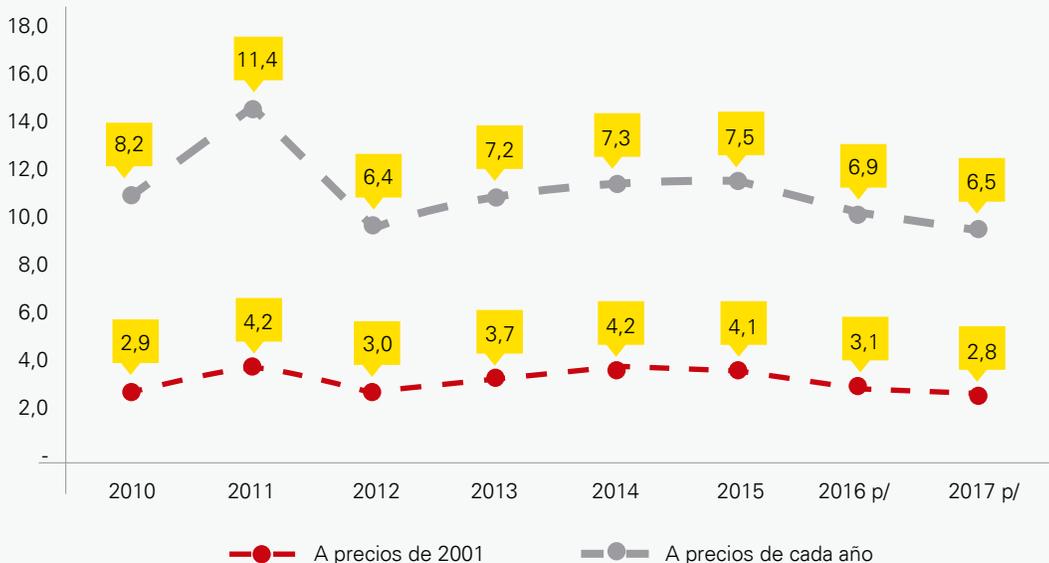
1. Reformar la legislación vigente para el reajuste de los mecanismos y normativas fiscales, sustentados en bases técnicas factibles y viables de realizar;

Cómo? Explicando y desarrollando la propuesta entre los actores políticos, económicos y sociales que deberán lograr un consenso ante la situación de recaudación actual del país. (Esto bajo un supuesto de que existe primero, la voluntad política para llevarlo a cabo, y segundo, que existe un entendimiento técnico y racional que permeará entre los participantes a manera que se logren tomar decisiones objetivas)

2. Corregir la deficiencias que presenta la recaudación e integrar mecanismo y controles que eficiencia la recaudación;

Cómo? Para ello harán falta tres ejes los cuales se deben alinear con la política fiscal del país, y de los cuales son los pilares del consenso. Estos ejes integran modificaciones: a los impuestos, al sistema sancionatorio y a la administración tributaria. Esto vendrá acompañado de directrices para lograr la eficiencia esperada.

**Guatemala: Tasa de crecimiento interanual del PIB
(a valores constantes 2001 y a valores de cada año)**



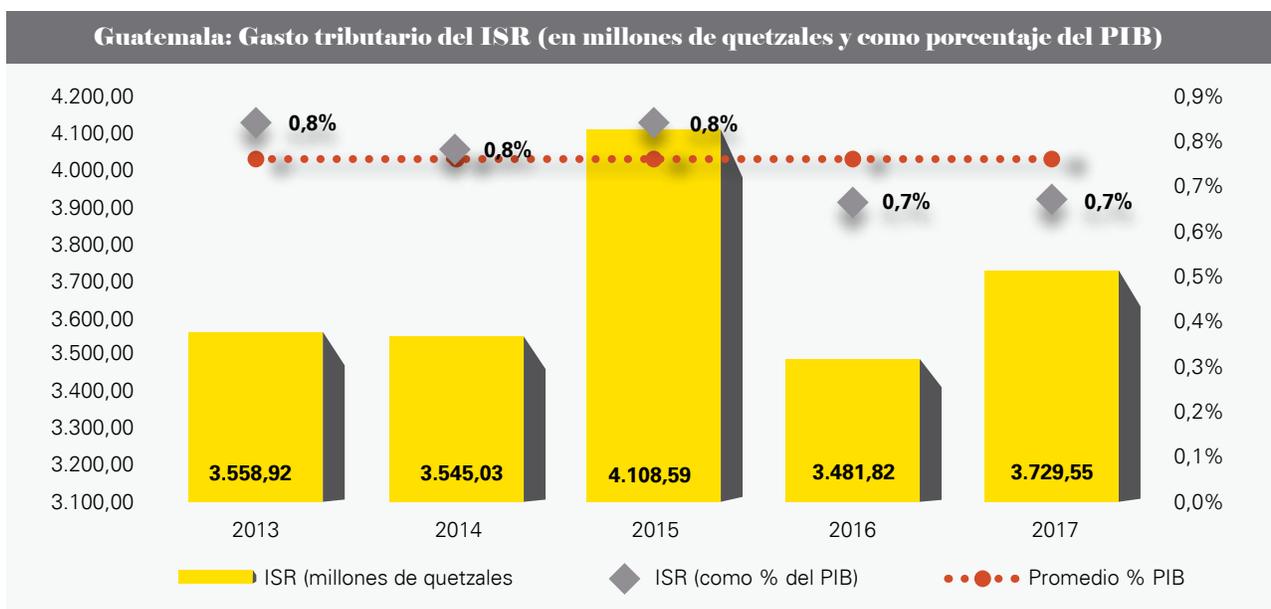
Fuente: Datos obtenidos del Banguat./p Cifras preliminares según la fuente.

Como se observa, el país ha disminuido su potencial de estabilidad económica en los últimos años pasando de lograr un crecimiento del 4.2% del PIB en 2011, hasta caer al 2.8% en 2017 (casi el doble). Esta caída pueda que obedezca a un determinado conjunto de aspectos coyunturales, exógenos y de otras índoles, sin embargo es importante resaltar lo dañino que esto puede llegar a representar en términos fiscales ya que demuestra el comportamiento de los agentes y que la dinámica que estos presentan, no están logrando generar un volumen de valor agregado a la economía que permita que se incremente la recaudación. Además que puede ser un síntoma de otros problemas que afectan de manera paralela como: el desempleo, el cual se situó en 2.1% de desempleo abierto según la última ENEI-3-2017 (INE, 2017)

Modificaciones al Impuesto sobre la renta (ISR) a personas físicas y empresas (jurídicas)

Para los autores Tanzi & Zeelas las personas físicas en los países en desarrollo que se gravan con el impuesto a la renta, este ha resultado ser relativamente poco productivo en la mayoría de estos países, puesto que el número de personas sujetas al pago de este impuesto, principalmente en las tasas marginales más elevadas, es reducido. Sin embargo, la estructura de las tasas de este impuesto hacia las personas físicas es el instrumento de política más visible con que cuenta la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo para poner de relieve su compromiso a favor de la justicia social y de esa manera lograr apoyo político para sus políticas. (Tanzi & Zee, 2001)

El problema de lograr la eficacia de la progresividad de las tasas, se ve afectado por el elevado nivel de otras exenciones y deducciones que benefician a quienes perciben ingresos más altos (los gastos deducibles de impuestos, exenciones fiscales a ciertas actividades como la educación por ejemplo). Por otro lado, la teoría sugiere que la progresividad de las tasas efectivas podría ser mayor si se redujera el grado de progresividad de las tasas nominales y también se redujeran las exenciones y deducciones. En efecto, todo objetivo razonable de equidad sólo exigiría unas pocas tasas nominales en la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Además, la eficacia de una tasa marginal elevada se ve reducida también por el hecho de que suele imponerse para niveles tan altos de ingresos (expresados como proporción del PIB per cápita) que pocas son las rentas sujetas al pago de tales tasas. (Tanzi & Zee, 2001)



Fuente: Con base en datos de la SAT

Según los datos que se presentan anteriormente, resulta que el ISR llegaría a tener la capacidad de incrementar hasta un 0.8% del PIB, los ingresos (en promedio), si se realizan eliminaciones de exenciones fiscales o tratamientos especiales, lo que representa en promedio total del gasto tributario unos Q10,331 millones, si le agregamos

también el ISO, alcanzando de esta manera el 1.0% del PIB.

Para lograr un incremento en la recaudación el ISR debería aplicar mejores mecanismos progresividad sobre personas físicas, sin dejar exenciones ante nadie, con lo cual también se ampliaría la base tributaria. En este

sentido se debería de aplicar un impuesto representativo mínimo a las personas en situación de empleo formal y con un ingreso igual al salario mínimo, logrando de esta manera aumentar la base tributaria, respetando el principio de capacidad de pago y el de generalidad. Este impuesto podría ser de al menos el 3% sobre su base gravable,

y de esta manera se podrían eliminar las deducciones que puede que beneficien a un buen grupo, pero a su vez castiga la recaudación desde su base. En esta misma línea se podría incrementar el gravamen de la tasa según la siguiente tabla.

Tabla estimada de un impuesto progresivo sobre la Renta a Personas Individuales

Monto	Tasa ISR	Monto a pagar	Ingreso disponible
Menor a los Q3,000	3.0%	Q89.97	Q.2,909.03
Desde Q3,000 hasta Q5,000	4.0%	Entre Q120 a Q160	Entre los Q2,880 y los Q3840
Desde Q5,001 hasta Q8,000	5.0%	Entre Q250 a Q400	Entre Q4,750 a Q7,600
Desde Q8,001 hasta los Q12,000	6.0%	Entre Q480 a Q720	Entre Q7,520 a Q11,280
Por arriba de los Q12,000	7.0%	Variable progresivo	Variable

Fuente: Estimación propia

Según Mirrless (1971) si se considera un aumento de la tasa impositiva marginal sobre un determinado nivel de ingresos, este aumento impositivo tiene un costo de eficiencia porque desalienta a los individuos que obtienen esos ingresos a realizar esfuerzos. Pero la variación impositiva no es distorsionante para aquellos individuos que obtienen ingresos más altos. Eleva su tasa impositiva media, pero no su tasa impositiva marginal. Dado que este aumento impositivo eleva los ingresos tributarios provenientes del nivel superior de la distribución del ingreso y puede utilizarse para financiar transferencias a todos los individuos, puede generar un beneficio en materia de equidad. (Mankiw, et al, 2000: 5)

Dado que aún no se cuenta con un estudio o datos sobre la productividad del ISR, no se puede presentar una estimación aproximada de cuanto podría ser el potencial recaudatorio, pero al aplicar estas modificaciones el incremento de recaudación se debería incrementar significativamente.

Modificaciones al Impuesto al valor agregado IVA y supresión de impuestos que gravan la producción y distribución

Según la teoría fiscal contemporánea, el impuesto sobre el valor agregado ha sustituido en gran medida a los impuestos selectivos al consumo de bienes específicos, que vulneran ya sea la condición de los bienes intermedios (como el petróleo), los cuales no deben estar sujetos a impuestos o la condición de que todos los bienes finales (como el tabaco o el alcohol) deben gravarse por igual (Mankiw, et al, 2001: p.27). De esta cuenta en Guatemala los impuestos que gravan la producción y la distribución, siendo estos también impuestos indirectos podrían ser suprimidos asumiendo que

con ello la Administración Tributaria podría focalizarse en mejorar la recaudación del IVA e incrementar parte de la carga tributaria que presenta más del 47% en promedio del total de la recaudación con este impuesto.

Asimismo, los autores indican que «en la práctica, los impuestos sobre el valor agregado están cargados de excepciones y reglas que vulneran las directrices de la política impositiva óptima. Por ejemplo, casi todos los países eximen de impuestos sobre el valor agregado a algunos "bienes básicos," como los alimentos. Si bien estas exenciones se aplican con el objetivo de reducir la carga impositiva sobre las personas de bajos ingresos, Atkinson y Stiglitz (1976) indican que existen mecanismos más eficaces, como la imposición redistributiva del ingreso, para alcanzar este objetivo.»

Guatemala: Estimación del gasto tributario de los impuestos indirectos como porcentaje del PIB

Impuestos indirectos	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
Al Valor Agregado ²	1.5637%	1.5977%	1.5155%	1.3886%	1.4440%	1.5019%
Derechos Arancelarios a las Importaciones	0.0799%	0.0543%	0.0413%	0.0359%	0.0477%	0.0518%
A la Distribución de Petróleo	0.0200%	0.0171%	0.0177%	0.0167%	0.0186%	0.0180%
A la Primera Matrícula	0.0049%	0.0015%	0.0020%	0.0019%	0.0018%	0.0024%
Sobre Circulación de Vehículos	0.0025%	0.0024%	0.0019%	0.0018%	0.0016%	0.0021%
A la Distribución de Cemento	0.0001%	0.0003%	0.0021%	0.0006%	0.0010%	0.0008%
Al Tabaco y sus Productos	0.0003%	0.0004%	0.0007%	0.0008%	0.0008%	0.0006%
A la Distribución de Bebidas	0.0001%	0.0001%	0.0001%	0.0001%	0.0001%	0.0001%

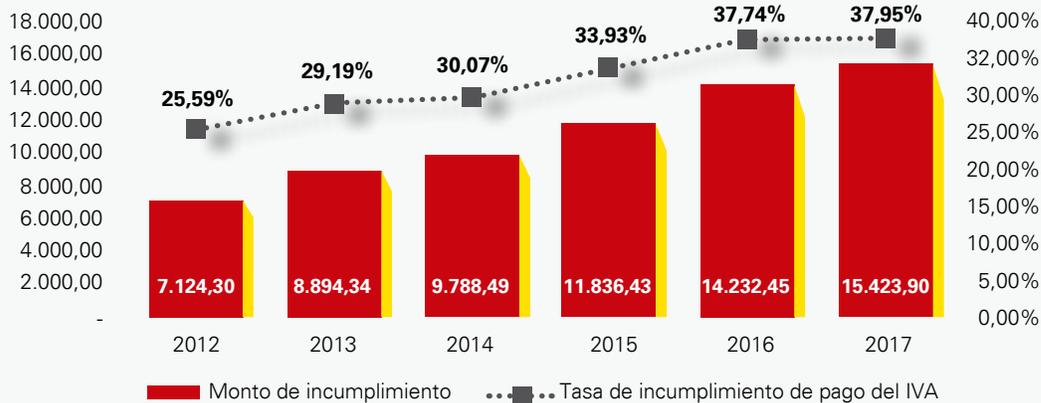
Fuente: Datos obtenidos de la SAT

Como es posible observar en la gráfica anterior, el IVA es el impuesto que más peso presenta respecto del PIB en cuanto al gasto tributario y en comparación del resto de impuestos indirectos los cuales no alcanzan tan siquiera un punto del PIB. Esto quiere decir que el potencial de dicho impuesto puede incrementar sustancialmente la recaudación hasta en más de un 1.5% del PIB si se aplican criterios de generalidad y se dejan de dar exenciones.

Por otra parte, si se toman en cuenta los montos de incumplimiento que actualmente presenta el IVA, se puede considerar que existe un espacio de recaudación que actualmente se está dejando de percibir por concepto del consumo que se realiza a nivel nacional. El problema también es que dado que al incumplimiento actual se le estima la deducción de la producción para uso propio, el consumo no afecto, los gastos de gobierno no gravable, los gastos de instituciones sin fines de lucro

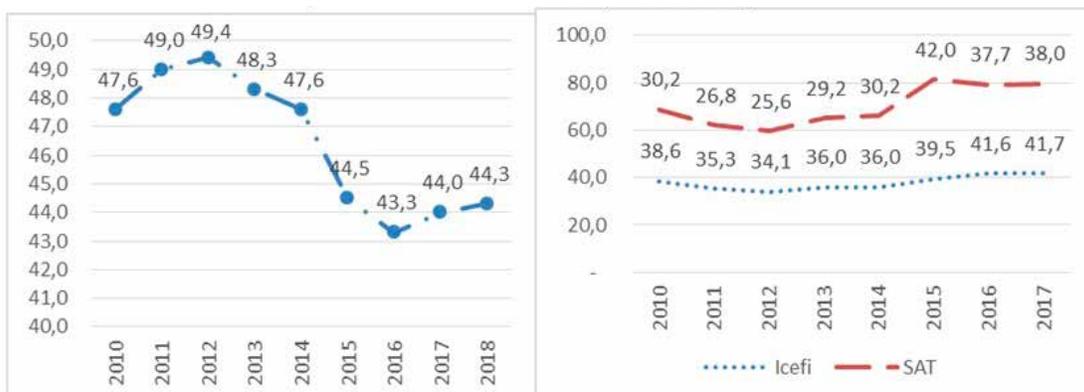
que sirven a los hogares no gravable y el consumo exento, entonces el consumo potencial total de bienes y servicios se reduce. Claro que exceptuando el consumo exento y el consumo no afecto, por ejemplo, se podría justificar esta disminución, y con las reducciones descritas anteriormente, se debería realizar un análisis más completo para que esto no integre el gasto tributario y la capacidad de recaudación incrementalmente.

Guatemala: Montos y tasa de incumplimiento del IVA (en millones de quetzales y como porcentaje de incumplimiento respecto a la recaudación neta)



Fuente: Información obtenida de la SAT

Por otra parte el nivel de productividad del IVA, muestran que rondan por encima del 46.5% en promedio, es decir, que tanto más podría recaudarse según la producción nacional de cada período y estimado por la tasa vigente (12.0%). En cuanto a la evasión, la misma se aproxima en promedio a un 37.9% según el cálculo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y del 32.5% según la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT),



Fuente: Datos obtenidos de Medina B (2018)

Es preciso señalar que NO debería existir la posibilidad de incrementar la tasa del IVA. Como bien lo señalan Peñas & Figueroa (2017), «La evidencia empírica muestra que el aumento del impuesto del IVA/ISV tiene efectos socioeconómicos negativos al incrementar la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso; desmejorar la situación de pobreza en mayor medida en hogares con jefatura femenina, en comparación con hogares con jefatura masculina; y, en general, empeorar en mayor medida el bienestar de los hogares que en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) tienen los ingresos más magros. Visto así, un incremento del IVA/ ISV podría impactar de forma negativa el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, más precisamente la consecución de algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): fin de la pobreza (objetivo uno); igualdad de género (objetivo cinco); y reducción de las desigualdades (objetivo diez).

La búsqueda de consolidación de las cuentas fiscales –proceso en el que juegan un papel importante la disipación de los déficits fiscales y la sostenibilidad de la deuda pública a través del aumento de impuestos indirectos, especialmente del IVA/ISV– representa potenciales efectos negativos sobre el bienestar de la ciudadanía. En este sentido, las inversiones compensatorias en los hogares más pobres son nada despreciables (Guatemala, 0.26% del PIB; El Salvador, 0.34% del PIB, y Honduras, 0.5% del PIB).»

El aumento de la tasa del IVA/ISV tiene un significativo efecto negativo en los patrones de consumo de los hogares del TNCA con respecto a la canasta de alimentos y bebidas. Esto es especialmente trascendente porque la medida tendería a reducir la ingesta de alimentos, principalmente en los hogares más pobres. De esa cuenta, se plantea la hipótesis de que la medida tiene efectos contraproducentes en

los esfuerzos de política fiscal que se hacen para reducir la desnutrición crónica. Resalta, en especial, el caso de Guatemala, país en el que los índices de desnutrición crónica son alarmantes. Este hecho podría suponer una dificultad adicional en el logro del ODS 2, es decir, el relativo a hambre cero.

El aumento también tiende a disminuir el bienestar de la ciudadanía del TNCA, sobre todo de los hogares más vulnerables, es decir, los de menores ingresos. Tanto la variación compensatoria como la equivalente muestran ese aspecto, con lo cual la medida haría aún más vulnerables a los hogares con más limitaciones económicas. Ello, desde la perspectiva ética, representaría una medida injusta.

Tabla 10

Capacidad tributaria y esfuerzo tributario en Centroamérica

País	Año	Ingreso Fiscal Total	Capacidad Tributaria	Esfuerzo tributario
Guatemala	2011	10.60%	23.70%	44.70%
El Salvador	2011	13.40%	30.90%	43.40%
Honduras	2011	18.70%	28.50%	65.60%
Nicaragua	2011	21.70%	28.70%	75.60%
Costa Rica	2012	20.00%	38.60%	51.80%
Panamá	2012	16.90%	36.30%	46.60%

Fuente: Datos obtenidos de Medina B (2018)

Finalmente y a manera de cierre, la capacidad tributaria estimada en Guatemala hacia 2011 fue de 23.7%, es decir que según la estructura tributaria vigente, se podría recaudar al menos entre Q23 a Q24 de cada Q100 que se están produciendo. Sin embargo de estos que entran en la capacidad de ser montos recaudables, únicamente el 44.7% se logra realizar. De esta manera, es importante que además de corregir los esquemas de ciertos impuestos, también sea posible realizar reformas al sistema sancionatorio y la administración tributaria.

Modificación al sistema sancionatorio

Lo más importante ante las modificaciones de los impuestos, es que exista un marco regulatorio que promueva y sustente la fortaleza del sistema tributario. Reestructurar el sistema tributario debe integrar: 1) el soporte legislativo; en cuanto a todo que toda modificación tenga un sustento legal y se haga valer desde la legislación vigente, 2) que los mecanismo de control y cumplimiento, además de sustentarse con bases legales, tenga la capacidad de

generar una sensación de riesgo en los contribuyentes que históricamente se han decidido por no tributar, evadir o realizar elusión.

Para lograr entonces un cumplimiento mínimo voluntario, las sanciones deben ser incluso nulas para el contribuyente que es responsable y que a lo único que se debería limitar la administración tributaria sería a facilitar los procesos, premiando en cierta manera su responsabilidad y alta moral tributaria. Por otra parte para los contribuyentes o potenciales contribuyentes, la

implementación de mecanismos de control y de sensación de riesgos debe ser más drásticos, en el sentido de la aplicación de multas sancionatorias, mejores mecanismos penales para los que lleguen a cometer delitos penados, en donde las sanciones sean proporcionales al delito, pero que den una sensación de castigo meritorio y por lo cual se debería de llegar hasta dicho punto.

Será necesario la reestructuración del código tributario las leyes que regulan cada impuesto de los que se pretende reformar. Asimismo todos los aspectos sancionatorios deben mantener la protección del principio de confiscatoriedad, y establecer mecanismos que atiendan a un mejor control y evaluación de sus procesos.

Modificación a la administración tributaria

Según (Tanzi & Zee, 2001) una administración tributaria eficiente sin contar con un personal bien educado y bien capacitado puede conllevar a dificultades, cuando falta dinero para pagar salarios adecuados a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria y para informatizar las operaciones (o incluso para proveer servicios eficientes de teléfonos y correo), y cuando la capacidad de los contribuyentes para llevar sus cuentas es limitada.

En este sentido es necesario mejorar las condiciones laborales de los técnicos de la administración tributaria, ya que primero, se debe velar por una carrera institucional de dichas personas, segundo, los salarios deben ser competitivos dentro de la oferta del mercado, para evitar deserciones o fugas de talento y tercero, se debe resguardar la integridad y transparencia de cada uno, a manera que se incentiva el trabajo técnico de calidad y la responsabilidad por el mismo, a contrapuesta de que sean vulnerables a aceptar de-

fraudación, sobornos y demás acciones ilegales, que son latentes dentro de las administraciones.

Cambiar toda la estructura tributaria amerita un costeo de los insumos que serán necesarios para alcanzar la reforma fiscal propuesta, y que esto represente una cobertura nacional que logre fortalecer el seguimiento de las empresas e individuos, y que además esté atento más de cerca de las economías rurales, en donde los ingresos de subsistencia de la mayoría de personas vienen de economías informales que lo que menos desean es pagar impuestos, al igual que las empresas formales y grandes. La gran diferencia será que dentro del esquema de impuestos más reducido y con una administración tributaria fortalecida, la capacidad de incrementar la carga fiscal al nivel de necesidad del gasto público se verá reflejado en el bienestar de consumo público de las y los contribuyentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Gobierno de Guatemala / Congreso de la República.
- Azpirtarte, J. (23 de marzo de 2017). Azpirtarte, Joaquin. Recuperado el 12 de noviembre de 2018, de <https://www.juandemariana.org:https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/la-confiscatoriedad-de-los-impuestos-limites-reales>
- CIEN. (2011). Sistema Tributario Guatemalteco. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Cordova Noguera, A. (2014). La Administración Tributaria. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Crespo Arrazate, A. (2015). Infracciones y Sanciones Tributarias. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- FMI. (2017). Guatemala. Informe de Evaluación de Desempleo TADAT. Guatemala: Fondo Monetario Internacional con la cooperación de otras instituciones internacionales.

Gobierno de Guatemala. (1996). Los Acuerdos de Paz en Guatemala. Guatemala: Secretaría de la Paz.

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

Icefi. Peña W. & Figueroa W. (2017). Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV sobre la pobreza, la igualdad y el bienestar: Una microsimulación para Guatemala, El Salvador y Honduras. Boletín de Estudios Fiscales. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

INE. (2015). República de Guatemala: Encuesta de Condiciones de Vida 2014. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE. (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 3-2017. Guatemala: 2018.

Lemus Juarez, H. (2014). El sistema tributario guatemalteco ante la Resistencia a la Acción Fiscalizadora. Guatemala: Universidad Galileo.

Mankiw, G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2000). Imposición óptima: teoría y práctica. Massachusetts: Journal of Economic Perspectives.

Medina Bermejo, A. (2017). Los Ingresos Públicos. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

SAT. (s/d de marzo de 2011). <http://www2.congreso.gov.pe>. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, de [http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0C906C-2969D6CFBF05257C130072D614/\\$FILE/SANCIONATORIO.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0C906C-2969D6CFBF05257C130072D614/$FILE/SANCIONATORIO.pdf)

SAT. (s/f). <https://portal.sat.gob.gt>. Recuperado el 16 de septiembre de 2018, de <https://portal.sat.gob.gt:https://portal.sat.gob.gt/portal/preguntas-frecuentes/principales-impuestos-guatemala/>

Scherone, O., & De la Torre, C. (2003). Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria. Washington D.C.: Banco de Desarrollo Interamericano.

Tanzi, V., & Zee, H. (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. Washington: FMI.

Universidad Politécnica de Cartagena. (S/F). <http://ocw.bib.upct.es>. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, de http://ocw.bib.upct.es/pluginfile.php/11696/mod_resource/content/1/TEMA%203%20%28UD%201%29%20III-13.pdf.pdf

Notas sobre política de Empleo Digno

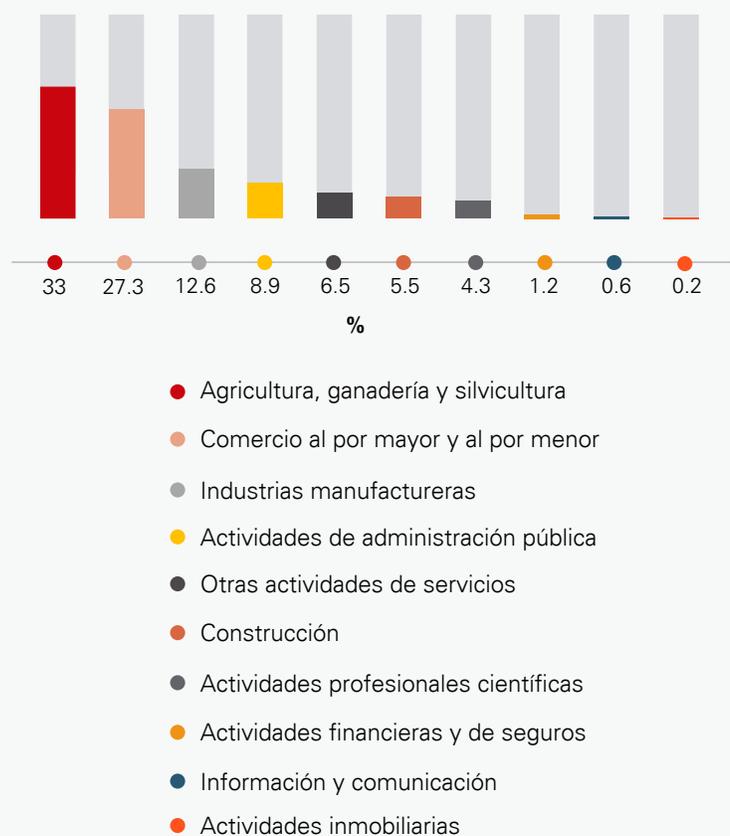
Respecto al crecimiento económico, se requiere aumentarlo y que este sea sostenido en el tiempo. Debe recordarse lo que se apuntó en los Acuerdos de Paz, que señalaba como una meta importante alcanzar un crecimiento económico sostenido mayor al 6%. Para lograr un verdadero desarrollo económico y social además de promover el crecimiento económico deben realizarse paralelamente inversiones en aspectos sociales como la salud y la educación.

Únicamente en 2006 se alcanzó la meta establecida en los Acuerdos de Paz relacionada al crecimiento económico; ese resultado coincidió con un desempeño externo favorable en materia económica.

A pesar de que durante los últimos años se han registrado tasas interanuales positivas con relación al comportamiento económico nacional, el mismo ha sido insuficiente para incrementar significativamente los puestos de trabajo, por su parte la informalidad prevalece. Según la Encuesta de Empleo e Ingresos 1 - 2018 (ENEI 1-2018), el 70% de la población ocupada se encuentra en la informalidad de la economía.

La ENEI 1-2018 también revela otros datos que pueden orientar la política de empleo, por ejemplo, los porcentajes de población ocupada según actividad económica que se presentan en el cuadro 1:

Gráfica 1. Población ocupada según actividad económica



Fuente: elaboración propia con información de la ENEI 1-2018.



de Competitividad bajo la administración del Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM) mismas que operan en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

En ese sentido, deben aprovecharse todos los diagnósticos de potencialidades laborales que existen en cada territorio;

- Sostenibilidad;
- Diálogo social tripartito;
- Corresponsabilidad;
- Inclusión; y
- Equidad de género.

Los ejes que se definieron en la Política en mención son los siguientes:

- Generación de empleo;
- Desarrollo del capital humano;
- Entorno propicio para el desarrollo de empresas;
- Tránsito a la formalidad;

La Política señala obstáculos en cada eje indicado los cuales deben ser considerados como líneas de acción para incrementar los puestos de trabajo y lograr un mayor crecimiento económico y bienestar social; por ejemplo en el eje relacionado con la generación de empleos se mencionan los siguientes:

- La generación de empleo no se encuentra posicionada en el centro de las políticas macroeconómicas;
- El país se enfrenta a bajos niveles de inversión pública y privada;
- La estructura productiva no está suficientemente diversificada;
- Existen bajos niveles de competitividad en infraestructura productiva y tecnológica;
- Hay debilidad en el Servicio Público de Empleo y en Sistema Nacional de Información Laboral.

Los datos de la ENEI 1-2018 sugieren la poca especialización de la mano de obra al concentrarse los mayores porcentajes en actividades como la agricultura y el comercio. Esta situación orienta en el sentido de saber en qué tipo de actividad económica puede motivarse el empleo. Al parecer, es en actividades que requieren poca especialización de la mano de obra.

Paralelamente el Gobierno a través del gasto público debe garantizar una mejor formación de la fuerza laboral, iniciando desde una alimentación adecuada para contrarrestar el flagelo de la desnutrición crónica que afecta significativamente a la niñez guatemalteca.

La promoción de empleo debe basarse como señala la “Política Nacional de Empleo Digno 2017 – 2032 Crecimiento Económico Sostenido Inclusivo y Sostenible” en los siguientes enfoques y principios rectores:

Derechos humanos

Trabajo decente

Según la OIT se refiere a “contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo, que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejorando perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y partici-

pación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres”.

Territorialización

La referida política sugiere utilizar las plataformas constituidas en las Mesas

“

Paralelamente el Gobierno a través del gasto público debe garantizar una mejor formación de la fuerza laboral, iniciando desde una alimentación adecuada para contrarrestar el flagelo de la desnutrición crónica que afecta significativamente a la niñez guatemalteca.

”

Respecto al eje “Entorno propicio para el desarrollo de empresas” la Política identifica los obstáculos siguientes:

- Baja productividad e ingresos precarios;
- Limitado acceso a la tierra productiva;
- Dificultades para el acceso al crédito;
- Trámites administrativos engorrosos para la formalización de negocios;
- Deficiente infraestructura para la productividad;
- Vulnerabilidad de las MIPYME y de los emprendimientos;
- Falta de información y acceso a mercados y encadenamientos productivos;
- Debilidad institucional y lentitud en la ejecución de políticas públicas;
- Incremento de inseguridad laboral y ciudadana;
- Marco jurídico y reglamento poco propicio.

Para lograr un crecimiento económico sostenido es indispensable la realización de inversiones significativas en infraestructura productiva (camino, carreteras, puentes, puertos, aeropuertos). Garantizar la transparencia en las gestiones que impliquen dichas inversiones es un imperativo.

Debe buscarse la especialización de la fuerza laboral que permita mejores ingresos y además aprovechar de mejor forma los tratados de libre comercio con la inserción de cadenas productivas de valor que permitan el desarrollo local.

Es inevitable reconocer la necesidad de fortalecer los ingresos tributarios del Estado para poner en marcha un plan de reactivación económica. En ese sentido, se hace importante revisar los compromisos pendientes en materia fiscal contenidos en el Pacto Fiscal, realizar nuevas propuestas en donde se considere además el tema ambiental en la política fiscal y convocar de inmediato

a un diálogo nacional que resulte en una reforma fiscal de carácter integral.

El estudio titulado “Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos” elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS) y por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2016, apunta recomendaciones importantes que deben tomarse en cuenta en una propuesta cuyo objetivo sea incrementar los empleos, las inversiones y en consecuencia el dinamismo económico. El estudio en mención hace varias recomendaciones dentro de las cuales destacan las siguientes:

- “Para lograr los efectos transformadores de las PDP (Políticas de desarrollo productivo) es indispensable crear la institucionalidad y los mecanismos de gestión y coordinación que garanticen el diálogo social y la construcción de una visión compartida sobre el modelo de desarrollo deseado, tanto a nivel nacional como regional.
- ...Apoyar a las micro y pequeñas empresas (MYPE) para aumentar su productividad, competitividad y formalización, de manera que puedan generar empleos de calidad. Este sector, junto con los trabajadores por cuenta propia concentran alrededor del 85% de la fuerza laboral de la región...
- Promover reformas a los sistemas educativos y de formación profesional para aumentar su cobertura y calidad. Las políticas de educación técnica y formación profesional deben alinearse con las políticas de desarrollo productivo, de manera a responder a las necesidades del sistema productivo.”



ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

- 1) Aumentar y flexibilizar el crédito bancario al sector privado, con tasas preferenciales de interés para actividades productivas como

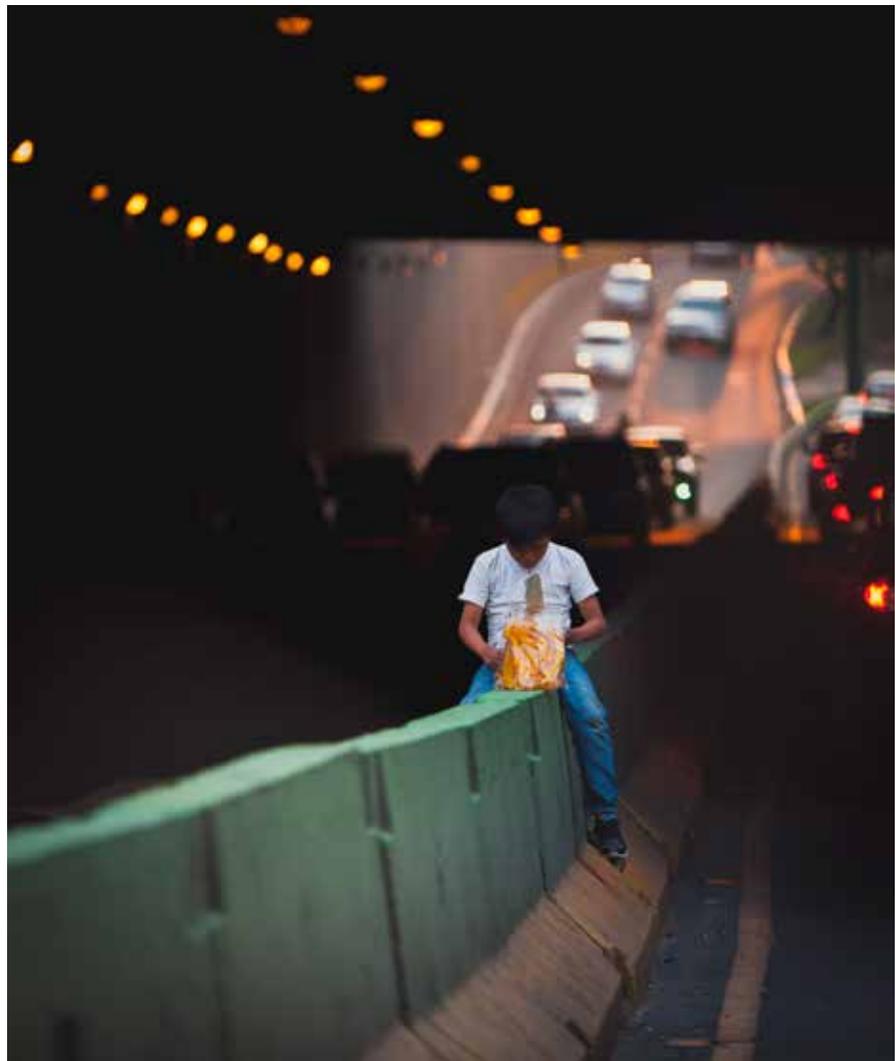
la construcción de vivienda, actividades artesanales, empresas agrícolas familiares, pequeños y medianos campesinos. La banca privada juega un papel decisivo en esta materia.

- 2) Fomento a la micro, pequeña y mediana empresa a través de asistencia técnica y financiera con créditos blandos. Los bancos con participación accionaria estatal deberán tener una participación relevante en este aspecto.
- 3) Protección arancelaria con el objeto de fomentar la producción interna, iniciando un proceso formal y sostenido de sustitución de importaciones y aumento y diversificación de las exportaciones.
- 4) Utilizar de forma productiva las remesas familiares, diseñando y poniendo en práctica, por ejemplo, programas de estímulo a su inversión en actividades económicas diversas (empresas familiares agrícolas, comerciales, artesanales, de construcción, entre otras). Debe promoverse la participación conjunta de los receptores de dichas remesas, el gobierno y el sector bancario.
- 5) Reactivación de la inversión pública productiva y social en general (construcción, mantenimiento y remozamiento de la red vial, hospitales, escuelas, vivienda popular, agua potable, drenajes, electricidad, telecomunicaciones, entre otras).
- 6) Compromiso con el restablecimiento de un estado de derecho pleno, respeto a las leyes y a la Constitución, promoviendo con esto un clima político estable, con lo cual se logrará la ansiada seguridad jurídica para la inversión nacional e internacional.
- 7) Incrementar el gasto social del gobierno, especialmente en salud, educación y seguridad ciudadana, o cual tiene efectos de

corto, mediano y largo plazo en las condiciones y calidad de vida de la fuerza de trabajo, lo cual mejora el aspecto cualitativo de la misma, incrementando, por lo tanto, su productividad o rendimiento.

- 8) Con efectos de largo plazo, debe establecerse una política seria, sostenida y de amplia cobertura, de combate, reducción y erradicación de la crisis alimentaria de la población y de la desnutrición crónica en la niñez. Estas calamidades afectan seriamente a la formación y desarrollo normal de las capacidades físicas y mentales de la población que las padece, de los niños en particular; redundando negativamente en la capacidad de aprendizaje, educación y las capacidades productivas de la actual y futura PEA.

- 9) El papel del Estado, a través de las políticas públicas, es decisivo, trascendental e insoslayable. Para el debido cumplimiento de su papel regulador, promotor y facilitador de sus funciones en general, y las relacionadas con las acciones arriba propuestas, debe contar con los recursos financieros necesarios, que, dada la crisis, deben ser fortalecidos e incrementados. Ante esto, es inevitable señalar los aspectos relacionados con el debido cumplimiento y fortalecimiento de la calidad del gasto; combate serio, sostenido y frontal contra la corrupción; y, reforma fiscal que tenga como eje central el mandato constitucional de un sistema tributario justo y equitativo, estructurado conforme el principio de capacidad de pago (Art.243).



LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU FINANCIAMIENTO

Colaboración Antonieta de Bonilla a partir de las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial

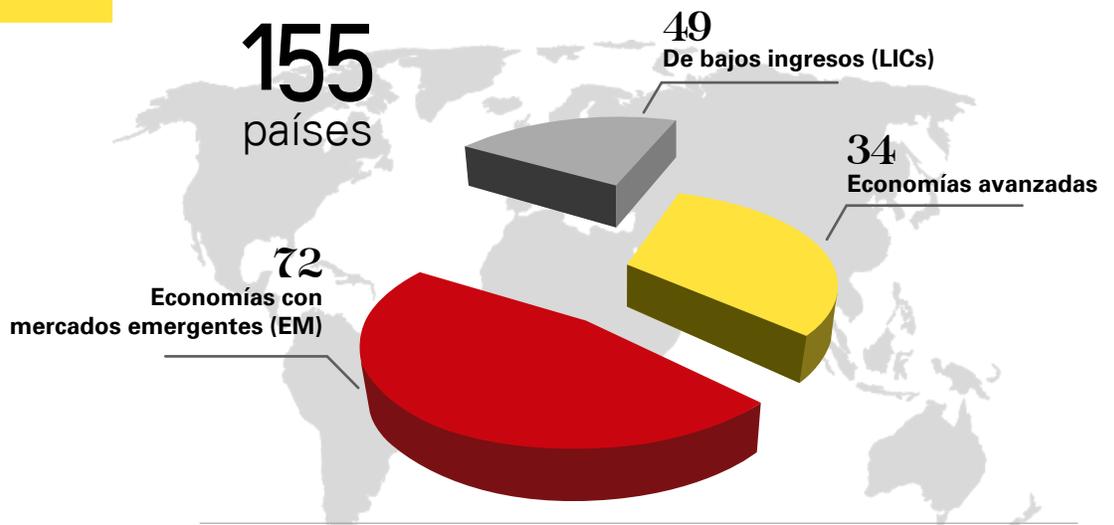
“

Los ODS tienen como objetivo poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas tengan paz y gocen de prosperidad.

”

Los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron elaborados en 2015 con el apoyo de 193 países miembros de Naciones Unidas, sobre la base de los avances alcanzados (aunque en forma desigual entre regiones y países) con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODS tienen como objetivo poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas tengan paz y gocen de prosperidad. Este complejo reto requiere de un apoyo decidido de la comunidad internacional que acompañe los esfuerzos que a nivel interno deben realizar los propios países. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha sumado a los organismos internacionales comprometidos con el logro de los ODS, tomando en cuenta que altos niveles de pobreza y desigualdad pueden tener un impacto importante en el mantenimiento de la estabilidad económica y el desarrollo económico sostenido de un país.

En un estudio publicado en enero de 2019, el FMI realizó una estimación del gasto adicional requerido en 2030 para lograr un avance significativo en alcanzar los ODS;¹ el estudio incluye una muestra de 155 países, 49 de bajos ingresos (LICs), 72 economías con mercados emergentes (EM) y 34 economías avanzadas. Los análisis preliminares indican que, en el caso de los países emergentes, el gasto adicional promedio es del orden de 4 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), mientras



1. IMF SDN/19/03. Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for SDGs. Vitor Gaspar; David Amaglobeli; Mercedes Garcia-Escribano; Delphine Prady and Mauricio Soto.

que para los LICs alcanza alrededor de 15 puntos del PIB; el estudio enfatiza la importancia de aumentar los ingresos fiscales como componente esencial de la estrategia de cada país; sin embargo, el tamaño de la brecha financiera en el caso de los LICs es de tal magnitud que resultaría inviable el cierre de la misma únicamente con movilización de recursos internos. Como parte de un proyecto piloto, el Fondo realizó una estimación más específica para 5 países dentro de los que se encuentra Guatemala. La brecha estimada para Guatemala es de 8 ½ puntos del PIB, por arriba de la estimada de 4 puntos para el grupo de economías emergentes dentro de las cuales se clasifica el país. El análisis concreto para Guatemala se encuentra en el documento de trabajo del FMI (WP/19/60) publicado en marzo de 2019, cuyos autores son Esther Perez-Ruiz y Mauricio Soto.²

Las principales conclusiones del referido análisis son las siguientes:³

“Guatemala hizo algún progreso en alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Los ODM proporcionaron un importante conjunto de metas para asegurar avances que permitirían obtener mejores resultados en educación y salud. Como resultado, en 2015, año meta de los ODM, la prevalencia de bajo peso y mortalidad en niños menores de 5 años se había reducido a más de la mitad con relación al nivel prevaleciente en 1990, la incidencia de malaria se redujo significativamente y la tasa de alfabetismo entre los jóvenes de entre 15 y 24 años incrementó a 93%. Sin embargo, Guatemala progresó mucho menos, o incluso retrocedió, en otros indicadores de desarrollo tales como mortalidad materna o inscripción de niños en educación preprimaria y secundaria. En general, esfuerzos adicionales son necesarios para que Guatemala erradique la pobreza, que

es una meta mayor, y para asegurar el acceso a servicios de salud, educación, agua y saneamiento e infraestructura vial para todos los guatemaltecos.”

“El gasto adicional consistente con un buen desempeño en capital humano y físico relacionado con los ODS es de gran magnitud. Guatemala enfrenta necesidades adicionales de gasto de alrededor de 8 ½ puntos porcentuales (pp) del PIB en 2030 para alcanzar las metas en salud, educación e infraestructura en carreteras, agua y saneamiento contenidas en los ODS. El ejercicio de costeo sugiere que el costo de alcanzar mejores resultados en educación y en infraestructura de carreteras podría ser significativamente más alto a alrededor de 3.3 y 3.2 pp del PIB en 2030, respectivamente. El análisis también sugiere que un incremento de 1.3 y 0.6 pp del PIB en 2030 en salud y agua y saneamiento, respectivamente, sería consistente con un buen desempeño en estas áreas. Si bien sustanciales, estas estimaciones de costos deberían conmensurarse con una estrategia de financiamiento que incluya esfuerzos continuos en administración tributaria, una ampliación de la base tributaria, un aumento de la participación del sector privado y una mayor eficiencia en el gasto.”

“Asegurar un ambiente institucional de apoyo a estos esfuerzos es crucial para alcanzar los resultados deseados de ODS. Los retos de desarrollo de Guatemala van más allá de aumentar los niveles de gasto, y requieren cambios institucionales importantes para mejorar las capacidades de entrega, alejarse de la segmentación generalizada en la provisión de bienes públicos y asegurar su acceso a todos los guatemaltecos. Como tal, el desarrollo involucra principalmente un cambio mayor en las expectativas de la sociedad que resalte el potencial de cre-

“
Las estimaciones de costos deberían conmensurarse con una estrategia de financiamiento que incluya esfuerzos continuos en administración tributaria, una ampliación de la base tributaria, un aumento de la participación del sector privado y una mayor eficiencia en el gasto.

cimiento de mediano plazo y el progreso social por medio de una solidaridad fortalecida. Las semillas para tal cambio en Guatemala están plantadas en la Constitución, los Acuerdos de Paz de 1996, y el Pacto Fiscal de 2000. El Plan Nacional de Desarrollo Katún 2032 constituye una señal de propiedad nacional y compromiso para el desarrollo, pero se necesitan esfuerzos más contundentes para mejorar de una manera significativa los estándares de vida de los guatemaltecos.”

Para leer el estudio completo entrar al vínculo:
<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019060.ashx>

2. IMF Working Paper. Attaining Selected Sustainable Development Goals in Guatemala: Spending, provision, and Financing Needs.

3. Se hace la aclaración de que el texto original es en Inglés, y la traducción a español es una traducción libre.

Pobreza e inversión pública para infraestructura

El modelo de crecimiento económico que se aplica en Guatemala es predominantemente neoliberal y, por lo tanto, funciona en beneficio de las élites empresariales, asimismo, por más de dos décadas se ha orientado al crecimiento de los servicios y las importaciones. En ese marco, se hace necesario adoptar un nuevo modelo de crecimiento que se oriente al fortalecimiento de la producción real y que incremente la exportación de bienes transables, a la vez genere desarrollo humano sostenible.

Para entender la problemática económica del país y formular propuestas de políticas públicas en dirección a ese modelo que provoque un cambio hacia el desarrollo humano, integral e incluyente, se hace necesario hacer un análisis desde la economía política y el materialismo dialéctico, así como la aplicación del instrumental de análisis de la economía keynesiana, post-keynesiana y neoclásica.

El proceso de apertura externa y liberalización de la economía guatemalteca estableció las bases del funcionamiento del actual modelo neoliberal, implantado en el país a raíz de las recomendaciones de los organismos financieros Internacionales en el marco del consenso de Washington.

Los principales efectos de la aplicación del modelo neoliberal en Guatemala, se pueden resumir en los siguientes puntos:

No se alteró significativamente el esquema comercial de agro-exportación basada el sistema de monocultivo latifundista, con uso extensivo de la tierra y contratación estacional de mano de obra.

Introdujo un incipiente sector exportador de productos no tradicionales, entre los que destacan la industria textil.

Provocó el aumento de las importaciones de productos que tuvieron desprotección arancelaria, desde que se frenó el proceso de sustitución de importaciones basado en el mercado común centroamericano en las décadas previas (sesentas y setentas).

Se debilitó el aparato institucional del Estado en favor del sector empresarial (desconcentración y/o privatización de las empresas del Estado, reducción de personal de las instituciones, modificación de las funciones del BANGUAT).

Se abrió un proceso de reestructuración de la economía, observándose que, en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), ha venido aumentando de la participación del sector terciario, a la vez que se ha reducido la participación de la producción real (agrícola e industrial).

Aumentó la pobreza, el desempleo y la desprotección social, con mayor incidencia en el ámbito rural, generando mayor desigualdad e inequidad económica y social en el país, y provocando la agravación del deterioro de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

Ante el deterioro de las condiciones mencionadas en el punto anterior, la mayoría de la población que conforma la clase trabajadora se ha visto obligada a desplazarse hacia el sector informal de la economía, donde encuentra formas precarias de sobrevivencia (bajos salarios/ingresos, ausencia de prestaciones laborales, incertidumbre, inseguridad), siendo una válvula de escape a la problemática generada por el funcionamiento del modelo neoliberal.

Como segunda válvula de escape, también parte de la población ha optado por la emigración irregular, principalmente hacia los Estados Unidos o a otros países económicamente más desarrollados que Guatemala, en busca de mejorar sus oportunidades económicas.

“

La mayoría de la población que conforma la clase trabajadora se ha visto obligada a desplazarse hacia el sector informal de la economía, donde encuentra formas precarias de sobrevivencia

”

La población migrante que logró insertarse, temporal o definitivamente, en la economía de EEUU, ha contribuido al sostenimiento de la economía nacional por medio del envío de remesas familiares. Sin embargo, dichas remesas se han destinado principalmente al consumo y no a la inversión.

Tomando en cuenta lo anterior la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) propone sustituir el modelo neoliberal imperante por el modelo de crecimiento económico restringido por la balanza de pagos (CERBP), estructurado a partir de la aplicación de políticas públicas sustentadas en los principios de la economía social de mercado y las herramientas teóricas de la economía Keynesiana y neoclásica.

El nuevo modelo de crecimiento económico se centra en el aumento de la producción real a través de procesos de creación de valor en la agricultura e industria nacional principalmente, de manera tal que se fortalezca el mercado interno, a la vez que aumente la exportación de bienes transables.

El Estado de Guatemala, a través de las instituciones públicas, deberá adoptar medidas y/o llevar a cabo acciones que pongan a funcionar este nuevo modelo de crecimiento económico, teniendo en cuenta que dicho crecimiento provendrá principalmente de los procesos productivos desarrollados por el sector privado, a través de las empresas pequeñas, medianas y grandes, complementado por otras formas de organización de la producción, tales como cooperativas, asociaciones productivas empresas de capital mixto.

Como precondition para el funcionamiento del modelo se deben hacer las modificaciones que sean necesarias los marcos legales e institucionales, que el accionar de los entes públicos y privados, con el propósito de lograr que éstos faciliten el desarrollo productivo del país y que ello repercuta en el desarrollo humano y el bienestar de la población.



“

Para responder a la demanda energética existente y a las necesidades del crecimiento económico se debe invertir recursos en el aumento de la oferta energética del país,

”

Una segunda precondition es la base material del desarrollo productivo, la base tecnológica y la inversión en capital humano.

Sustitución de importaciones

Retomar el proceso de sustitución de importaciones sobre la base de la protección que se considere necesaria bajo el criterio de avanzar desde las industrias que sustituyan bienes de consumo, luego intermedios y finalmente de capital, pero además en áreas productivas definidas como prioritarias en función de su generación de valor agregado. Esta estrategia de sustitución de importaciones debe plantearse en el marco de la integración centroamericana y tomando en consideración los tratados de libre comercio ya suscritos por Guatemala.

Inversión pública en infraestructura

Se considera importante aumentar la inversión pública en infraestructura necesaria para el desarrollo productivo,

la comercialización de la producción nacional a lo interno y hacia el extranjero, así como para el desarrollo humano.

En relación con la inversión en infraestructura para el desarrollo productivo y la comercialización, se consideran prioritarias la infraestructura vial, energética, de comercialización (interna y externa), y de turismo.

Infraestructura vial

Al respecto, se observa la necesidad de recuperar la infraestructura vial existente que se encuentra en mal estado y propiciar su ampliación focalizada hacia zonas con alto potencial de desarrollo industrial, que además conlleve el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como aquella que complemente y viabilice el funcionamiento de obras de infraestructura ya ejecutadas, a la vez que contribuya al empleo de la mano de obra local. Se debe dar mantenimiento a la red de caminos rurales y su ampliación conforme a los requerimientos del desarrollo local.

Infraestructura energética

Para responder a la demanda energética existente y a las necesidades del crecimiento económico se debe invertir recursos en el aumento de la oferta energética del país, con los siguientes objetivos: **1.** Responder a la demanda de energía con fines productivos, **2.** Reducir el uso, los costos y la dependencia nacional de los combustibles fósiles, **3.** Reducir los niveles de contaminación derivados de dichos combustibles, **4.** Reducir el consumo de leña como fuente de energía en los hogares y su impacto en la deforestación, **5.** Ampliar la cobertura de la oferta energética para que la población que vive en áreas aisladas del país tengan acceso a la energía.

Infraestructura de apoyo a la comercialización interna

La construcción de centros de acopio y distribución, estratégicamente localizados para incidir en el reordenamiento y la eficiencia de los procesos de comercialización de los productos en el nivel municipal, departamental y nacional. Dichos centros deben complementar-se con centrales de transporte público. Esto puede reducir costos de intermediación, beneficiando a los pequeños productores y abaratando los productos de consumo y su facilidad de acceso para los hogares.

Infraestructura de apoyo a la comercialización externa

El mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura para facilitar el comercio internacional en los puertos, aeropuertos y principales puestos fronterizos.

Infraestructura de apoyo al turismo

Deberá incluir instalaciones para la vigilancia y protección de la biodiversidad y el patrimonio arqueológico, así como facilidades de acceso al turista, tales como senderos, miradores, áreas de descanso, instalaciones para ser administradas por las comunidades locales.

En lo concerniente a la inversión social, la misma debe dirigirse al desarrollo de la educación, la salud, los servicios de agua y saneamiento.

Infraestructura educativa

Mantenimiento y ampliación de la red de establecimientos educativos del sistema de educación pública en los niveles de primaria, secundaria y diversificado, acorde a las metas de extensión de la cobertura educativa y la universalización de la educación primaria y secundaria.

Infraestructura de salud

Mantenimiento y ampliación de la red de establecimientos de salud del sistema nacional de salud pública, acorde a las necesidades del acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud.

Infraestructura de agua y saneamiento. Mantenimiento de la infraestructura existente para los servicios de agua y saneamiento a la población y su ampliación para lograr el acceso universal.

Revisión del marco regulatorio de la inversión pública, privada o mixta para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables.

Aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Se considera importante revisar el marco legal que regula la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, tales como los minerales, hidrocarburos y otros materiales utilizados en el sector de la construcción, de manera que se cumpla con los procedimientos de consulta establecidos en el Convenio 169 de la OIT; asimismo, que las regalías por concesiones de explotación se establezcan en conformidad con los intereses nacionales y contribuyan al desarrollo local.

Aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Se considera importante revisar el marco legal que regula el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, especialmente aquellos que son vitales para el desarrollo humano, tales como el agua, el suelo, el bosque, garantizando que la utilización no conlleve el agotamiento y sostenibilidad de los mismos. Por otra parte, garantice el cumplimiento de la protección de las zonas

declaradas como reservas ecológicas, a efecto de preservar la biodiversidad y lograr la sobrevivencia de especies en riesgo de extinción, que se encuentren amenazadas o en distintas condiciones de vulnerabilidad.

El Estado, a través de sus instituciones públicas deberá generar condiciones que mejoren el clima de inversiones del país, entre ellas:

Mejorar la seguridad ciudadana, pública y nacional.

Servicios financieros.

Diseño e implementación de programas que reduzcan los costos de intermediación de las remesas familiares y faciliten su reorientación creciente a inversiones productivas, así como a proyectos infraestructura básica y social. Esto para evitar que las divisas generadas por las RF continúen destinándose a la importación de bienes de consumo.

Revitalización de la economía campesina para revertir los efectos del modelo agroexportador en el campo, que ha generado pobreza rural. Para lo cual se debe propiciar la seguridad y soberanía alimentaria, a la vez que se propicie la diversificación de la producción agrícola y de las actividades económicas en el ámbito rural (producción artesanal, ecoturismo, conservación/venta de servicios ambientales), por medio de acceso a la tierra o al empleo rural. La producción agrícola debe incentivarse por medio del acceso al crédito agrícola, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, desarrollo de modalidades de organización de la producción adaptadas al contexto local, tales como el funcionamiento de coo-

perativas, asociaciones productivas. Se debe facilitar condiciones para que los agricultores puedan llevar a cabo procesos de equipamiento y tecnificación productiva.

Fomento de la agro-industria, empoderamiento económico de las mujeres, huertos familiares, enfoque multicultural, agricultura orgánica.

Asistencia, protección y previsión social en el campo.

Inversión para facilitar las comunicaciones (internet de banda ancha).

Incentivos fiscales temporales focalizados en industrias manufactureras de uso intensivo de mano de obra, orientadas a la producción exportable. Inserción en las cadenas de valor, proyectos de desarrollo tecnológico e inteligencia artificial, bio-tecnología.

Mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, a través de la prevención de la violencia y los programas de protección y control.

Universalización de la educación secundaria, con mejoramiento de las matemáticas, computación, redacción, educación ciudadana, inglés, áreas técnicas.

Promoción de Guatemala como destino turístico a nivel internacional.

Reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales mediante, normas de construcción, sistemas de alerta temprana, ordenamiento territorial.



LA ECONOMÍA GUATEMALTECA: EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En su última visita a Guatemala realizada en noviembre de 2018, el personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) destacó que el entorno económico se desarrollaba en un ambiente de tensiones políticas internas y factores exógenos, los cuales han perdido desde entonces.

“

Tomando en cuenta la situación macroeconómica preva-
leciente, el FMI (2018b) considera que elevar los límites del gasto público en alrededor de 1.0% del PIB anual, contribuiría a apoyar el crecimiento a corto plazo.

”

El modesto crecimiento de la actividad económica observado en 2018 (3.1%), según el organismo financiero internacional, puede asociarse al deterioro de los términos de intercambio que fueron afectados. Además, en la Consulta del Artículo IV realizada a mediados de 2018, el FMI concluyó que el ingreso per cápita de los guatemaltecos en la última década ha crecido a una tasa promedio de 1.2%, nivel que considera insuficiente para reducir los altos niveles de pobreza, que se ubican alrededor de 60.0% de la población, de la cual el 23.0% vive en pobreza extrema. Para 2019, el FMI (2019) proyecta que la actividad económica de Guatemala crecerá 3.5%

El contexto político afectó la actividad económica, caracterizado por las tensiones observadas desde mediados de 2017, cuando el Fiscal General y la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) investigaron a autoridades gubernamentales. Adicionalmente, los escándalos de corrupción de 2015 que provocaron el encarcelamien-

to de los jefes de estado. El ambiente político desde entonces ha afectado la confianza empresarial y, por ende, la inversión privada, con implicaciones en el crecimiento económico.

Tomando en cuenta la situación macroeconómica preva-
leciente, el FMI (2018b) considera que elevar los límites del gasto público en alrededor de 1.0% del PIB anual, contribuiría a apoyar el crecimiento a corto plazo, enfocándose en algunos programas de alto impacto en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales forman parte de la estrategia nacional de desarrollo. La ejecución de los ODS continúa siendo un desafío. Por ello, una reforma fiscal integral resulta necesaria. En adición, otras acciones son importantes, tales como la orientación preventiva de la Contraloría General de Cuentas, la coordinación y supervisión del nuevo Viceministerio para la Transparencia sobre entidades involucradas en los procesos de adquisiciones y la adopción de un marco presupuestario de mediano plazo que

incluya una estrategia de inversión nacional.

El aumento permanente de los ingresos del gobierno central a al menos 15.0% del PIB es esencial para impulsar el gasto social y de infraestructura. El logro de tal nivel de ingresos requiere esfuerzos continuos de la administración tributaria y una reforma tributaria integral que debe ir acompañada de mayor capacidad de ejecución y mejor eficiencia del gasto público. Es importante destacar que Guatemala no cumple con los principios clave de un sistema tributario moderno que fueron establecidos en el Pacto Fiscal de 2000. Para que el gobierno cumpla con sus funciones básicas de política pública, ingresos adicionales de alrededor del 3.5% del PIB resultan necesarios. Además, la eficiencia del gasto debe incrementarse, por medio de la reducción de la asignación de ingresos y pisos de gasto obligatorios, definición de objetivos de gasto dentro de un marco presupuestario de mediano plazo y evaluación de los resultados del desempeño del programa.

Ingresos adicionales deberían estar orientados a programas de alto impacto en la búsqueda de los ODS, tales como la ampliación de la atención preventiva y primaria de salud, especialmente en áreas rurales; el incremento del acceso a servicios de nutrición, agua y saneamiento; ampliación de la cobertura del programa de asistencia social Mi Bono Seguro (que cubre menos del 30.0% de la población que vive en extrema pobreza); ampliación de la cobertura de pensiones para aliviar la pobreza de adultos (actualmente, el plan de pensiones cubre a menos del 20.0% de la población anciana); ampliación de los programas de educación preescolar, incluido el cuidado de niños e inversión en la capacitación de maestros y mejores instalaciones escolares; y

“
El aumento permanente de los ingresos del gobierno central a al menos 15.0% del PIB es esencial para impulsar el gasto social y de infraestructura.
”

el mantenimiento y ampliación de la red de carreteras.

En cuanto a la política monetaria adoptada, el FMI (2018b) resalta que reducciones en la tasa líder serían necesarias si el crecimiento económico y la inflación se alejan de las proyecciones del Banco de Guatemala. Las leyes recientemente adoptadas sobre microcrédito, garantías y titulación de cuentas por cobrar deberían ayudar a fortalecer la transmisión de la política monetaria. Sin embargo, el fortalecimiento del esquema de metas explícitas de inflación adoptado por el banco central es vital, ya que a pesar de que la inflación y las expectativas de inflación se han mantenido dentro del rango objetivo de 4 ± 1 puntos porcentuales durante

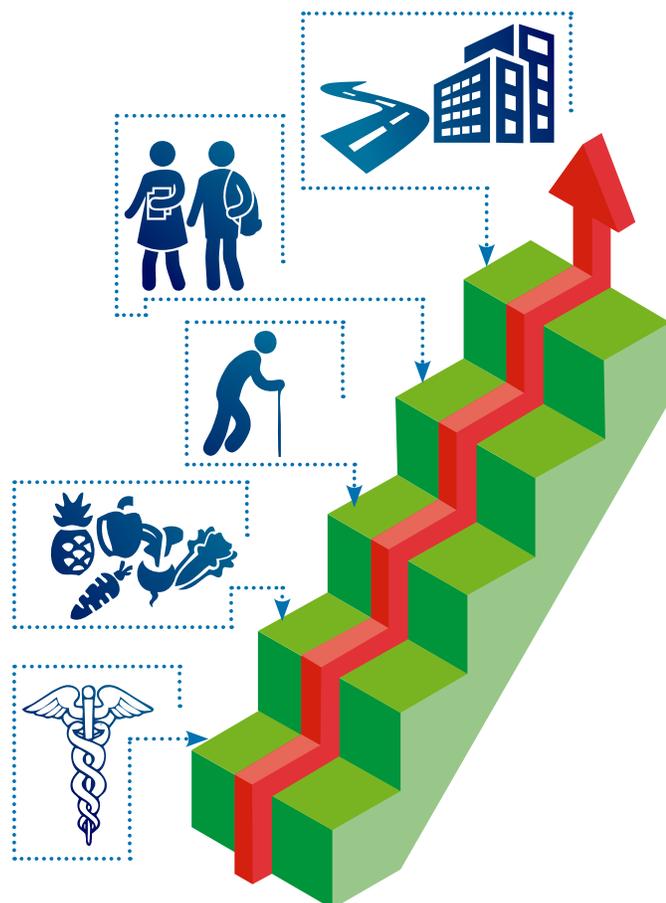
los últimos cinco años, la flexibilización del tipo de cambio facilitaría el ajuste a las condiciones externas e internas cambiantes. En el futuro, las autoridades deberían limitar las intervenciones cambiarias y permitir una mayor flexibilidad de la moneda. Esto podría lograrse mediante un aumento adicional en el tamaño de la desviación permitida de las operaciones cambiarias que desencadena la intervención y reduciendo la cantidad de intervención realizada una vez que se ha activado la regla.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fondo Monetario Internacional (2018a). Guatemala: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Guatemala. IMF Country Report No. 18/154. Junio.

Fondo Monetario Internacional (2018b). IMF Staff Concludes Visit to Guatemala. Press Release No. 18/416. Noviembre.

Fondo Monetario Internacional (2019). World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery. Abril.





REVISTA CIENCIAS ECONÓMICAS

Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas

-  0 Calle 15-46, Zona 15, Colonia El Maestro 8° Nivel, Guatemala
-  PBX: 2208-4500
-  revistacienciaseconomicas@ccee.org.gt
-  www.ccee.org.gt