

LOS DOMINIOS DEL PODER:
LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

FLACSO - Biblioteca

J. Fernando Valdez
Mayra Palencia



330.9

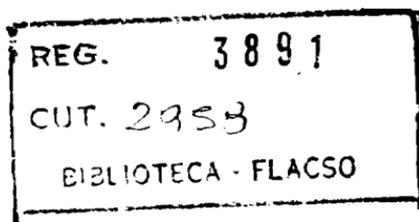
V145 Valdez, José Fernando

L *Los dominios del poder : la encrucijada
tributaria* / José Fernando Valdez, Mayra
Palencia. -- Guatemala : FLACSO, 1998
486 p. : il. ; 21 cm.

1 REFORMA TRIBUTARIA	2 POLITICA FISCAL
3 ESTUDIOS ECONOMICOS	4 POLITICA GUBERNAMENTAL
5 HISTORIA POLITICA	6 HISTORIA ECONOMICA
7 GRUPOS DE INTERES	8 GUATEMALA 9 PAZ

I. Palencia Prado Mayra

II. t.



343
1233 do

La edición de esta obra es posible gracias al patrocinio de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Programa Guatemala

Diseño de portada: Wendy Martínez

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de sus autores

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.

3a. avenida 14-68, zona 1

Teléfonos: 2325424 - 2329025 / Telfax: 2320237

Guatemala, Guatemala

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS / 11

PRESENTACIÓN / 13

INTRODUCCIÓN

- 1 Ensayando nuevos caminos / 19
- 2 Guatemala: un sistema político elitista / 30
- 3 ¿Dónde está el poder? / 33
- 4 ¿Poder, para qué? / 34

I LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1985

J. Fernando Valdez

- 1 Antecedentes. El Gobierno de Ríos Montt / 39
- 2 El Gobierno de Mejía Víctores / 66

II LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1987

J. Fernando Valdez

- 1 El contexto / 109
- 2 El proyecto de gobierno / 122
- 3 1987: El segundo año de gobierno / 134
- 4 La Reforma del 87 / 148
- 5 Los juicios retrospectivos / 170

III LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1992

Mayra Palencia Prado

- 1 El contexto / 179
- 2 Nuevo pacto social: nuevas frustraciones / 192
- 3 La agenda tributaria / 199
- 4 Definición de opciones de decisión tributaria / 205
- 5 Aplicación de opciones / 231

IV LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1994

Mayra Palencia Prado

- 1 El contexto / 243
- 2 La agenda tributaria / 263
- 3 La agenda de gobierno 1994-1995 / 270
- 4 La decisión tributaria / 284
- 5 La aplicación de opciones / 300

V LOS ACUERDOS DE PAZ Y

LA POLÍTICA FISCAL DE ÁLVARO ARZÚ

Mayra Palencia Prado

J. Fernando Valdez

- 1 El contexto / 315
- 2 El Programa de Gobierno / 330
- 3 El tema tributario en los acuerdos de paz / 336
- 4 El Liderazgo Empresarial frente a los
Acuerdos de Paz / 342
- 5 La política fiscal en el Programa de Gobierno / 348
- 6 La cooperación internacional frente a
la Agenda de la Paz / 355
- 7 Ante el *impasse* de la privatización,
nuevas propuestas tributarias / 373
- 8 Reacciones por las nuevas
propuestas tributarias / 380

VI LA VISION DEL LIDERAZGO
EMPRESARIAL / 391

VII CONCLUSIONES / 411

VIII RECOMENDACIONES / 433

Corolario / 439

Bibliografía / 445

Siglas / 455

Anexos / 461

AGRADECIMIENTOS

Los autores queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al personal de FLACSO que siempre estuvo dispuesto a apoyarnos.

Recibimos y agradecemos también el apoyo del Dr. Edmundo Urrutia quien leyó un primer borrador y proporcionó valiosas recomendaciones a los autores del estudio.

Un agradecimiento especial es para el Dr. Arturo Montenegro, quien desde su residencia en México se constituyó en un magnífico interlocutor académico; lector acucioso y desinteresado, nos hizo atender múltiples cuestiones que no percibíamos o no comprendíamos.

Por otra parte debemos agradecer la extraordinaria acogida que tanto entre los funcionarios de Gobierno como entre los dirigentes empresariales hubo a nuestros requerimientos. Las muchas horas que nos concedieron tienen un valor inconmensurable dentro de esta investigación.

El equipo de investigación se constituyó con Leticia Urizar como auxiliar de investigación, Carlos Corado

consultor, Mayra Palencia Prado investigadora, y J. Fernando Valdez investigador-coordinador.

Las montañas de información que reunimos a lo largo del proceso son en buena parte, responsabilidad de Leticia Urizar. Siempre dispuesta a resolver rápida y certeramente lo que se le requirió, generalmente contra el tiempo y no pocas veces fuera de horario, su involucramiento con el estudio fue tal que estos problemas no fueron un obstáculo para cumplir con lo encomendado. Buena parte de las transcripciones de las entrevistas estuvieron a su cargo.

Agradecemos a Carlos Corado la valiosa información que nos proporcionó y tradujo en múltiples series estadísticas, así como su apoyo para la construcción de las boletas de referencia para las entrevistas, y el vaciado de la información. En ese marco, valiosas discusiones que realizamos con el equipo dieron luz a múltiples dudas.

PRESENTACIÓN

Uno de los problemas no resueltos de la economía guatemalteca sigue siendo sin duda el sistema de tributación. La permanencia de este problema en un momento de cambios sustanciales producidos por la globalización, la apertura democrática y el proceso de paz, restringe las posibilidades de que el Estado pueda atender las necesidades del desarrollo nacional y las crecientes demandas de los diversos actores sociales. Esta situación coloca a los centros de investigación como FLACSO en el enorme desafío de volcar su capacidad y los resultados de sus actividades académicas al conocimiento de las políticas públicas a través de la promoción de un diálogo franco con distintos sectores, de modo que se amplíen los espacios para generar soluciones compartidas.

Los dominios del poder: la encrucijada tributaria recoge lo más relevante de los resultados de la investigación "Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias", desarrollada por el Dr. Fernando Valdez y la Licda. Mayra Palencia Prado; en la cual los autores aplicaron un método novedoso en política pública en que se articulan las experiencias y percepciones de los principales actores en los diversos

intentos de reestructuración tributaria que se han producido en el país en los últimos 15 años, y que dan lugar a explorar las perspectivas e identificar métodos y formas de solución posible a un problema secular que nos afecta a todos.

La riqueza que se registra de las entrevistas e inquietudes de 43 personalidades, especialmente de la cúpula empresarial y del sector público que protagonizaron en su momento los eventos macroeconómicas y de política fiscal del país, permite a los autores desprender tendencias, potencialidades y lecciones que coadyuvan a estimular la capacidad creativa de quienes actualmente participan en la adopción de decisiones y nuevos acuerdos para mejorar la recaudación tributaria.

De esa cuenta, el lector encontrará en esta investigación tres partes fundamentales: primero, cinco casos que registran las épocas de controversia tributaria y en que se destaca, el intento de reforma de 1985 con la famosa crisis de abril, la reforma tributaria de 1987 y la huelga empresarial en el período del primer gobierno civil, la reforma tributaria de Serrano en 1992, la controvertida reforma tributaria de 1994 y el caso de la política fiscal en el marco de los acuerdos de paz; luego la visión del Liderazgo Empresarial, que resume cómo el Liderazgo Empresarial ve la política tributaria y en general el desarrollo económico y social del país.

Con la publicación de este trabajo, que ha sido posible gracias a la colaboración de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), se abre una línea de investigación que requiere de un seguimiento continuado para promover la acción consensuada de definir una política fiscal acorde con los principios constitucionales

y a las necesidades de financiamiento público que el país necesita para hacer sostenible el desarrollo económico, superar la pobreza y consolidar la paz social.

Lic. Edgar Pape Yalibat
Coordinador del Área de Estudios Económicos
FLACSO

INTRODUCCIÓN

1

ENSAYANDO NUEVOS CAMINOS

Este libro es el resultado de la investigación *Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias*, que forma parte de un programa de investigación de largo plazo. En esa perspectiva, constituye una primera parte de un vasto proyecto multidisciplinario relacionado con los temas sociedad, Estado, empresarios y políticas públicas estratégicas.

El estudio de los empresarios como actor social, y también como individuos, es un espacio prácticamente virgen en Guatemala, ante el cual las ciencias sociales y las económico-administrativas tienen casi todo por hacer; lo mismo podría decirse de las disciplinas humanísticas.

Creemos que las condiciones requeridas como país para propiciar estudios sistemáticos al respecto y desde diversas ópticas temáticas y disciplinarias están básicamente dadas. Pero sobre todo existe la necesidad de emprenderlos como un requisito para contribuir a entender el difícil proceso de cambio social que vive la sociedad guatemalteca, y en particular uno de sus actores más conspicuos: el empresariado, cuyo liderazgo mayor tiene una grave responsabilidad como ningún otro sector influyente considerado individualmente, en lo que hoy tenemos como país, pero sobre todo, dado su peso en el sistema político y en la

economía, en lo que pueda hacerse por una Guatemala mejor para todos.

Al acometer el estudio, buscamos poner a prueba una forma novedosa de investigar los fenómenos públicos en los medios académicos nacionales; una manera de analizar la acción del Liderazgo Empresarial¹ en su interacción con el Estado, y en particular en el ámbito de las políticas tributarias, asunto que moviliza a los particulares y a sus organizaciones más que cualquiera otra política pública.

En la tradición académica predominante en Guatemala, la actuación estatal ha tendido a ser estudiada desde teorías sociopolitológicas mayores, o macroenfoques: sean éstas de orientación marxista o liberal en sus diversas variantes. En América Latina es sobre todo en la última década que se han venido empleando en forma creciente, aunque a ritmos diferentes, teorías de alcance meso y micro que buscan, más que la comprensión global de la acción socioestatal —una suerte de omnicomprensión como lo han pretendido los macroenfoques—, el entendimiento más o menos descriptivo, más o menos cualitativo de estructuras de Estado y procesos políticos de gobierno —también de estructuras y actores no gubernamentales— involucrados en términos de productos públicos como las políticas y los programas.

En ese marco de observaciones, la presente investigación es predominantemente politológica enfocada a reconstruir el sistema de toma de decisiones, mediante un amplio recurso al análisis contextual y a través de él, de los actores que concurren a

¹ En la investigación debe entenderse por Liderazgo Empresarial y Líderes Empresariales a todos aquellos sujetos que ocuparon un cargo formal en el periodo en estudio en las organizaciones miembros del CACIF.

INTRODUCCIÓN

aquel sistema: tanto actores gubernamentales como privados. En la etapa de acopio de antecedentes bibliográficos, los investigadores no pudimos encontrar estudios empíricos sobre la temática de nuestro interés.² Los estudios realizados han partido de otras metodologías o han sido especialmente de carácter económico apoyados en métodos econométricos, o de naturaleza politológica a partir de técnicas explícitas o no, de análisis político, o de plano, mediante formulaciones exclusivamente teóricas.

Desde la perspectiva de su afán experimental, este estudio es en cierta forma un ensayo; tanto por el dispositivo teórico empleado por primera vez para el estudio de las políticas tributarias en Guatemala —y por ello en proceso de prueba—, como por las técnicas utilizadas para el trabajo de campo, ámbito donde nos enfrentamos a la ausencia de experiencias previas en cuanto a formulación de guías de referencia para las entrevistas.

Empero, el interés por efectuar estudios sobre los empresarios desde diversas perspectivas ha crecido, y publicaciones ocasionales se están realizando, a pesar —o por esto mismo—, de enfrentar las carencias referidas.

2 El estudio más sistemático sobre la interacción Estado, sector privado e impuestos referido al caso guatemalteco, que pudimos identificar, fue el de Werner Johannes Marti (1994): *The private sector, the state, and economic Development*, tesis doctoral que el autor presentó para la obtención del grado por la University Texas at Austin. El estudio buscó documentar los conflictos de intereses entre los industriales y los agricultores. El autor realizó una documentada revisión de los efectos de la influencia que el modelo surgido con la Revolución Liberal habría tenido en tres áreas de políticas: promoción económica (agro e industria), desarrollo rural y fiscal. Sobre esta última, Marti dedica un capítulo: "Taxation and public investment: the economics of a weak state", en donde realiza una revisión de los, en su mayoría, intentos fallidos de reformas tributarias desde Carlos Castillo Armas hasta el Gobierno de Jorge Serrano Elías.

Teniendo en consideración las limitaciones ya esbozadas, al iniciar el trabajo nos propusimos efectuar un ejercicio de control sobre nuestras preferencias valorativas hasta donde nos fue y es técnica y humanamente posible. Separar, como actitud profesional, las *descripciones* de las *prescripciones*, en todo lo que compete a los casos de estudio fue una invocación constante en las discusiones antes y durante la redacción.

“Reconstruir” es una labor que inevitablemente deja de lado muchos hechos que no están escritos, lo cual obligadamente impone límites a la “veracidad” —siempre limitada— de los sucesos. Intentar hacerlo con la historia de la actuación del Liderazgo Empresarial en las arenas es una labor doblemente difícil: por ser el sector social menos estudiado del país, y sobre el cual, por ello mismo, se tejen múltiples mitos sobre su don de ubicuidad en todos los espacios e intersticios del poder.

Resulta una curiosidad intelectual constatar que, pese al elevado perfil con el que generalmente se comportan en la vida social, y a su incuestionable influencia en las agendas de prácticamente todos los gobiernos, los empresarios y en particular sus élites, repetimos, constituyen el gremio menos conocido por las ciencias sociales, y también por las ciencias económico-administrativas en el país.

Las ciencias sociales, desde la óptica de teorías con pretensiones omnicomprendivas, coherentes con su método, visualizan el comportamiento de los gremios desde el formato de “clase social” —el marxismo clásico—, y de la dinámica autónoma, espontánea, que se genera a partir del mercado, el gran organizador y orientador de las conductas sociales —teorías liberales—. En estas perspectivas, los fenómenos ocurren y concurren con arreglo a determinados patrones de conducta repetitivos y más o menos predecibles —determinados por la forma en que se vinculan a los medios de producción o al

mercado— lo cual haría ocioso, en cierta forma, toda disciplina que pretenda más modestamente, mediante el uso de teorías de alcance medio —en el caso de este estudio— escudriñar en algunos de los fenómenos socioestatales vinculados a los procesos de poder que derivan en políticas públicas y encontrar en ellos, comportamientos singulares y multicausales con validez sólo relativa.

La investigación

Entre enero y noviembre de 1997 se realizó la investigación *Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias*. La investigación se apoyó en las teorías, metodologías y las técnicas para el estudio de las políticas públicas denominadas “análisis de los procesos en la actuación gubernamental”³ y “arenas de políticas”.⁴

3 “Los *análisis de procesos* comprenden estudios de casos sobre la manera cómo se generan las demandas, cómo se forman los grupos de intereses para propugnarlas, cómo se definen las opciones de actuación, cómo se realizan las negociaciones que culminan en la elección de una opción determinada, y cómo se ha aplicado esta última. Con frecuencia, en estos análisis se hace una estimación de quienes han intervenido para alcanzar una decisión y en quién han influido, o de quién ha resultado beneficiado o perjudicado a consecuencia de la elección de una norma de actuación dada. (...) El análisis de procesos se puede centrar en cualquier etapa del proceso de actuación pública; es analítico en un sentido lógico, pero raramente recurre al análisis empírico riguroso; se ocupa menos de contrastar hipótesis que de proporcionar descripciones exactas y clarificadoras. Por lo tanto, en este tipo de análisis no se utilizan variables dependientes e independientes estándar ni ningún método empírico particular” [Manheim y Rich, 1988: 432].

4 En esta investigación utilizamos el término “arenas de poder” de acuerdo con su autor Theodore Lowi, quien lo propuso en su clásico *American business, public policy, case-studies, and political theory* (1964). Utilizamos la traducción “Políticas públicas, estudios de caso y teoría

Partiendo de la premisa de que los empresarios influyen decisivamente en la política (*politics*) y en las políticas (*policies*) gubernamentales, el objetivo general de la investigación fue responder y documentar empíricamente —y respecto de los casos estudiados— respuestas a las preguntas mayores que son formuladas en los estudios politológicos: *¿quién tiene el poder?*; *¿en dónde está el poder?*; y finalmente, *poder, ¿para qué?*

Responder preguntas sobre los procesos que se desarrollan para dar paso a las arenas de las políticas tributarias —entendidas éstas como subsistemas políticos—⁵, y cómo se formulan y

política" incluida en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. Las "arenas de poder" son un esquema interpretativo para los estudios de caso. De manera simplificada, el esquema del autor es el siguiente:

1 El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas; por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;

2 En política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*);

3 En consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Como diría Dahl, hay que preguntarse, "¿poder para qué?" [Lowi, 1992: 99].

5 De acuerdo con la teoría sistémica, un subsistema tiene los mismos atributos que el sistema, excepto uno: el subsistema "no puede ser considerado en una autonomía absoluta respecto del ambiente externo, desde el momento en que su ambiente está dado por el sistema mismo".

Esta particularidad define las condiciones con las que es correcto operar la extrapolación subsistema-sistema: considerar los primeros como instrumentos analíticos específicos, caracterizados por la propiedad de ser sistemas operantes en el interior de un "ambiente" que se identifica con un sistema más amplio del cual cada uno de ellos es parte constitutiva [Urbani, 1988: 1525].

INTRODUCCIÓN

deciden dichas políticas en esos espacios siguiendo reglas formales e informales, son algunas de las interrogantes sobre las que de manera más específica se busca dar cuenta en aquel contexto de las interpelaciones más generales.

Con base en los hallazgos que la investigación arroja, los autores concluyen con algunas prescripciones iniciales que potencialmente pueden tender a favorecer la existencia de un sistema político más equitativo, en lo que se refiere al acceso de los ciudadanos y sus organizaciones a los centros donde se deciden políticas de implicaciones estratégicas para Guatemala como las fiscales, y a apuntalar un Estado menos vulnerable a los intereses particulares, y en cambio, en condiciones de elegir las opciones más viables al interés público.

Objetivo concomitante de este estudio es ensayar formas de cooperación interdisciplinaria (análisis económico y análisis político en este caso) para investigar determinados productos gubernamentales: en esta investigación, decisiones y políticas públicas traducidas en reformas tributarias, pero enfocando nuestra atención en el comportamiento del Liderazgo Empresarial en su interacción con el Estado. Desde esta perspectiva, *esta investigación no es un estudio económico y/o econométrico de los resultados de las políticas tributarias.*

Queremos contribuir con la investigación empírica en ciencia política tendiendo puentes de cooperación interdisciplinaria con la economía —un asunto siempre difícil— escogiendo para todo esto, las reformas tributarias, espacios en donde los poderes *de hecho* de los sistemas políticos se manifiestan de manera más prístina.

Con ello buscamos aportar al desarrollo de la política pública y a un mejor entendimiento de cómo funcionan los gobiernos y las élites; y con ello apoyar la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, en donde los gobiernos informan sistemáticamente de sus actos; aquéllos usan con responsabilidad

la información, se involucran y propician un mejor funcionamiento de los gobiernos a todos los niveles y a través de todo esto, potencialmente, el país se beneficia de mejores decisiones y de mejores productos gubernamentales que eventualmente justifiquen políticas impositivas con visión de largo plazo.

Para cumplir con los objetivos trazados, se realizó una minuciosa reconstrucción histórica de los escenarios que se configuraron en los años 1985 (caso 1), 1987 (caso 2), 1992 (caso 3), y 1994 (caso 4), en los cuales se produjeron reformas tributarias en el país y en 1996 (caso 5) cuando se firma la paz, y el Gobierno de la República asume un conjunto de compromisos en materia impositiva.⁶ En ese esfuerzo de reconstrucción los lectores observarán omisiones de hechos originadas por inaccesibilidad a fuentes informales (líderes sin cargos, por ejemplo), fuentes que los autores no pudieron identificar y por el vacío informativo dejado por los actores privados que no aceptaron ser entrevistados.

El caso 5 no constituye en sentido estricto un caso. A diferencia de los otros cuatro, incluye reflexiones sobre los Acuerdos de Paz, en particular aquellos que atañen a temas tributarios y fiscales, la política fiscal del Gobierno de Alvaro Arzú incluida en su programa de gobierno en sus primeros dos años de gestión, y otros temas conexos, sin entrar a estudiar en detalle los instrumentos de política seleccionados y aprobados por el Congreso de la República.

La reconstrucción histórica permitió identificar a los actores gubernamentales y líderes empresariales que conformaron las arenas en las que se formularon, reformularon y decidieron las reformas, así como los momentos en los que el tema tributario se incorporó en las agendas de la sociedad y del gobierno.

⁶ En particular el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, suscrito en mayo de 1996.

INTRODUCCIÓN

En la investigación no se estudió la presencia de la burocracia gubernamental —por ejemplo los sindicatos— en las arenas ni en otros espacios, formales o informales, en donde se abordan temas de la agenda del gobierno y se formulan políticas. Esto debe ser parte de una investigación particular, insoslayable si se quiere tener una visión más completa de los procesos en estudio, sobre todo, en lo que atañe a los momentos de la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Con la información obtenida se diseñó la fase de trabajo de campo, que consistió en preparar una guía de preguntas abiertas; enviar la solicitud de entrevistas a 61 personas y la realización efectiva de 43 conversaciones con protagonistas directos del más alto nivel del gobierno, líderes de las organizaciones empresariales, asesores y técnicos que tuvieron destacada participación en los casos estudiados.

La investigación no se propuso ni realizó entrevistas a muestra estadística alguna de los empresarios. Realizó en cambio, entrevistas abiertas a solamente aquellos líderes que ocuparon un cargo durante los periodos y casos estudiados con el objetivo de dar respuestas iniciales, dentro del marco de una investigación mayor, a las preguntas indicadas en otro lugar. Por estas razones, cuando en las conclusiones se alude al Liderazgo Empresarial y se le atribuye una afirmación, ésta tiene validez limitada a: 1) las declaraciones públicas realizadas por los dirigentes formales en los periodos estudiados; 2) los desplegados publicados y suscritos por las organizaciones del gremio; 3) los empresarios entrevistados; 4) otras fuentes consultadas de carácter bibliohemerográfico, las que en su caso se identifican, y 5), a los casos y periodos estudiados. En consecuencia, las conclusiones no son representativas del universo de líderes empresariales de país, o de una muestra estadística en particular.

En el caso de ex funcionarios públicos, se entrevistó al ex Presidente Constitucional de la República Vinicio Cerezo Arévalo y al ex Jefe de Estado de facto Oscar Humberto Mejía Víctores; a los miembros de los gabinetes económicos de los gobiernos de Mejía Víctores, Cerezo Arévalo, Serrano Elías, De León Carpio y Arzú. Además fueron entrevistados ex presidentes de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, secretarios privados de la Presidencia de la República y técnicos asesores en el campo tributario.

En el caso de líderes del sector privado, se entrevistó a nueve ex presidentes del CACIF y a un miembro de su Directorio y de su Comisión Fiscal, delegado por la Asociación de Azucareros; a ex presidentes de las cámaras del Agro, de Finanzas y de la Banca, así como de Comercio e Industria. Adicionalmente para el caso de los Acuerdos de Paz, se entrevistó a un representante de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).⁷

Dadas las características de la investigación y de la batería teórico-metodológica empleada no se realizó encuesta alguna. Con el objetivo de disponer de una guía para las conversaciones sobre cierto universo temático preciso, el cual debía ofrecer respuestas a las tres grandes preguntas: quién, dónde, y para qué el poder, así como proporcionar información sobre las opiniones del Liderazgo Empresarial respecto de un conjunto de temas vinculados directa e indirectamente con el tema

7 Cuando no se indica fuente, las citas que realizamos en esta investigación de los dirigentes empresariales y ex funcionarios de gobierno proceden de las entrevistas que les realizamos entre julio y noviembre de 1997, cuya lista está en el anexo 1. Véase en dicho anexo, la lista completa de las entrevistas solicitadas, las efectivamente realizadas, y las que, por diversos motivos expuestos por los líderes empresariales, no fueron concedidas a los investigadores.

INTRODUCCIÓN

tributario, el equipo de investigadores construyó dos guías de entrevista; una para los dirigentes empresariales y otra para funcionarios y ex funcionarios de gobierno. Las guías se utilizaron para las conversaciones que se efectuaban y hacían referencia a cuestiones diversas vinculadas con impuestos, inversión, seguridad, funciones del Estado, existencia/ausencia de consensos en materia de políticas tributarias al interior del Liderazgo Empresarial y frente a los gobiernos; reglas formales e informales en su relación con los funcionarios, Acuerdos de Paz, evasión, partidos políticos, ejército, cultura tributaria, impugnaciones constitucionales, capacidad propositiva, participación cívica y otras, en el caso de la guía dirigida a los empresarios.

En la guía utilizada con ex funcionarios o funcionarios públicos (que en su inmensa mayoría fueron o eran al momento de la entrevista miembros del Gabinete Económico de gobierno), las preguntas buscaban información sobre los procedimientos utilizados para formular, para consultar y para decidir sobre políticas tributarias; respecto de la autonomía del Estado para definir las; sobre los continuos cambios de reglas; sobre los mecanismos de consenso al interior del Gabinete Económico en el tema tributario, sobre la evasión; sobre los Acuerdos de Paz, motivos para acceder al cargo, y otros.⁸

Los objetivos más relevantes del estudio, fueron:

- a) Establecer quiénes son los actores privados y quiénes los actores gubernamentales que participan de los subsistemas políticos o arenas de políticas donde se gestan, surgen (agendas), formulan y deciden las políticas tributarias;
- b) Contrastar sus cargos formales con liderazgos reales en cada arena;

⁸ Véanse los guiones en el anexo respectivo.

- c) Caracterizar y comparar en lo posible, desde los puntos de vista de la economía y la ciencia política, algunos de los componentes cualitativos de las reformas en estudio;
- d) Caracterizar la actuación del Liderazgo Empresarial en los momentos estudiados; y
- e) Someter a la prueba de la evidencia empírica algunos de los argumentos mayores a favor y en contra de los impuestos, planteados por los líderes de las cámaras empresariales.

2

GUATEMALA: UN SISTEMA POLÍTICO ELITISTA

Una encuesta realizada en 1996 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro de su Programa de Gobernabilidad, documentó que ante la pregunta "¿Quién cree usted que tiene más poder en Guatemala? nombre tres", las respuestas fueron: las grandes empresas 19.0%; los militares el 20.0%; el gobierno el 15.0% y las empresas transnacionales el 3.0%.⁹ En tanto otra encuesta, ejecutada en 1997 por una empresa privada, encontró que a la interrogante de "quién posee mayor poder político en Guatemala", el 47.9% de los entrevistados respondieron que "las empresas", el 36.3% opinó que es "el gobierno", en tanto "el ejército" lo tiene para el 11.0 %, y apenas para el 4.7% de los entrevistados el poder está en "los partidos".¹⁰

9 *Barómetro centroamericano. Imagen de Centroamérica: percepciones y expectativas de sus habitantes a partir de los resultados de la encuesta Latinobarómetro 1996.* Extracto Guatemala. PNUD Diciembre 1996. Proyecto CAM.96.001.

10 De acuerdo con un estudio de la empresa Ucrex S.A. en *Crónica* núm. 494, del 19 al 25 de septiembre de 1997, p. 18.

INTRODUCCIÓN

En otros sistemas políticos el poder está distribuido de una manera notablemente más dispersa. Es el caso, entre los países más o menos comparables con Guatemala, de Costa Rica. Dada la simpatía que la democracia estadounidense parece tener en algunos medios empresariales y académicos, por ejemplo, al punto de ser mencionado como un referente para Guatemala, puede ser útil, con fines exclusivamente ilustrativos exponer los datos que siguen.

Al contrario de lo que ocurre en Guatemala, en donde el poder de influir determinadamente en las estructuras estatales está concentrado en unas pocas empresas y las organizaciones empresariales mayores,¹¹ CACIF y sus cámaras, en Estados Unidos en cambio, aquel poder se encuentra distribuido en organizaciones tan disímiles como las grandes empresas (*Shell Oil*, *Dow Chemical*, *General Electric* entre muchísimas otras); la *National Rifle Association of America* (NRA),¹² la *American Association of Retired* (con 28 millones de miembros y operaciones anuales

11 El fenómeno del elitismo en Guatemala toma características extremas en coyunturas políticas extraordinarias: de acuerdo con lo informado por el dos veces presidente del CACIF Luis Reyes Mayén, el ex presidente Serrano convocó, en mayo de 1993, a sólo diez empresarios para solicitarles su apoyo al autogolpe, el cual le fue negado. "Esa vez" recuerda, "... escogió a 10 empresarios en el país y los escogió muy bien, eran los empresarios de economía de escala, los ... más fuertes ... Jorge Serrano se las ingenió para tener en Casa Presidencial a los 10 representantes de los grupos económicamente más fuertes en el país" (Este tema es abordado en el contexto del caso del año 1994).

12 Con 2.6 millones de miembros, 400 empleados de tiempo completo, presupuesto anual de 88 millones de dólares y activos de 125 millones de dólares. Únicamente en ese año, la NRA destinó para pago de "lobistas" entre 1.5 y 3.0 millones de dólares para impedir la aprobación en el Congreso, de una enmienda que a su juicio, les afectaba. El resultado: la enmienda sólo pudo ser aprobada cinco años después.

presupuestadas por 240 millones de dólares), y la *American Medical Association* entre las organizaciones de "ciudadanos"; o la *Air-line Pilots Association International* y la *National Football League Players Association* entre las organizaciones de trabajadores. O bien desde el ámbito de las agencias de la administración pública, las poderosas burocracias de los departamentos de Estado y de Defensa.

Como es conocido, en Estados Unidos el *lobby* está reglamentado. Un dato para ilustrar el carácter pluralista de la democracia norteamericana, en el sentido de muchos centros de poder: para efectos del *lobby*, en la edición de 1990 del *Washington Representatives* aparecen listados 1,700 representantes solamente de las "corporaciones (empresas) individuales".¹³

En la investigación no se pudo documentar para los casos ocurridos en los gobiernos civiles (Cerezo, De León, Serrano y Arzú), el "derecho de pertenencia", en las arenas, de miembros del ejército; aunque pudo detectarse la intervención ejercida por el jefe del Estado Mayor Presidencial, general Otto Pérez Molina, para propiciar un encuentro de líderes empresariales con el presidente Ramiro De León. Este fenómeno enfatizaría el carácter elitista del sistema político nacional cuando se trató de asuntos de naturaleza tributaria; entre 1986 y 1997 el único actor no gubernamental eficaz en el subsistema político que constituyen las arenas de las políticas tributarias fue uno: el Liderazgo Empresarial.

13 Un estudio reciente sobre los grupos de interés en el Congreso de Estados Unidos está en John R. Wright (1996): *Lobbying, contributions, and influence*. Allyn & Bacon. MA. Los datos incluidos en el texto central fueron tomados de esta fuente.

¿DÓNDE ESTÁ EL PODER?

Conscientes del insuficiente valor que una respuesta como “quién tiene el poder” arroja para estudios que puedan ser útiles al entendimiento del poder y del funcionamiento concreto de los gobiernos, (como las respuestas a las encuestas ya citadas), nos planteamos la segunda pregunta: *¿dónde está el poder?* Con la interrogación aludimos al dónde —a un lugar— y buscamos documentar empíricamente cuál es ese “lugar”. El “lugar” aquí se refiere a una arena, a un espacio donde debaten y resuelven asuntos públicos determinados actores gubernamentales y privados.

Los gubernamentales, en el ejercicio de sus cargos formales o en su representación: presidentes electos o gobernantes de facto; miembros de los gabinetes económicos y sus asesores. Los privados, aquellos que reúnen en una misma persona el capital, el cargo gremial, y el conocimiento especializado, o una o dos de las tres condiciones y sus asesores.

Y en el caso de los Acuerdos de Paz, el hecho atípico: la guerrilla como actor en la suscripción de acuerdos generales (como elevar la carga tributaria al 10% del producto interno bruto (PIB) para el año 2000, por ejemplo), aunque no para decidir sobre opciones de políticas en particular (IVA, ISR, impuesto territorial, etcétera) capaces de alcanzar un resultado de esta magnitud en un país con techos históricos del 8% en la carga tributaria.

4

¿PODER, PARA QUÉ?

Las arenas de las políticas tributarias reúnen a un conjunto de "jugadores" que se disponen a obtener ventajas, pero no concurren a ellas en igualdad de condiciones: es parte de la respuesta a la tercera pregunta genérica: *poder ¿para qué?* De acuerdo con nuestro marco referencial ya citado, "en política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*): el Liderazgo Empresarial activa alrededor de las arenas en busca de aquellos productos públicos sólo posibles de obtener jugando directamente en ellas. La otra vía, la electoral, es muy indirecta y los costos, respecto de las expectativas, muy altos. En breve, poder para obtener políticas públicas ventajosas sectoriales a partir de su predominio en las arenas respecto de la autoridad pública.

Para los efectos de "política práctica" no importa el lugar físico en donde aquellos se den cita: de acuerdo con lo narrado por varios de los actores de los casos estudiados, las reuniones se dieron tanto en la casa de uno de los entonces dirigentes informales del sector azucarero, a donde acudió un ex presidente de la República, como en la ciudad de Antigua, en la casa de fin de semana de un dirigente del CACIF a donde asistieron los delegados gubernamentales; tanto en la sede del Ministerio de Finanzas o en la Finca Santo Tomás —en la Costa Sur y lugar de reuniones del Presidente— como también mediante comunicaciones telefónicas entre Guatemala y Miami.

Lo que importa es si se es o no miembro "por derecho" de una arena, de ese subsistema político que se activa instantánea, inmediatamente a continuación de que el asunto público política tributaria, política fiscal, impuestos entra en la agenda del gobierno, cualquiera que sea su presunta intención ante los

INTRODUCCIÓN

mismos: hacer o no hacer. Lo que importa es “estar en la jugada decisiva.” Y actor por derecho, hasta hoy en Guatemala, sólo puede ser aquél que tiene el derecho de vetar, de facto, las decisiones gubernamentales: el Liderazgo Empresarial pagando impuestos o dejando de hacerlo, invirtiendo o desinvirtiendo.

Entonces, siguiendo con el esquema conceptual de Lowi ya citado: 1º, el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad; 2º, la relación política en cuestión es una relación de poder y, 3º, es una relación que “con el tiempo”, se convierte en “una estructura de poder”. Para nuestra investigación documentamos que esa estructura de poder es una especie de *gobierno informal* que las arenas ya identificadas materializan.

Finalmente: buscando responder a los problemas de investigación planteados, se les dio a los casos un índice cualitativo común —explicitado en los subtítulos o no—, integrado por cinco elementos constitutivos de los procesos de actuación gubernamental: 1) generación de demandas;¹⁴

14 Por *generación de demandas* debe entenderse en este estudio los procesos de presión sobre el sistema político-gubernamental para su actuación. La generación de demandas se expresa a través de las agendas que se producen y recrean en la sociedad que eventualmente pueden llegar a incorporarse a la agenda institucional o gubernamental; pero dicha generación también es un proceso a la inversa: por una parte, presiones del gobierno para transferir a los ciudadanos ciertos asuntos (privatizarlos) y por otra para no asumir posición formal ante asuntos que eventualmente considera como “no suyos”, o que, si los consideraba como tales, asume ante ellos una decisión de actuar de manera sistemática con la política de *no hacer*. En nuestro estudio, la generación de demandas, en materia de requerimientos de actuación gubernamental en el ámbito de la economía y las finanzas, tiene su origen en una combinación de factores con peso diverso dependiendo de las variables

2) formación de grupos de interés que los propugnan; 3) definición de opciones de actuación (alternativas posibles); 4) formas de negociación Gobierno-Liderazgo Empresarial y condicionantes de la elección de opciones; y 5) aplicación de opciones (decisión implementada).

principales en juego: a) las circunstancias en que encuentran la economía y las finanzas los nuevos gobernantes; b) las presiones externas para el inicio o continuación de programas de estabilización y ajuste; c) los requerimientos de actuación propios en términos de planes de gobierno; d) las presiones para la actuación (hacer o no hacer) por parte de las organizaciones sociales, pero sobre todo, del Liderazgo Empresarial.

I
**LA REFORMA
TRIBUTARIA DE 1985**
J. Fernando Valdez

1
ANTECEDENTES
EL GOBIERNO DE RÍOS MONTT¹

Con todo y sus particularidades, el gobierno del general Humberto Mejía Vítores es tributario del movimiento militar del 23 de marzo de 1982. Por ello, reconstruir las decisiones de política impositiva de su gestión (del 8 de agosto de 1983 a

1 Aunque denominamos al caso *La reforma tributaria de 1985*, por razones que se explican en el texto central, el corte cronológico realizado para el mismo va del año 1982, cuando asume el general Efraín Ríos Montt, hasta finales de 1985. Ríos asumió la dirección del triunvirato militar el 23 de marzo de 1982, junto al general Horacio Maldonado Schaad y el coronel Luis Gordillo M., después que los dirigentes del movimiento militar, conocidos como los "oficiales jóvenes", le propusieron hacerse cargo de la gesta que derrocó al general Fernando Romeo Lucas García ese mismo día. La Constitución de 1965, en vigencia al momento, fue anulada y se promulgó en su lugar el Estatuto Fundamental de Gobierno, mismo que rigió hasta el 14 de enero de 1986, cuando asume el gobierno electo de Vinicio Cerezo Arévalo y entra en plena vigencia la actual Constitución promulgada en mayo de 1985, con la excepción de los artículos transitorios del 4 al 8, el 17 y el 20 de las disposiciones transitorias. El 9 de junio de 1982 Ríos Montt se autoproclama Presidente y disuelve la junta; el 8 de agosto es derrocado por el Ministro de la Defensa, Humberto Mejía Vítores.

enero 15 de 1986), requiere buscar ciertos antecedentes en el periodo de su antecesor, el también general Efraín Ríos Montt. Más aun, la revisión de los archivos oficiales indica que las disposiciones legales mayores de orden tributario promulgadas en julio de 1983, fueron suscritas por el coronel y abogado Manuel de Jesús Girón Tánchez, Secretario General de la Presidencia y uno de los principales redactores del *Estatuto Fundamental de Gobierno*, y por el coronel y economista Leonardo Figueroa Villate, Ministro de Finanzas.² Los Decretos-Ley relativos a la implantación del impuesto al valor agregado (IVA) y la modificación del impuesto sobre la renta (ISR) los suscribieron, además de ellos, Leopoldo Sandoval, Ministro de Agricultura, y el general Mejía Vítores, primero Ministro de la Defensa durante el gobierno de Ríos Montt y después Jefe de Gobierno. Tanto los ministros como el Secretario General formaron parte de los dos gobiernos militares.

El primer informe de Gobierno

En su primero y único *Informe anual de Gobierno* el general Efraín Ríos Montt, autoproclamado Presidente de la República, informa en el apartado dedicado a la política fiscal y financiera que "al operarse el cambio de Gobierno el 23 de marzo de 1982, el país atravesaba por una crisis económica sin precedentes, con tendencia a acentuarse", derivada fundamentalmente de la agu-

2 Figueroa ocupó la vicepresidencia de la entonces Asociación de Banqueros de Guatemala (hoy Asociación Bancaria de Guatemala) en el periodo 1980-1981 y una vocalía de su Junta Directiva en el periodo siguiente 1981-1982. Además fue miembro suplente de la banca estatal ante la Junta Monetaria en 1981 (el titular era Francisco López Urzúa).

da recesión económica mundial, la disminución en los precios ...de los principales productos de exportación, el deterioro del MERCOMUN, la contracción... de la inversión y el empleo, el desequilibrio de la finanzas públicas, la reducción ...del turismo y la salida de capitales del país, una de cuyas principales manifestaciones consistió en la drástica caída de las reservas monetarias, (a lo que se suma el) mal manejo de la administración pública y la corrupción generalizada..."

Ante tal situación, la política fiscal y financiera del gobierno, sigue el Informe, "se orientó fundamentalmente a reducir el déficit a un nivel aceptable, mediante la adopción de medidas tendientes a aumentar la recaudación de los ingresos fiscales y a racionalizar el gasto público" [Ríos Montt, 1983: 21].

En lo relativo al aumento de ingresos fiscales, se decidió "no establecer nuevas cargas tributarias por considerarse inconveniente ante la coyuntura de depresión... optándose por la introducción de mejoras en la administración, control y fiscalización, para elevar el nivel de recaudación dentro del marco de la estructura impositiva vigente; así mismo, se dio especial importancia al plan de reorganización del sistema aduanero con lo que se esperaba captar mayores ingresos en las operaciones de comercio exterior" [Ríos Montt, 1983: 21-22].

En 1982 se introdujeron cambios a la Ley del Impuesto Sobre la Renta "con el objeto de beneficiar a un grueso sector de los contribuyentes de bajos ingresos", obligando a la presentación de la declaración solamente a aquellos contribuyentes con ingresos superiores a "Q 4,500 anuales" [Ríos Montt, 1983: 22]. Además se declaró deducibles del impuesto, las primas de seguros de vida, accidentes o enfermedades, tema que habría de ser revisado de nuevo, durante el gobierno de Vinicio Cerezo.

En materia presupuestaria, en la línea de austeridad se aprobó un presupuesto de Q1,314.2 millones para 1983, es decir menor en 167.2 millones de quetzales respecto del presupuesto del año anterior (-12.7%).

En el Informe se da cuenta de las medidas tendientes a reducir la evasión tributaria destacándose la puesta en marcha de un Plan de Auditoría de Aduanas, mediante el cual "se detectó que del año 1979 al 30 de octubre de 1982, se realizaron 2,630 embarques de café para exportación sin haber pagado los derechos de exportación respectivos, estimándose dichos impuestos entre 30 y 35 millones de quetzales" [Ríos Montt, 1983: 23].

En ese marco, continúa el Informe, se logró recuperar la recaudación por ese rubro, impulsando el Programa de Aduanas Modelo al extremo que, según la fuente, para octubre de 1982 el estimado de ingresos fue (en miles) de Q1,007.1, para noviembre de 1,471.5, y para diciembre de 1,647.0, en tanto que lo realizado fue de 1,883.6; 4,717.9; y 4, 638.7 en cada mes, es decir, un incremento considerable de 87%, 220% y 182% respectivamente [Ríos Montt, 1983: 23].

En el contexto descrito, el Gobierno realizó conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para obtener apoyo al programa de estabilización en marcha. En el campo tributario el Gobierno se comprometió a implantar el IVA;³ en el área comercial se fijaron cuotas a

3 "En el primer trimestre de 1983 se iniciaron pláticas con el FMI para la obtención de un crédito contingente de 125.0 millones de dólares; en el curso de las negociaciones, el gobierno se comprometió a: a) implantar un programa de estabilización vía ajustes económico-financieros; b) la reducción del gasto público; y c) la implantación de una reforma tributaria en la que se incluía la creación del ... IVA. Las acciones anteriores, fueron el resultado del programa denominado "Política Económica de Corto Plazo"

las importaciones; se reducirían aportes a las entidades descentralizadas y otras dependencias públicas... [Ríos Montt, 1983: 26].⁴

Se buscaba vender la imagen de un gobierno austero, que sin embargo, se enfrentaba a las inmensas presiones de gasto que una guerra interna supone.

En efecto, las presiones para la actuación gubernamental en materia económica eran formidables y los recursos escasos. El Liderazgo Empresarial regateó el respaldo a sus necesidades estratégicas y a diferencia de otros gobiernos militares en América Latina, los líderes empresariales no respaldaron la continuidad de Ríos Montt ni la de su sucesor, Mejía Vítores, hechos que documentamos ampliamente en otra parte; en cambio, apostaron en su mayoría por la transición y la pronta realización de elecciones en busca de lo que esperaban: "reglas claras" en materia macroeconómica, vinculación internacional estrecha, cero riesgos

-PEC-, que en julio de 1982, había sido fruto de las discusiones entre el Presidente de la República, el sector público y el sector privado, y que no diera los resultados previstos; éste buscaba corregir o atenuar los desequilibrios del sector externo, corregir o reducir a un nivel aceptable el desequilibrio de las finanzas públicas, reactivar los sectores productivos y los niveles de empleo, y reactivar el mercado común centroamericano" [Martí, 1993: 68].

4 "se canceló la ejecución del proyecto... del Anillo Periférico Nacional, el que sin iniciarse representó un gasto millonario para el Estado, (este proyecto simbolizó el mayor derroche y pérdida de recursos públicos en la historia contemporánea del país), se suspendió temporalmente la ejecución de las hidroeléctricas de Chulac y Santa María II y se está renegociando la ejecución de ... (Puerto Quetzal)" [Ríos Montt, 1983: 26] [todos, proyectos de un extraordinario impacto fiscal y oscuramente negociados].

respecto de la propiedad, y en suma, gobiernos libres de “populismos” y estatismos.⁵

5 Fernando Valdez [1993]. Las afirmaciones se documentan a lo largo de la investigación. Por ejemplo, en la introducción se sostiene que: “... en el caso de Chile, Guillermo Campero al estudiar la actitud de los empresarios ante la transición del gobierno militar de Pinochet de cara al referendo de 1989, dice que éstos al hacer un balance sobre los beneficios y los costos que les representaba entonces apoyar la democracia política, tenían en cuenta las garantías económicas y de otro tipo de que disponían en la dictadura y las que podrían disponer en ese nuevo escenario. Como las transiciones implican incertidumbre, los empresarios considerados en la investigación de Campero concluyeron que el balance que ellos podían hacer en ese momento, no era favorable a retirarle el apoyo al régimen de Augusto Pinochet ante los riesgos que presentaba la transición ...

A diferencia de Chile y de otros procesos latinoamericanos, en el caso de Guatemala es la no vigencia de reglas estables entre el Estado y las clases económicamente dirigidas durante el gobierno del general Fernando Romeo Lucas García (quien gobernó de julio 1 de 1978 a marzo 22 de 1982), pero también durante los gobiernos de facto de los generales Efraín Ríos Montt ... y Oscar Humberto Mejía Víctores ... lo que compele a determinados sectores empresariales o a empresarios en lo personal, a involucrarse como gremio en la política y a respaldar la transición democrática a pesar de la vacilación de algunos de sus dirigentes, o a la abierta actitud complotista de algunas (de sus) fracciones. Es un involucramiento en la búsqueda de nuevas reglas; reglas claras y estables que les permitieran el cumplimiento de sus expectativas” [Valdez, 1993: 4-5].

Sin embargo, debe especificarse que la tónica dominante de las demandas empresariales no fueron a favor de un nuevo régimen político:

“Con algunas excepciones ... —la Asociación de Gerentes de Guatemala, (AGG) es una de ellas— el Liderazgo Empresarial no demandó un nuevo régimen, sino el restablecimiento de las reglas del juego que prevalecieron y aseguraron siempre la voz y con mucha frecuencia el voto de las élites” [Valdez, 1993: 135].

Por ejemplo la AGG demandó desde febrero de 1980 la necesidad de una “modernización institucional” como alternativa ante la crisis política: “modernización del campo político mediante el fortalecimiento de las instituciones del sistema político, la democratización de los mecanismos de

Adicionalmente, la guerrilla continuaba siendo un enemigo fuerte y el contexto centroamericano presentaba una correlación de fuerzas que inquietaba a todos, pero de una manera obviamente particular a los capitales.

Enfrentado a una crisis interna que había alcanzado su momento cúlpe en el gobierno de Lucas García (1978-1982), el régimen riosmonttista enfrentaba el aislamiento internacional y diferentes corrientes políticas al interior de las Fuerzas Armadas se le abrían en la medida en que era percibido por algunos como un gobierno que se separaba de los objetivos del ejército para esa coyuntura; crecía el protagonismo de líderes de la fundamentalista Iglesia del Verbo ubicados en los más cercanos cargos, y además, la tardanza en concretar la convocatoria a elecciones generales sin dejar lugar a dudas favorecía las acciones de conjura.

A todo esto se sumaron los rumores registrados por la prensa de la época de que estaba en ciernes una reforma agraria y que Ríos Montt quería hacerla.

En medio de esas circunstancias, entre las proyecciones para 1983 se informa en el informe anteriormente citado que "se está llevando a cabo una reestructuración del Sistema Tributario vigente, con el propósito de llegar a una distribución más racional de la carga tributaria, la cual se piensa implantar a corto plazo" [Ríos Montt, 1983: 28], lo cual se haría en julio de ese año.

conducción de los partidos y la participación política de la ciudadanía" solicitó su entonces presidente Rodolfo Paiz Andrade [Valdez, 1993: 134].

Como se verá más adelante, el temor explícitamente reconocido por parte del Liderazgo Empresarial a que se produjera una reforma agraria o la estatización de la banca, marcó las relaciones entre el sector privado y los dos últimos gobiernos mencionados, temor que se prolongó hasta al menos los dos primeros años de la presidencia de Cerezo Arévalo (1986-1987).

Un documento titulado *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria* producido por el Ministerio de Finanzas a principios de 1983 fue presumiblemente⁶ la base del conjunto de iniciativas tributarias que serían aprobadas en julio de 1983, cuyos mayores esfuerzos serían la implantación del IVA, derogación de leyes y cambios al ISR,⁷ como más adelante se detalla ampliamente. En el documento se afirma que el Gobierno se ha informado previamente de la situación en la que se encuentra el país, y por ello su propuesta obedece "al conocimiento de la realidad, cuyos orígenes y consecuencias" se transcriben textualmente:

"Origen: fuga masiva de capitales, disminución del precio de nuestras exportaciones y reducción del margen de rentabilidad; contracción de la inversión privada; deterioro del mercado común centroamericano; elevados déficit fiscales; y financieras con emisión monetaria.

Consecuencias: escasez de divisas y vulnerabilidad para sostener la paridad del quetzal; altos niveles de desempleo; incremento de los déficits sociales; mayor marginación de la población rural; limitaciones financieras para atender los gastos de salud, educación, vivienda, servicios agrícolas y seguridad" [*Antecedentes...*: 1].

6 En el caso de los gobiernos militares, los investigadores encontraron obstáculos especialmente difíciles para localizar archivos "oficiales" en relación con las reformas tributarias. El documento citado fue obtenido en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y salvado accidentalmente de entre un conjunto de materiales dispuestos para ser eliminados unos y transferidos a diversos sitios otros.

7 *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria*. s/f, s/a Mimeo.

Como se observa, en el documento no se hace referencia a temas como la defraudación tributaria o la discapacidad administrativa de las instituciones respectivas.

Para los autores del documento, el Ministerio de Finanzas "Ha estudiado y propuesto una reforma tributaria cuya justificación no es la que generalmente aducen sectores nacionales interesados: el simple aumento de los ingresos fiscales, ante la difícil situación financiera del Gobierno Central". "Por el contrario" continúan,

"...los objetivos de la reforma tributaria, son de alcance nacional y no se limitan a mejorar la situación presupuestaria pues el gobierno representa una pequeña parte de la economía en su conjunto.

Las modificaciones a los impuestos, están enmarcadas dentro de un contexto global de las Finanzas Públicas y la Política Fiscal como instrumentos de reactivación económica dentro de un marco de estabilidad y de afianzamiento de la paridad del quetzal" [*Antecedentes...*: 1-2].

Los objetivos que los técnicos autores de la estrategia se plantearon para la Reforma fueron:

- "I) Incentivos a la producción y mejora de la competitividad de las exportaciones: sólo aumentando la producción del país y de nuestras exportaciones podemos crear empleo y bienestar para los guatemaltecos.
- II) Aumento de los ingresos fiscales para mejorar la capacidad de gasto e inversión del Gobierno de la República: sólo con ingresos adicionales y seguros se puede asignar recursos a los sectores más pobres del país destinados a obras de salud, educación y vivienda, donde

el sector privado no interviene por no ser actividades lucrativas." [*Antecedentes...*: 2].

Por otra parte, entre las medidas de política monetaria y crediticia ejecutadas se mencionan en el *Informe del primer año de Gobierno* la disminución de las tasas de interés, la creación del Fondo de Garantía por 10.0 millones de quetzales para crédito al sector agrícola de exportación dirigido a "medianos y pequeños productores", así como un "cupo de 50.0 millones de quetzales a efecto de que los bancos existentes puedan atender prórrogas en los créditos..." [Ríos Montt, 1983: 27].

Habla el ex ministro

Leonardo Figueroa Villate ocupó durante 36 meses la cartera de Finanzas, en una de las gestiones más largas para un Ministro del ramo.⁸

Lo entrevistamos sobre su papel en el Gobierno y nos dio las siguientes respuestas:

¿Por qué razones llegó al cargo?: "... a raíz del golpe de Estado ... me llamaron para que me integrara al Gabinete ... ellos conocían quién era yo". Y luego le preguntamos si su nominación había sido objetada entonces por el sector privado: "que yo

8 La gestión más larga recordada en el presente siglo es la de Jorge Lamport Rodil, dirigente empresarial del sector comercial, quien ocupó el cargo durante 85 meses redondeados, durante los gobiernos de los generales Arana Osorio y Laugerud García. Le siguió en duración la del Dr. Rodolfo Paiz Andrade quien ocupó la cartera durante la presidencia de Cerezo Arévalo, de enero 1986 a octubre 1989, para un total de 46 meses redondeados.

me haya enterado no, no creo que lo hayan objetado porque yo conocía mucha gente del sector privado, había trabajado en el sector financiero y conocía mucha gente, es decir no era una persona desconocida para ellos, pero no pertenecía a ellos tampoco”.

P: Usted ocupó el cargo de Ministro de Finanzas durante el periodo completo del general Ríos Montt (abril de 1982 a agosto 8 de 1983) y una parte del periodo del general Mejía Víctores (agosto 8 de 1983 a abril de 1985) ¿Cuál sería una síntesis de las principales características de su gestión?

R: Lo más importante realmente es que cuando yo llegué al ministerio me encontré con un presupuesto desbalanceado, desequilibrado, es decir la tarea impositiva no se llevaba como debía ser, y además existía un problema serio de capacidad de pago del Gobierno ... estaba en una situación muy apremiante hablando en sí de las finanzas públicas, eso conllevó a hacer una revisión total del presupuesto, y adoptar una modalidad de presupuestos base cero, es decir no tener un presupuesto de un año, sino establecer periodos trimestrales, y cada periodo trimestral tenía una revisión y se tenía una asignación y ... unos ingresos.

Otro aspecto importante (fueron) los organismos financieros internacionales que realmente le habían retirado el apoyo al país y teníamos un problema serio en financiamiento externo, había que reestructurar la deuda, eso lo hice yo coordinado con el presidente del Banco de Guatemala porque yo era el presidente del Gabinete Económico y tenía una injerencia bastante directa y fuerte en lo que era el sector público financiero y nos reuníamos frecuentemente, después de un análisis bastante exhaustivo se llegó a

(determinar) que había que establecer una reforma tributaria y (ésta) tenía que ser bastante compleja, imponer o establecer un nuevo impuesto que aquí no se conocía, el IVA, el valor agregado. Es un impuesto que ... le está dando como ustedes pueden ver los mayores ingresos al gobierno y que era necesario aplicarlo, su resultado no se iba a ver a un plazo corto sino a mediano y largo plazo como estamos viendo ahora. El problema que han tenido las reformas tributarias es que no se han universalizado, siempre hay excepciones y eso hace que los impuestos se distorsionen y haya evasión o elusión.

El régimen busca legitimidad y confianza

Con el objeto de contar con un mecanismo de consulta que además le proveyera algún grado de legitimidad formal, el gobierno creó el Consejo de Estado. Los delegados nombrados por el Liderazgo Empresarial para integrarse al Consejo de Estado en septiembre de 1982 fueron Julio Vielman Pineda⁹ por los bancos privados, Oscar Alvarez López, por el sector agrícola; Juan Carlos Simmons por la Cámara de Comercio y Ramiro Castillo Love por la Cámara de Industria.¹⁰

9 Vielman ha tenido los siguientes cargos en la hoy Asociación Bancaria de Guatemala (ABG): Presidente en los periodos 1964-65, 1966-67, 1977-78, y 1982-83; Vicepresidente 1986-87; Vocal Propietario 1973-1974; Vocal Suplente 1965-66 y 1978-79. Además, Gerente General del Banco Internacional entre otros cargos.

10 *Inforpress Centroamericana*, 16/8/1982 p. 3. Castillo Love ocupó cargos de dirección en el Banco Industrial y en la Cervecería Nacional, entre otras importantes actividades empresariales como prominente

Por otra parte, pese al contexto nacional, las autoridades bancarias gubernamentales conocieron la solicitud de inscripción de los bancos Del Pacífico (que databa de 1979), de la Construcción y la Financiera Central, y en el curso de 1983, las del Banco de Exportación y del Quetzal.

Entre los fundadores del Banco del Quetzal, estaba Fernando Andrade Díaz-Durán —su personero— quien sería el Canciller del Gobierno de Mejía Víctores, y miembro prominente de su Gabinete Político. Los directivos de la nueva institución explican así su decisión de invertir:

“Las condiciones extraeconómicas en Guatemala y el resto de Centroamérica han desestimulado la inversión extranjera en el país ante el riesgo que los inversionistas creen percibir en la economía nacional. La creación de un nuevo banco, demostrará que existen empresarios guatemaltecos que están dispuestos a invertir y que confían en que los problemas extraeconómicos ... serán controlados y, eventualmente, resueltos ... Éste es el momento cuando la inversión privada está llamada a desempeñar un papel de primordial importancia, compensando ... la reducción de la inversión pública”. [En Valdez, 1993: 156].

miembro de uno de los más grandes grupos económicos del país. En la década de los ochenta tuvo diversas posiciones en la Cámara de Industria, pero particularmente en comisiones asesoras, no en puestos directivos. Presidió la Fundación que dio vida al Centro de Estudios para la Estabilidad Nacional promovido por el general Alejandro Gramajo, Ministro de la Defensa durante el gobierno de Vinicio Cerezo.

El memorando de octubre

Menos de siete meses después de su toma de posesión, el gobierno de facto de Ríos Montt se veía obligado a empujar un acuerdo con el sector privado, respecto de cuyas élites, en diversos mensajes televisados y en cadena nacional, había tenido opiniones críticas al endosarles responsabilidades por la situación del país en la economía pero también en la política.

1982 terminaba con unas finanzas públicas exangües: "La carga tributaria había descendido a 7.2%, mientras que el déficit fiscal se ubicaba en 4.7% del PIB, pese a que los gastos gubernamentales se habían reducido en 17% respecto de 1981. Mientras tanto, los desequilibrios externos mantenían magnitudes altas, lo cual se expresaba en un déficit de cuenta corriente equivalente a 5.3% del PIB y un déficit comercial cercano al 5% del PIB." [Montenegro, 1995: 8].

Buscando un urgente apoyo financiero, envió un memorando fechado octubre 11 de 1982 a prominentes empresarios con cargos formales en organizaciones gremiales pero también a otros que no los tenían. Se lee en el documento:

"I. La acción concertada

Sector público y privado:

La superación de la crisis económica y social del país, no debe ser exclusiva responsabilidad del Gobierno. Máxime, si se toma en cuenta que la participación de la actividad del Sector Público dentro de la economía en su conjunto, es apenas del 15% con lo cual su impacto para reactivar al país, por sí sola, no es de la magnitud que se necesita. Esto quiere decir que la superación de la etapa crítica que vive el país, descansa en mayor grado en la capacidad de respuesta del Sector Privado.

Por ello, la unificación de esfuerzos de los sectores público

y privado, traducida en una acción concertada, logrará de manera gradual y sostenida que se superen los problemas que aquejan al país.

Por tanto es preciso que ambos sectores, en sus áreas de competencia, adquieran compromisos ineludibles e impostergables, cuya ejecución y cumplimiento deben ser objeto de supervisión permanente.”

El documento es un llamado a un acuerdo Gobierno-empresarios en el cual por medio de su Ministro de Finanzas, aquél daba seguridades explícitas de que no emprendería ninguna “reforma agraria confiscatoria” así como también de “eliminar cualquier posibilidad de estatización de la banca privada”, reiteradas preocupaciones de las élites económicas que veían con preocupación lo ocurrido en El Salvador, donde la Junta Cívico-Militar hacía precisamente lo contrario. Estas preocupaciones estarían presentes incluso hasta al final del gobierno de Cerezo Arévalo en enero de 1991 y marcarían las relaciones del Liderazgo Empresarial con los gobernantes entre 1982 y 1991.

Por otra parte el Gobierno sí se comprometía a “introducir modificaciones al sistema tributario, para mejorar la posición financiera del gobierno con el objeto de que se amplíe la prestación de servicios públicos básicos”. En esta materia la novedad mayor sería la implantación del IVA.

A cambio, solicitaba a los “representantes de la iniciativa privada”, “cumplir cabalmente con las leyes tributarias”, propiciar “el retorno de capitales” y “apoyar financieramente la erradicación de la subversión”.

En el memorando se solicita al Liderazgo Empresarial “Contribuir financieramente al plan de erradicación de la subversión, aportando Q15.0 millones en 1982 y Q45.0 millones en 1983, como contribuciones adicionales a los aportes extraordinarios que

realiza el Gobierno de la República. Las reglas de aplicación, supervisión y control de tales recursos los fijará el propio sector privado" [Memorando: 2].

Considerando las necesidades extraordinarias de recursos que tuvo el Estado en esa época interrogamos al ex Ministro de Finanzas Leonardo Figueroa Villate: *¿Hubo disposición de los grandes empresarios a contribuir con el financiamiento de las necesidades del Estado?* Su respuesta fue escueta: "Sí, siempre hay gente que quiere colaborar y otras que no, pero sí hubo en aquella época." *¿Y hubo mejora en materia de pago de impuestos, de recaudación?* "No, cuando se hace un cambio siempre existe un desfase verdad, después de ese desfase empieza ya a mejorar la recaudación, pero siempre hay desfase ..."

El general Mejía Vítores, Ministro de la Defensa de Ríos Montt, y su sucesor, responde más tajantemente cuando lo interrogamos sobre el mismo asunto:

¿Hubo respaldo de los grandes empresarios a la lucha contra la guerrilla? Esta es su respuesta:

Respaldo propiamente no, a ellos les interesaba poder producir en las fincas, en algunas zonas, lo único era más que todo permisos y autorizaciones, simpatías, (si había más) que económicamente hubiera algún aporte como lo hicieron en El Salvador los industriales que dijeron (al Gobierno) ... miren, aquí tienen dinero para que compren material ..."

¿Y aquel memorando que dirigió el Ministro Figueroa a finales del 82, donde pedía un aporte extraordinario a una serie de empresarios de Q15 millones en el 82 y Q45 millones en el año 83, no hubo respuestas?

Al menos yo no me enteré, no me enteré que dieran, así que todo el tiempo fuimos nosotros y no sólo teníamos el problema de que no teníamos ayuda militar de Estados Unidos

desde 1976, en tiempo de Carter (sino que) cuando teníamos necesidad de comprar en algún país que no fuera digámosle amigo de (ellos) intervenían para que no nos vendieran el material (...) y cosa rara pues quien nos vendió fue Yugoslavia, ahí compramos la artillería ... los aviones tuvimos que comprarlos en Suiza desarmados y aquí tuvimos que armarlos ... un montón de trinquetes para (resolver el abastecimiento) y lo logramos ...

El tema tributario y en general el tema fiscal, fue un punto de controversia constante. Las presiones del Liderazgo Empresarial para una mayor disminución del gasto y las demandas de exenciones y tratos especiales que las diversas organizaciones empresariales formulaban como requisito para "ir en el camino correcto" de la recuperación económica, están documentadas en los archivos periodísticos, así como las concesiones otorgadas por el Gobierno. Era notoria la racionalidad distinta que había detrás de las argumentaciones de cada contraparte: el Gobierno dirigido por una lógica de conducción gubernamental contrain-surgente reclamando sacrificios extraordinarios a los mayores contribuyentes, a los que en última instancia buscaba defender con su actuación; los empresarios demandando resultados con base en los recursos que ellos ya habían aportado por la vía tributaria o por la vía de hecho, pagando a la guerrilla los llamados "impuestos de guerra".

Memorándum

Para: Señores Representantes de la Iniciativa Privada
De: Coronel y Doctor Leonardo Figueroa Villate
Asunto: Situación actual de Guatemala y urgencia
de actuar concertadamente
Fecha: 11 de octubre de 1982

Responsabilidad de los sectores del país para superar la crisis económica actual

II. Compromisos del sector público

El Gobierno de la República realizará todas las acciones legales, técnicas y administrativas que sean necesarias para:

1. Estabilidad monetaria. 2. Disponibilidad monetaria. En este sentido, la disponibilidad de divisas se aplicará para importaciones indispensables, otorgándose prioridad a las materias primas y bienes de capital. Además, se apoyará con mayor énfasis el programa de apertura de nuevos mercados externos y la diversificación de exportaciones para reforzar la captación de moneda extranjera. 3. Reducir el nivel de importaciones prescindibles, aplicando un sistema de cuotas o un mecanismo de licencias previas, complementado con un impuesto a la importación y consumo de bienes no esenciales. 4. Introducir modificaciones al sistema tributario, para mejorar la posición financiera del gobierno con el objeto de que se amplíe la prestación de servicios públicos básicos. 5. No promulgar ninguna Ley de Reforma Agraria de carácter confiscatorio. La mejor utilización del factor tierra para elevar la producción nacional, debe ser objeto de amplias deliberaciones entre representantes de la iniciativa privada y el Gobierno, para que se actúe sin posiciones unilaterales en beneficio del país. 6. Eliminar cualquier posibilidad de estatización de la banca privada. No es propósito del Gobierno intervenir en este campo, mas bien, se reforzará el sistema de empresa privada prestándole toda la seguridad a la inversión de particulares. 7. Iniciar de inmediato un proceso de privatización de las empresas públicas, FEGUA, FLOMERCA y otras. La iniciativa privada determinará las condiciones en que está dispuesta a adquirir dichas empresas. 8. Garantizar la lucha constante y reforzada contra la acción subversiva, hasta lograr su erradicación completa. 9. No incrementar la burocracia pero tampoco provocar despidos. En este sentido, se está elaborando el Presupuesto para 1983, dentro de la mayor racionalidad para

no comprometer la muy precaria posición financiera del Gobierno. 10. Estimular al Sector Agrícola mediante la aplicación de una política crediticia acorde con las necesidades y posibilidades del país. 11. Realizar todas las demás acciones indispensables para lograr la reactivación económica del país. 12. Poner en vigor el Código Tributario, en el mes de noviembre de 1982.

III. Compromisos del sector privado

Dentro del concepto de acción concertada, es preciso que el sector privado asuma ciertas responsabilidades, cuyo cumplimiento es básico para la reactivación del país. A continuación se anotan dichas responsabilidades:

1. Propiciar el incremento de la inversión privada, sacrificando, así fuere necesario, el margen de ganancia. Un campo que podría tener efectos multiplicadores aplicables, es el de la construcción de vivienda mínima.
2. No aumentar precios por motivaciones especulativas, sino únicamente por incremento de costos directos de producción.
3. Fomentar el retorno de capitales al país, en las sumas de US\$100.0 millones en el resto de 1982 y US\$200.0 millones en 1983.
4. Apoyar los mecanismos para reducir importaciones no esenciales.
5. Apoyar y colaborar con las medidas de mejoramiento administrativo y auditoría fiscal y cumplir debidamente con las leyes tributarias.
6. Contribuir a la estabilidad del país, evitando el amarillismo periodístico.
7. Contribuir financieramente al plan de erradicación de la subversión, aportando Q15.0 en 1982 y Q45.0 millones en 1983, como contribuciones adicionales a los aportes extraordinarios que realiza el Gobierno de la República. Las reglas de aplicación, supervisión y control de tales recursos los fijará el propio sector privado.
8. No provocar despidos y mantener el nivel actual de salarios de los trabajadores, aun cuando ello represente transitoriamente absorber una pérdida que, por su temporalidad no será significativa y permitirá recuperar el nivel de la demanda interna, y, eliminar tensiones que agravarían la situación.
9. Apoyar y participar en todas las acciones que realice el Gobierno para reactivar en el corto plazo, la economía del país.
10. Participación de la Banca Privada en el proceso de reactivación económica, dándole mayor rentabilidad.
11. Otras formas de participación: a) en el sector agrícola: zafra azucarera más larga; recolección del algodón; recolección del café (para el empleo de mano de obra intensiva); b) Proponer que otras acciones se planean para el ciclo 83-84, en el aspecto agrícola y agro-industrial. c) En qué forma podrían participar los industriales, en algunas empresas que actualmente ha financiado CORFINA (fin del Memorando).

El 30 de junio de 1983, cinco semanas antes de la caída del general Efraín Ríos Montt escribió *Inforpress Centroamericana*:

“... en las últimas semanas, la situación política del país, en cuanto a relaciones Ejército-gobierno, gobierno-partidos, gobierno-empresarios, ha estado caminando hacia una crisis que debía resolverse en la consolidación del actual equipo en el poder o en reacomodamiento en que entraran en juego los sectores o grupos en pugna (...). Dos asuntos han estado implicados en esta trama: el de más relevancia que se refiere a ‘reforma tributaria’ y el puramente político, sobre detalles y otras cuestiones del proceso electoral que supuestamente están por abrirse.” [*Inforpress Centroamericana*, 30/6/1983].

La miscelánea fiscal de julio de 1983

La implantación del IVA en Guatemala

El 11 de julio de 1983 se promulgaron los decretos que suprimieron 13 impuestos y tasas y se creaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10%. Otras medidas fueron la derogación del Impuesto del Timbre siendo además modificado el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto sobre las exportaciones agropecuarias. Las medidas entraron en vigencia el 1 de agosto de aquel año, pero pocos días después sufriría modificaciones la ley del IVA.

Como se ha dicho, la introducción del IVA constituyó la mayor novedad en la vida tributaria nacional. La Ley respectiva introdujo la figura del crédito fiscal y fijó la liquidación del impuesto de manera mensual. “Se estimaba que con sistemas administrativos similares a los empleados en América Latina, la tasa del 10% podía recaudar

impuestos por un monto equivalente a la mitad de la tasa, esto es 5% del PIB" [Montenegro, 1995: 8].

La Ley estableció una lista de 158 artículos exentos, que incluyó productos alimenticios, medicinas, insumos agropecuarios, útiles escolares, derivados del petróleo, herramientas manuales y publicaciones. "Entre los servicios no personales exentos estaba el transporte terrestre, la enseñanza privada, las actividades financieras, el arrendamiento de vivienda, las actividades de exportación y el hospedaje hasta finales de 1984" [Banco de Guatemala, 1988: 6].

"De acuerdo con la ley, el impuesto debía cobrarse sobre todas las ventas o importaciones de mercaderías que no gozaran de exenciones, así como sobre el valor de los servicios no personales prestados, siempre que se hubiera inscrito como contribuyente. La liquidación que el contribuyente debía hacer al fisco mensualmente por el impuesto cobrado en cada una de las operaciones gravadas, se debía determinar sustrayendo a dicho monto el total del tributo que el mismo contribuyente hubiera pagado en sus compras en el mismo periodo" [Montenegro, 1995: 2].

Preguntamos al ex Ministro Figueroa Villate sobre el proceso para tomar la decisión de implementar el IVA:

P: En la reforma del año 1983, cuando uno de sus componentes fue el IVA, ¿se consultó, hubo un proceso de discusión en algún momento?

R: Por supuesto, sí se platicó con el sector privado, se trabajó en conjunto, pero cuando se trata de aplicar un impuesto siempre hay gente que no quiere pagarlos ... y hay otra gente que siente que va a ser favorecida y por eso es que existe ese tipo de cosas, pero sí hubo un acercamiento.

P: ¿Recuerda usted más específicamente con quiénes se discutió?

R: Yo creo que no vale la pena, pero sí se discutió con el CACIF, con las Cámaras.

P: *¿La reforma, en su caso, finalmente se decidió por consenso, o cómo se hizo?*

R: Es que mire nunca se van a poner de acuerdo por lo que dije anteriormente, es decir siempre se afectan intereses, entonces se tiene que tomar la decisión y cuando se toma una decisión pues unos la aceptan, otros la rebaten y discuten.¹¹

11 Continúa la entrevista al ex ministro:

P: *¿Y cómo evaluaría usted los resultados de su gestión?*

R: Mire, yo no sería el que la tendría que evaluar, tendrían que evaluarla otros profesionales u otro tipo de organizaciones, no sería ético ni normal que yo lo hiciera, que yo dijera si fue positivo o negativo.

(...) *¿Diría usted que el Estado de Guatemala tiene soberanía para poder definir su política tributaria?*

R: Siempre la ha tenido, siempre se ha dicho de que hay influencia o dictado de los organismos internacionales y no, cada país es soberano, lo que pasa es que si uno es miembro de un conglomerado, si usted es miembro de una sociedad, se tiene que regir a las normas de esa sociedad, si nosotros nos regimos como una sociedad, como un país, somos un país soberano, si queremos tener relaciones con otros países tenemos que adaptarnos a ciertas normas, y eso es lo que sucede, pero no es que hayan imposiciones, si usted quiere calificar como sujeto de crédito en cualquier institución tiene que llenar una serie de requisitos, si no los tiene, pues no le dan un préstamo, pero eso no es una imposición.

P: *¿Y respecto a los grupos de presión económica en el país, esa soberanía se mantiene a pesar de la existencia de estos grupos?*

R: Mire yo no sé si se les puede llamar grupos de presión, pero es necesario todo para mantener un equilibrio, es parte de un Estado mantener esos grupos para mantener el equilibrio.

Para el ex ministro, las medidas que se tomaron en materia de control de divisas, "fueron las que están en la Ley Monetaria, es decir la entrada a los mercados, y se tuvo que entrar a ese proceso porque era algo que estaba legislado y tenía que cumplirse con lo que decía la

Los cambios al ISR

En cuanto al ISR, las modificaciones contenidas en el Decreto Ley 73-83

“tuvieron como propósito fundamental diferenciar la tabla impositiva que grava las utilidades de las empresas y la que se aplica a las personas. La escala de tributación de las empresas, resultó ser menor a la que se aplicaba con anterioridad, mostrando un carácter progresivo hasta niveles de renta imponibles de 2 millones y proporcional para montos superiores a esa cifra”.

“La vieja ley establecía una tasa impositiva de 52% sobre la renta neta de las empresas o personas que excediera los 500,000 quetzales. La nueva ley no sólo estableció tasas diferentes sino que redujo la máxima tasa de 52% a 42% para las empresas y a 48% para las personas” [Montenegro, 1995: 9].

En la parte relativa a las modificaciones al ISR, la propuesta contenida en el documento *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria ya citado*, establece lo siguiente:

“2) Reducción del ISR de las sociedades, el cual constituirá pago a cuenta del tributo que les corresponda pagar a los accionistas. 3) De acuerdo con lo anterior, la nueva tabla de imposición para las sociedades tendrá una tasa marginal máxima del 30%, cuando la renta imponible exceda de

Ley...” Recuerda el tema de las divisas y la inversión: “fue uno de los más problemáticos, había un canal seco en divisas, cayeron los productos de exportación en esa época, café y otros... entonces... (las divisas) se volvieron cada vez más escasas... además existía (el) problema de la no inversión...”

Q250,000. La escala progresiva tiene como propósito no aumentar la carga impositiva de las empresas pequeñas, sino que favorecerlas. Con todo, la nueva tarifa beneficia en cualquier nivel a las empresas" [Antecedentes: 4].

Cuadro 1			
Tabla propuesta de impuesto para las sociedades			
Renta imponible	Impuesto	Complemento de renta imponible hasta	Impuesto del complemento
	5,000.00	5.0%	
5,000.00	250.00	18,000.00	11.3%
23,000.00	2,284.00	57,000.00	24.0%
80,000.00	15,964.00	170,000.00	34.7%
250,000.00	74,954.00	—————	30.0%
Tabla aprobada en el Decreto Ley 73-83			
Renta imponible	Impuesto	Complemento de renta imponible hasta	Impuesto del complemento
	5,000.00	5.0%	
5,000.00	250.00	18,000.00	11.3%
23,000.00	2,284.00	57,000.00	24.0%
80,000.00	15,964.00	1,920,000.00	30.7%
2,000,000.00	591,964.00	en exceso	42.0%

Fuente: Decreto Ley 73-83, Organismo Ejecutivo. Presidencia de la República.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 1, en cuanto al ISR se eliminó la tasa única para empresas y personas; se redujo la tasa máxima para las empresas del 52% al 42%, y en el caso de las personas, se disminuyó del 52% al 48%.

En el Decreto Ley 73-83, De las Modificaciones y Adiciones al ISR, en el capítulo II "De los incentivos a las exportaciones" se estableció el procedimiento para la desgravación progresiva de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Dice el artículo 10:

"1. Hasta el 30 de julio de 1984, en un cincuenta por ciento (50%). 2. A partir del 1o. de julio de 1984 y hasta el 30 de junio de 1985, en un setenticinco por ciento (75%); y, 3. A partir del 1o. de julio de 1985, se derogan totalmente. En todo caso, queda vigente la nomenclatura del Arancel de exportación con sus respectivas notas, en que se clasifican tales productos."

Con el Decreto 73-83 se derogaron los decretos 26-81 y 2-82 que fijaban los gravámenes a la exportación de café; el 20-81 y el 83-75 que gravaban al algodón y al banano, y el 50-74, que establecía los derechos de exportación al azúcar, a la carne de ganado vacuno, ovino, porcino y a las aves de corral y al camarón, todos decretos del Congreso de la República.

El artículo 11 del referido Decreto Ley 73-83 normó las formas y montos de apoyo a las exportaciones no tradicionales. La más importante fue el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario (CAT), equivalentes al diez por ciento (10%) de los precios FOB, libres de todo gravamen, quedando exceptuados aquellos productos comprendidos en regímenes de libre comercio.

Además se estableció que los CAT serían del quince por ciento (15%) en los casos de los productos no tradicionales,¹² los cuales podrían ser empleados para cancelar a futuro nuevas obligaciones tributarias.

Las resistencias del Liderazgo Empresarial

Los grupos de presión para la actuación gubernamental en el ámbito tributario fueron de dos clases: los de carácter económico y los gestados al interior de las Fuerzas Armadas. Las presiones provenientes del ejército, —de las cuales no nos ocupamos en este estudio— derivaban de sus requerimientos ante el responsable de las finanzas públicas para enfrentar con éxito la guerra interna que libraban con escasos recursos, según expresaron reiteradamente sus voceros (algunas de cuyas opiniones son recogidas en este texto).

Los proyectos de decreto previos se conocieron, según los medios de comunicación de la época, en marzo de ese año, desatando “la mayor tormenta política desde el golpe de Estado al general... Lucas,... parecía que el gobierno no buscaba la óptima elasticidad de los límites económicos de la imposición tributaria, sino que la máxima; la situación de crisis política y las necesidades militares o paramilitares le permitieron creer que podría alcanzar el máximo ingreso...” [*Inforpress Centroamericana*, 30/6/1983].

Entonces las diferentes cámaras y asociaciones del CACIF tuvieron posiciones distintas ante las medidas del gobierno de facto. La Cámara de Comercio evitó que pasara la ley que castigaba las

12 “nuevos, destinados a mercados de países con los cuales Guatemala no tiene convenios bilaterales o multilaterales de libre comercio, o bien teniéndolos cuando los productos no están comprendidos en dichos instrumentos...” (inciso f Artículo 11).

importaciones suntuarias, en tanto que la Cámara de Industria evitó la aprobación de la Ley de Valoración Aduanera “que buscaba evitar la sobrefacturación de las exportaciones y la subfacturación de importaciones” [Montenegro, 1995: 2].

El IVA fue respaldado por los comerciantes; con el anuncio de la exoneración gradual de los impuestos a la exportación, “se vio por primera vez cómo entidades como la ANACAFE (Asociación Nacional del Café)... el Consejo Nacional del Algodón y otras, apoyaban y urgían la reforma, incluyendo el IVA” [Montenegro, 1995: 2].

Pero el 24 de julio de 1983, sólo una semana antes de que entraran en vigencia los cambios en la legislación tributaria, la Cámara de Industria en un desplegado de prensa solicitó al Gobierno “posponer la puesta en vigor de estas leyes”, “...debido a... que existe una gran cantidad de dudas... sobre la mecánica operativa del paquete de impuestos que conforman la Reforma Tributaria que entrará en vigor el 1o. de agosto de 1983... solicita al Gobierno que se posponga (su) puesta en vigor... hasta tanto se aclaren todas las dudas existentes...” [*Prensa Libre*, 25/7/1983: 16].

Pese a estas demandas el 27 de julio, únicamente tres días antes del inicio de vigencia de la Ley, se emitió el reglamento del IVA.¹³

13 El paquete de medidas tributarias decretado el día 6 y promulgado el 11 de julio de 1983 incluyó: Decreto Ley 72-83, Ley de Impuesto Sobre el IVA; Decreto Ley 73-83, relativo a las modificaciones y adiciones a la Ley del ISR; Decreto Ley 74-83, Ley de Racionalización de los impuestos al Consumo de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cerveza y otras Bebidas; Decreto Ley 75-83, relativo al impuesto al consumo de cigarrillos; Decreto Ley 76-83 relativo al impuesto de salida del país; Decreto Ley 77-83 que modifica la Ley de Bebidas Alcohólicas y Fermentadas y el Decreto Ley 78-83, Ley de Supresión de Impuestos.

1982 y 1983 fueron años de abiertas controversias entre los diferentes sectores privados: cañeros versus azucareros; la Cámara del Agro respaldando a los cañeros, versus la Cámara de Industria, más cercana a los agroindustriales del dulce; ANACAFE versus la Asociación de Banqueros alrededor del tema Fondo de Reserva —creado por el Gobierno para atender la cartera vencida del agro—, etcétera. Estos conflictos sirvieron de antesala a la caída de Ríos Montt. El general Ríos Montt en tanto, se encontraba envuelto en disputas con su gremio militar; su administración era calificada como desviada respecto de los planes institucionales: ir a elecciones y sobre todo convocarlas en fechas precisas, a todo lo cual se sumó su controvertida filiación religiosa fundamentalista, misma que impregnó su gestión y generó enfrentamientos con la Iglesia Católica.

Mediante el Decreto 78-83, se derogaron decretos y acuerdos gubernativos que establecían impuestos a tan diversas actividades como la venta de sal (establecido en 1940); permisos a los agentes viajeros extranjeros; inscripción de baratillos; peleas de gallos; caza de lagartos; a "cada juego de naipes de 52 cartas"; al oficio de buhonero; a la portación de armas de fuego; a las melazas; a las rifas, loterías y sorteos; a los baratillos y finalmente a la Ley de Alcohol ya mencionada.

2

EL GOBIERNO DE MEJÍA VÍCTORES

El contexto

Pese a las seguridades dadas por las máximas autoridades del Gobierno al Liderazgo Empresarial, tanto por escrito como

verbalmente, el fantasma de la reforma agraria estuvo presente a lo largo de los gobiernos de facto de Ríos Montt y Mejía Vítores. Sobre este tema preguntamos explícitamente al general Mejía: *¿General, hubo alguna vez un intento de hacer una reforma agraria desde el Gobierno de Efraín Ríos Montt?* Su respuesta fue radical: "No".

Sin embargo, incluso apenas 48 horas antes de la caída de Ríos Montt el tema de la tierra seguía siendo un motivo de desconfianza hacia su gestión. Por ejemplo la Cámara del Agro lo emplazó a que aclarara "si es cierto que en su despacho se prepara, por técnicos extranjeros (se refieren a la Agencia Internacional para el Desarrollo), un anteproyecto de reforma agraria" [*Inforpress Centroamericana*, 4/8/1983: 4]; o la demanda explícita por parte de la Asociación de Ganaderos del Sur Occidente de Guatemala (AGSOGUA): "exigimos la renuncia del Sr. Ministro de Agricultura (Leopoldo Sandoval) para dar paz y confianza al sector agrícola de toda Guatemala", porque, concluyen, "Como dijo Benito Juárez: El respeto al derecho ajeno es la paz" [*Prensa Libre*, 6/8/1983: 5]. Sin embargo, Sandoval continuaría siendo parte del gabinete en el siguiente Gobierno, aunque brevemente.

En esa calidad firmaría, junto a sus colegas de gabinete, el Decreto Ley 87-83 por medio del cual se "relewa" al "Presidente de la República" Efraín Ríos Montt el 8 de agosto de 1983, y 48 horas después, se reuniría junto a su nuevo jefe, el general Oscar Mejía Vítores, con directivos del CACIF encabezados por su Presidente, el arquitecto Ronald Dent,¹⁴ y otras organizaciones gremiales entre las cuales estuvo la Asociación General de Agricultores.

14 Ronald Dent Weissemberg, dirigente de la Cámara de Comercio (ya fallecido) ocupó la presidencia del CACIF, según los registros de

Según informó el diario *Prensa Libre*, en la reunión el nuevo jefe militar habría ordenado al Ministro entregar a los presentes el supuesto proyecto de reforma agraria, el cual, según dijeron los directivos, le había sido solicitado "en reiteradas ocasiones."¹⁵ A la salida del Palacio Nacional, Dent declaró a la prensa:

"Se ha logrado abrir una comunicación de doble vía en todo lo relacionado con la reactivación económica nacional ... se tocaron muchos puntos que serán concretados en una serie de reuniones con el general Mejía Vítores ... De (la siguiente reunión del día 16 de agosto) saldrán comisiones específicas para examinar los diversos temas económicos ..."

En tanto, según la misma fuente, uno de los "altos personeros del CACIF" (que no identificó) expresó que "se sentía sumamente satisfecho de que en la reunión efectuada con el señor Jefe de Gobierno ... el ... 10 de agosto ..., recibieron del mandatario la seguridad de que el sector privado en todo lo que corresponda, tendrá la oportunidad de conocer las iniciativas en la elaboración de proyectos de ley" [*Prensa Libre*, 1/9/1983: 6].

la organización, del 15 de noviembre de 1982 al 23 de abril de 1985, el periodo más largo que directivo alguno haya ocupado al frente del cargo del Comité Coordinador de Cámaras.

15 En realidad, se trataba de la Ley de Desarrollo Empresarial Agrario que contemplaba tres modalidades para que campesinos adquirieran tierra: la compra por medio de financiamiento, la compra de fincas embargadas por los bancos, y la formación de empresas mixtas "por medio de las cuales los trabajadores podrán poseer en forma colectiva hasta el cincuenta por ciento de una finca, quedando su administración a cargo del propietario." [*Prensa Libre*, 12/8/1983: 71].

Pocos días después el Ministro Sandoval renunciaría, no sin antes haber exhortado a las delegaciones empresariales presentes “a dar una subsistencia decorosa al campesino o enfrentar una revolución agraria” [*Inforpress Centroamericana*, 18/8/1983: 10]. A su renuncia le seguirían el último día de agosto, las de los viceministros Rodolfo Estrada y Víctor Manuel Orellana. Días antes asumía la presidencia del BANGUAT Oscar Alvarez Marroquín, quien ya había sido funcionario del Banco [*Prensa Libre*, 12/8/1983: 6].

Mientras estos cambios se sucedían, el responsable de la política fiscal del gobierno de Ríos Montt, Leonardo Figueroa Villate, era mantenido en su cargo.

En el Ministerio de Economía, Arturo Padilla Lira fue sustituido oficialmente el 2 de noviembre de 1983 por Lionel Hernández Cardona, quien en la entrevista que le realizamos recuerda el proceso de su nombramiento:

“Le dije (al general Mejía) una de las condiciones (para aceptar) es que volvamos a la... democratización lo antes posible, que demos elecciones a corto plazo, nos hubiéramos podido quedar allí 4 ó 5 años porque Ríos Montt había aprobado la cédula de identificación personal que iba a sustituir a la cédula de vecindad y mientras se hacía el documento y que todos repusieran su documento se acaba... un año, año y medio, cuando todos tuvieran sus documentos ya se podían empezar a formar los comités de partidos políticos, allí se van otros seis meses, mientras se autorizan se van otros seis meses, o sea 4 ó 5 (años) nos hubiéramos quedado... entonces le dije (al general) deroguémoslo y hagamos un cronograma de elecciones para que el pueblo se dé cuenta que no queremos sentarnos aquí para largo plazo, entonces me dijo ‘sí, eso es lo que yo tengo pensado. Quiero que haga

un cronograma electoral' y yo hice un cronograma electoral tentativo donde por un mes fue la única variación que tuvo, porque yo era de la tesis que saliéramos nosotros el 16 de diciembre del 85, y él dijo no, mejor dejemos presupuesto nuevo y salgamos el 15 de enero del 86..."

Hernández Cardona, asesor de Cementos Cruz Azul, fue uno de los miembros más influyentes del Gabinete, el colaborador más globalmente influyente en asuntos de economía nacional y regional, con notoria participación además, en temas políticos domésticos. Por ello, la importancia de sus opiniones para entender la actuación del gobierno.

En la entrevista recuerda que además de ser miembro del Gabinete Económico, lo fue del Gabinete Político, el cual lo integraban también Pablo Nuila Hub, Jefe del Estado Mayor del Jefe de Estado, Fernando Andrade Díaz-Durán (Canciller) el coronel y abogado Manuel de Jesús Girón Tánchez (Secretario General de la Jefatura de Estado), y el coronel Juan Manuel Marroquín, quien sustituiría en el cargo a Nuila Hub.

Interesados en conocer la comunicación entre las carteras relacionadas con la economía nacional, informarnos de las visiones que se presentaban al interior del Gabinete Económico, y su efecto sobre las decisiones que se tomaron en materia tributaria preguntamos al ex ministro Lionel Hernández:

¿Tenían coordinación en materia (económica) y tributaria con el Ministro Figueroa?

R: "la política fue autonomía de las carteras... (pero ante) un panorama de crisis... así todo terminaba en la cartera de Economía porque al subir impuestos y al hacer aumentar los precios, la presión era contra economía y ese era el eterno problema de que Finanzas al meter sus ajustes y toda la

cuestión impositiva... los precios inmediatamente se movían, entonces (yo) tenía que ser allí como un guardián con garrote... y la banca central quejándose siempre por los dólares. Pero cada cartera era autónoma, independiente, no había presiones del Jefe de Estado de que dijera mire usted va a hacer esto, si no lo que hacíamos era coordinar allí (en las reuniones), (pero) finanzas y economía eran las... Carteras que gravitaban.

La reducción del IVA: los protagonistas explican

Impulsado por las circunstancias que se fueron conformando en el gobierno militar anterior, el 1 de octubre de 1983 a poco menos de dos meses de iniciado su gobierno, alcanzado mediante un golpe militar por acuerdo del Consejo de Comandantes al autoproclamado presidente Efraín Ríos Montt, la administración del nuevo Jefe de Estado reduce el IVA del 10 al 7%, (Decreto Ley 120-83), y al mismo tiempo decide ampliar la lista de productos exentos de 158 a 327, esto es, más del doble [Banco de Guatemala, 1988: 7].

¿Por qué se rebajó el IVA del 10 al 7%? preguntamos al ex ministro Figueroa Villate, hoy empresario avícola: "¿Por qué se rebajó el IVA?, (por) medidas políticas, no hay ninguna justificación, sólo medidas políticas", nos respondió.

¿Y por qué la política está tan presente en las decisiones económicas?, interrogamos de nuevo: "Porque a la par de las decisiones económicas también hay decisiones políticas, no pueden estar la una sin la otra, son complementarias". Pero —insistimos— *cuáles razones políticas podrían haber existido para rebajar el IVA entonces, ¿por presiones de los comerciantes?* "Yo no estaba en el país cuando me hablaron, es una decisión política, pudo haber sido

por negociaciones, pero negociaciones políticas ... me consultaron y me dieron razones políticas y les dije que estaba bien”.

Frente a la misma pregunta respecto al IVA, la opinión del ex ministro Hernández Cardona fue la siguiente:

“Bueno, la situación es que cuando hicimos un análisis de pobreza vimos que el IVA era una carga muy fuerte, porque en el IVA no se escapa (ni) el último comprador, compra su aceite y el IVA va cargado a cualquier (lugar) del país en todo lo que es alimentos y pensamos que era una carga muy fuerte y por eso se bajó al 7%, ... una decisión que se tomó, además la situación era crítica, la estabilidad política era bastante precaria.”

Para contrastar las respuestas, interrogamos al general Mejía Vítores sobre las razones para la decisión de disminuir la tasa del IVA, la cual asocia a una estrategia que rebasaba ampliamente las racionalidades implícitas en un tema como el tributario.

“... le voy a decir que fue un aspecto político ... teníamos que ganarnos la voluntad del pueblo, el ejército había perdido con el 10% (fijado como tasa de IVA), con ... un general Ríos, que ... se había proclamado Presidente de la República, entonces la imagen era que el ejército (lo) puso ... entonces lo político era (bajar la tasa) ... y la bajamos, ese fue puro aspecto político (como también) la idea democrática (de la transición): quitemos los tribunales de fuero especial, ... devolvámosle la autonomía al deporte, al IGSS ... quitemos el Consejo de Estado que era más que todo una nigua para entretenerse y que no hubieran elecciones nuevas...”

El otro aspecto de las medidas tributarias de ese año fue el relativo al Impuesto Sobre la Renta. Mediante el Decreto Ley 120-83 con vigencia a partir del 1 de octubre de 1983, se establecieron modificaciones en la ley con la pretensión de facilitar el entendimiento y aplicación de las normas aplicables al impuesto.¹⁶

Nuevo cambio de reglas, nuevas protestas

Pocos meses después, se modifica el reglamento respectivo del IVA contenido en el Acuerdo Gubernativo 571-83, mediante otro Acuerdo, el 248-84, de fecha 6 de abril de 1984, en tanto mediante el Decreto Ley 97-84 se sustituyó "totalmente la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado y sus modificaciones, tratando de introducir un nuevo ordenamiento que resumiera la experiencia obtenida hasta ese entonces, principalmente en materia de definición" [Banco de Guatemala, 1988: 7].

La nueva ley entró en vigencia el 1 de octubre de 1984 y estableció la tasa de cero por ciento (0%) a las actividades de exportación, importación o venta de servicios establecidos en la lista, al transporte terrestre y a la construcción. Esta vez se redujo el número de productos exentos pasando de 327 a sólo 65, con lo que se buscó ampliar significativamente la base afecta [Banco de Guatemala, 1988: 8].¹⁷

16 "Además de hacer aportes para mejorar la interpretación de las normas, esta ley establece que todos los contribuyentes cuyo periodo de imposición tuviera un vencimiento posterior al 31 de julio de 1983, debían presentar dos declaraciones juradas: una por el periodo transcurrido hasta la fecha indicada y otra por el que se cumpliría con el vencimiento del periodo de imposición" (Banco de Guatemala, 1988: 16).

17 El Acuerdo gubernativo 907-84 del 24 de octubre de 1984 dio vida al nuevo reglamento del IVA.

Las reacciones de oposición de la empresa privada organizada fueron múltiples. En septiembre de 1984 el CACIF declaró que “ha demandado ser escuchado pues lo que se aprobó no fue lo que se conversó con las autoridades cuando se discutieron las posibles modificaciones” [*Inforpress Centroamericana*, 27/9/1984: 2].

Y en desplegados publicados en octubre del mismo año:

“La AGA y la Cámara del Agro ... (se preguntan) en relación con ‘el engaño que hacen las autoridades de Finanzas ... al declarar que no existe más que una readecuación ... cuando la verdad es que (los decretos) crea(n) nuevos impuestos. ¿O será que pretenden destruir la economía del país con fines de desestabilización política?’” [Valdez, 1993: 177].

El Consejo Nacional del Algodón por su parte, después de reconocer que la reforma tributaria de 1983 “tuvo como propósito fundamental la reactivación económica del país”, a través del sector agropecuario “al cual por primera vez se le reconoció su importancia...” se manifestó en contra de los nuevos cambios.

“(Sin embargo) con las reformas decretadas ... se nos condena en forma permanente al fracaso y a competir en condiciones endémicas de desigualdad ... anticipamos una declinación total de nuestra producción. Y si ésta no existe, no podría generarse empleo, divisas, impuestos ... llevándonos a un empobrecimiento sin pausa, lo cual difiere en forma indefinida la reactivación económica del país, negándole a los guatemaltecos su legítimo derecho a tener acceso a un mejor nivel de vida” [Valdez, 1993: 177-178].

Otro pronunciamiento fue el de la Coordinadora de Asociaciones y Regionales de Caficultores Organizados (CARCOR), que solicitó al Gobierno que “el déficit presupuestario ... se evite con recortes en su presupuesto y suprimiendo ... las deficitarias empresas estatales, y que rectifique mediante la derogatoria de estas leyes ...” [Valdez, 1993: 178].

El Acuerdo Gubernativo 247-84 del 6 de abril de 1984 reglamentó el ya mencionado Decreto Ley 97-84 relativo al IVA. Pero pronto, el 29 de mayo de 1984, entraron en vigor nuevos cambios, ahora al Impuesto Sobre la Renta.

El Decreto Ley 49-84 modificó el artículo 37 de la Ley del ISR en lo relativo al porcentaje de retención por el pago a cuenta del impuesto “en el caso de honorarios, dietas, comisiones, bonificaciones y otras prestaciones” reduciendo del 5 al 3% el porcentaje admitido, en el caso de los servicios prestados por los domiciliados en Guatemala. Para los domiciliados fuera del país “la retención sería de 20% como impuesto único y definitivo, en lugar del 25%” anterior [Banco de Guatemala, 1988: 16].

Pero adicionalmente se establecieron incentivos para estimular la repatriación de capitales, mismos que en los dos primeros años de los ochenta, los de mayor confrontación armada interna, se fugaron masivamente, al punto de obligar a las autoridades respectivas al establecimiento del Régimen de Emergencia para las Transferencias Internacionales.¹⁸

18 El 24 de mayo de 1984 mediante Acuerdo Gubernativo 368-84 se reformó el reglamento respectivo, y a través del Decreto Ley 99-84 (con vigencia a partir de octubre 1 de ese mismo año), se derogó el Decreto Ley 5-83, “el cual había adicionado al artículo 7o. Del Decreto Ley 229, el establecimiento de incentivos fiscales a la repatriación de capitales” [Montenegro, 1995: 17].

Con todo y las medidas adoptadas, la situación fiscal continuaba siendo alarmante. De acuerdo con el balance de Montenegro [1995], “enfrentado a la seria crisis fiscal, el gobierno tuvo que reducir en 1983 su gasto total en 9%, lo cual se sumaba a la reducción del 17% de 1982. La reducción más drástica se registró en los gastos de inversión, que disminuyeron 33% en términos nominales. Se completaba así el tercer año consecutivo de contracción de la inversión pública” [Montenegro, 1995: 10].¹⁹

“El problema empeoró, si así se puede llamar a la evaporación de la base tributaria del gobierno guatemalteco, en 1984. Los ingresos tributarios descendieron 13% en relación a 1983, llevando a una nueva reducción de la carga tributaria a 5.3% del PIB. Pese a que los gastos totales disminuyeron en 1%, el déficit fiscal volvió a ampliarse en 1984, fenómeno explicable por los problemas existentes en la recaudación tributaria. Los problemas fiscales determinaron la suspensión del acuerdo con el FML.” [Montenegro, 1995: 10-11].

Debido a todavía insuficientes efectos esperados en la captación del IVA, en septiembre de 1984 el Gobierno restableció el uso del timbre para las operaciones financieras; en el IVA, se amplió el número de productos afectos, incluidas medicinas, huevos y el pollo y se mantuvieron exenciones a alimentos básicos como arroz, frijol (sin enlatar), harinas, azúcar, café (excepto los envasados y solubles) entre otros, y “también se introdujeron

19 “Los gastos de funcionamiento, en cambio, se expandieron levemente, pero en forma insuficiente para atender las demandas de servicios básicos. Así el déficit fiscal se redujo en 1983 a 1.7% del PIB, aunque a costa de la inversión pública y del descuido de los servicios básicos” [Montenegro, 1995: 10].

cambios en los impuestos específicos al consumo, cambiando de una base física a una de precio (pero) las modificaciones fueron insuficientes y tardíamente aprobadas para frenar la caída libre de los ingresos ... en 1984" [Montenegro, 1995: 11].

El "lunes negro" o la reforma de abril de 1985

Es en ese contexto que el gobierno de facto decide en los primeros meses de 1985 aprobar un nuevo conjunto de medidas de carácter económico. Restablece un impuesto de exportación al café, para los mercados fuera de la Organización Internacional del Café; un impuesto selectivo al consumo y un aumento de los impuestos al consumo de productos entre los que destaca la cerveza, licores y cigarros.

El impuesto al café, Decreto Ley 27-85, entró en vigencia el 8 de abril de dicho año estableciendo un impuesto "específico y temporal" para las exportaciones de café "equivalente al 50% de la diferencia entre el valor a que las divisas provenientes de dichas exportaciones fueran vendidas en el mercado de divisas libres y el valor que les correspondería según el tipo oficial de cambio" [Banco de Guatemala, 1988: 27].

Otros decretos fueron el 28-85, complementario al 10-85 que legalizó las casas de cambio (poco antes se había establecido el mercado paralelo de divisas y con ello el inicio de la devaluación del quetzal) y el 29-85 que tipificó el delito cambiario.

En relación con el tema monetario, de acuerdo con la versión de Oscar Alvarez Marroquín, a la sazón presidente del Banco de Guatemala, las opciones consideradas por las autoridades respectivas fueron la flotación, la devaluación y "la menos aceptable" legalizar el mercado negro de divisas. El gobierno, recuerda, sólo aceptó la última medida. "No vale la

pena que yo repita las razones pero (la devaluación) no fue aceptada”.

¿Por razones extraeconómicas?, le interrogamos: “Evidentemente y además yo creo que tenían razón los militares de esa época, no era solamente un militar, era el Alto Mando, ellos creían realmente que tenía que ser un gobierno constitucional el que adoptara ese tipo de medidas. Las discusiones eran muy fuertes, después se volvieron más fuertes cuando yo insistí (en la medida) ...”

Continúa Alvarez:

“... cuando a mí me tocó manejar la cosa desde el Banco Central, había que corregir el tipo de cambio, estábamos en 1 x 1 durante 60 años y ya era imposible mantenerlo ... yo hubiera podido de una vez (poner a) flotar (la moneda), lo cual hubiera tenido un costo social del carajo ... que a la larga lo tuvo, pero en esa época no se quiso pagar ese costo social”.

“Va la revolución, nos bota, pues que nos boten, pero ésa es la posición de quien está en la silla, del que se está jugando el físico, pero el Gobierno no quería que lo botaran: (la gente del Ejecutivo pensaba) ‘ya vienen las elecciones que lo hagan ellos, (el gobierno entrante), ellos van a tener el apoyo popular’”.²⁰

20 Desde la perspectiva del ex presidente del Banco de Guatemala, “Aparentemente ... algunos sectores de la población han preferido en vez de pagar impuestos, pagar inflación que es lo que ocurrió precisamente en esa época. Porque a consecuencia de eso, la inflación subió, ... llegamos como al 35% en 1985, no se aprendió la lección de 1984.”

“El gobierno sí hizo esfuerzos en esa oportunidad por reducir el gasto público, yo he examinado cifras presupuestales de los años 82 y 83 y recuerdo que las cifras de ejecución evidencian que el gobierno de Ríos Montt sí bajó el gasto ... y subió el IVA, dos medidas que evidente-

El Decreto Ley 30-85, que entró en vigencia el 9 de abril de 1985 introdujo importantes modificaciones a la Ley del IVA. Este nuevo decreto adicionó a la lista de los agentes económicos no afectos al pago del impuesto, a las misiones diplomáticas y consulares, a los agentes diplomáticos y a los funcionarios y empleados consulares. Además, eliminó de la lista los productos afectos a la tasa 0% a los lácteos, insumos agropecuarios y útiles escolares y de oficina. Sin embargo el 12 de abril de 1985, mediante el Decreto 32-85 fue derogado el Decreto 30-85 [Banco de Guatemala, 1988: 9].

Este mismo Decreto Ley modificaba a su vez al Decreto Ley 229, con el objeto de incluir las operaciones cambiarias como Renta Imponible, y fijar el periodo del ejercicio contable para la liquidación del impuesto. "... Como una modificación sobresaliente, (se estableció) la ampliación de la renta imponible y la variación de la tarifa a aplicar para efectos de pago del impuesto, no sólo para las sociedades que operan en el país, sino además se incluían las sucursales y agencias de empresas domiciliadas en el extranjero" [Banco de Guatemala, 1988: 17]. Pero este Decreto Ley también fue derogado el 12 de abril, únicamente tres días después de haber entrado en vigencia.

En el caso de la gasolina y de acuerdo con el *Informe de la obra realizada por el gobierno militar* "se efectuaron modificaciones al impuesto sobre el consumo de petróleo y derivados, consistentes en transformar la base impositiva de específico a ad valorem ...".²¹

mente tendían a ... aminorar el gasto público. Tengo la impresión que el gobierno de Mejía Víctores continuó con esa tendencia de reducción ..."

21 Las nuevas normas, establecidas en el Decreto Ley 85-83, se aprobaron "con el fin de compensar los ingresos que el Fisco dejaría de percibir por este concepto, derivado de la exención de los impuestos a

La respuesta de los grupos de presión

De acuerdo con informaciones de prensa de la época, la Cámara de Comercio pidió a sus asociados abstenerse de retirar la mercadería que se encontraba en las aduanas del país, hasta que se solucionara el problema creado por la aplicación de nuevos impuestos.

Mejía Vítores, luego de considerar la coyuntura que se había creado por las medidas de orden tributario, suspendió sus viajes oficiales a Israel y al Vaticano y declaró en mensaje televisado que "quienes se oponen a las nuevos impuestos solamente han hecho observaciones negativas, pero no han aportado soluciones al déficit fiscal y financiero que afronta el país".

El Liderazgo Empresarial reacciona

De acuerdo con informaciones de prensa de la fecha, una delegación del CACIF integrada, entre otros, por Miguel Lamport, Carlos Torrebiarte, Alejandro Botrán, Roberto Castañeda Felice, Ramiro Ordóñez, Mario Mota y Andrew Rogers se reunió el 11 de abril con una delegación de la Asamblea Nacional Constituyente.²² Esta última había adoptado una resolución solicitando al Gobierno la suspensión de los conflictivos decretos.

las importaciones de combustibles. En el año 1985, con el aumento de los derivados del petróleo, se modifica nuevamente la base de este impuesto mediante el decreto Ley 82-85". [*Informe de la obra...*: 164].

22 La Asamblea, convocada por el Gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Vítores con el exclusivo objeto de redactar y aprobar la nueva Constitución, fue electa en 1984. En mayo de 1985 se promulgó la Constitución en vigor.

Considerando el ambiente que se había creado, el Gobierno militar decidió dejar en suspenso los decretos, pero el CACIF en conferencia de prensa del día 12 declaró a través de su vocero Andrew Rogers que “la suspensión de las medidas fiscales (anunciada ese día) no es suficiente”.

Demandaron “... el cambio de la política económica ... y la destitución o renuncia de los miembros del Gabinete Económico, concretamente pidió la destitución del Ministro de Economía (con quien a raíz de la promulgación de la Ley de Control de Precios promovida por su despacho se habían deteriorado aún más las relaciones), de Energía y Minas y del Banco de Guatemala” y manifestaron disposición a la búsqueda de una solución a la crisis “siempre y cuando haya nuevas autoridades económicas, a quienes se les pueda dar credibilidad”.²³

Ese día el Gobierno deja en suspenso las medidas y anuncia la destitución de Figueroa Villate (renuncia, como veremos, en la versión del ex Ministro), uno de los funcionarios cuestionados por el Liderazgo Empresarial pero sin duda mucho menos que el todavía Ministro Hernández, según los

23 De acuerdo con la fuente consignada adelante, además del señor Rogers, dirigente del sector turismo, estuvieron presentes en la conferencia de prensa el Presidente y el Vicepresidente de la AGA, Roberto Castañeda Felice (asesinado ese mismo año) y David Ordóñez; los presidentes de la Cámara de Industria, de la Cámara de Comercio y de la Cámara del Agro Carlos Torrebiarte, Pedro Miguel Lamport y Adolfo Boppel respectivamente, y el vicepresidente de la Asociación de Azucareros (ASAZGUA), Alejandro Botrán. Ese mismo día 12 por la noche, el CACIF emitía un comunicado donde advertía que “únicamente habrá diálogo con representantes del Gobierno en quienes tenga plena credibilidad” y que “(...) finalmente el sector privado está decidido a tomar las medidas necesarias para lograr sus objetivos de beneficio de todos y cada uno de los guatemaltecos” [*Diario El Gráfico*, 13/4/1985: 2].

registros periodísticos de la época, y con base en lo que los protagonistas del sector privado entrevistados afirmaron.

El día 15 de abril, una Asamblea General Extraordinaria de la Cámara de Comercio respalda a sus directivos y da un voto de confianza al CACIF. Ese mismo día, el Secretario General de la Jefatura de Estado, coronel Manuel de Jesús Girón Tánchez "reiteró que el propósito de suspender los decretos leyes ... fue ... dar la oportunidad a todos los sectores interesados en participar abiertamente en las discusiones" [*Diario El Gráfico*, 16/4/85: 4].

Los días 16 y 17 del mismo mes son publicados sendos comunicados del CACIF. El primero, titulado: *Guatemala no puede esperar*, donde afirma que la "justa causa del pueblo guatemalteco fue atendida parcialmente" al suspender la vigencia del paquete tributario y "destituir al Ministro de Finanzas, quien era uno de los funcionarios que con su política fiscal estaba llevando a la bancarrota al país ...".

En el segundo comunicado, bajo el título *CACIF firme: destituir ministros* el Comité Coordinador afirma que en reunión sostenida esa tarde se decidió que, pese a la derogatoria de los decretos ... "situación que no era conocida aún por el sector privado a las 18 horas," se mantendría la exigencia de que sean satisfechas todas sus demandas de anulación de los decretos y la destitución de los ministros de Economía,²⁴ de Minería, del

24 En la entrevista, le recordamos el ex ministro Hernández que el CACIF pidió muchas veces su salida del Gabinete. Según él, el Comité Coordinador tuvo diferentes actitudes hacia el funcionario según el tema. Ahora se destaca el aspecto comercial:

"... el CACIF tuvo conmigo un juego de muchas cuestiones, primero me avaló ..., yo en noviembre de 1983 como a dos meses de tomar la cartera cerré las fronteras de Centroamérica porque ya la cuestión de los tratados centroamericanos era un relajo, nadie los respetaba, y Gua-

Presidente del Banco de Guatemala y del Secretario de la Jefatura de Estado “pues sólo así se podrá dialogar con credibilidad”.²⁵

El siguiente párrafo, extraído de la entrevista realizada a Juan Luis Bosh Gutiérrez, dirigente del gremio de los grandes industriales y ex presidente del CACIF, da una idea de la presión ejercida con éxito por el Liderazgo Empresarial en esa coyuntura, pero además, de las formas y tradiciones políticas estiladas:

“...Castañeda Felice era el hombre más viejo de todos nosotros en esa época, él se jactaba mucho de que habíamos ganado el curso, que... había salido el ministro Hernández, pero él era el que lo había logrado... (a) todos los patojos nos daba las órdenes...”

Para algunos ex funcionarios, el esfuerzo de involucrar al Liderazgo Empresarial en la toma de determinadas decisiones fue una constante desde el inicio del Gobierno de Mejía

temala desde que (éstos) se firmaron jamás había puesto cortapisas a ninguna exportación de lo que era Centroamérica, sin embargo nos las ponían Honduras, Costa Rica, El Salvador, de tal manera que les dije o respetamos el marco de integración o rompamos el Mercado Común (...) en ese tiempo el CACIF me apoyó, la Cámara de Comercio no.”

25 Otras conclusiones fueron su demanda para que el gobierno “haga una reorientación de la filosofía económica”; manifestar su preocupación porque el Estado está interviniendo “cada vez más” en los asuntos económicos del país y limitando la libertad empresarial, la libertad de comercio y la libertad de exportación de los productos agrícolas. Finalmente, se opone a que las empresas estatales sigan funcionando a costa de sacrificar los ingresos del pueblo “esas empresas todas ellas monopolísticas, deben pasar a manos del sector privado para que bien administradas produzcan adecuadamente y dejen de ser una carga para el Estado, sólo así se reducirá el gasto público y el déficit fiscal” [*Diario El Gráfico*, 17/4/1985: 2].

Vítores, pero su contraparte no cumplía los acuerdos. *¿Cómo definió su política económica el Gobierno, consensuó con el CACIF?, preguntamos a Lionel Hernández:*

"...tuvimos encuentros con el CACIF para decirles cuál era la situación, nos reunimos como tres o cuatro veces con (ellos) para plantearles la situación nacional, sobre todo (para) mantener la estabilidad de los precios, la estabilidad del quetzal con el dólar, para hacerles ver que la ... economía requiere de un esfuerzo de todos los sectores. Nosotros les mostramos mapas de todas (las zonas de) la influencia guerrillera. Como el país estaba sumamente en peligro entonces nosotros les decíamos que ellos debían de colaborar por lo menos (para) mantener (la situación), porque también el grado de pobreza en el país estaba llegando como al 85%, se quiso hacer conciencia de que ellos mantuvieran una estabilidad de precios porque la situación de las clases pobres era bastante conflictiva ... y cuando hacíamos los análisis por variables ellos estaban de acuerdo, al implementar las medidas ellos ya no ponían nada en vigor, es decir después de platicar uno, dos meses, ellos salían y después se lavaban las manos, salían y se rompían las negociaciones y volvíamos a lo mismo, a quedar sin nada ... y vuelta ellos a presionar ..."²⁶

26 Recuerda el ex funcionario en otra parte de la entrevista:

"A mí me llamaron de Ministro desde el momento en que entró Mejía Vítores, yo había estado manejando la cuestión industrial en el tiempo de Peralta Azurdia (ex Presidente de facto del 1 de abril de 1963 al 30 de junio de 1966), entonces me hicieron ofrecimientos, (aunque al principio) ... no me quise meter ... pero (después) acepté ser asesor de él

El Gobierno militar da marcha atrás

Las presiones del Liderazgo Empresarial, y también las realizadas por otros sectores sociales y políticos, rinden su efecto: el 16 de abril de 1985, el Secretario General Girón Tánchez y el secretario de Relaciones Públicas de la Presidencia, Ramón Zelada Carrillo, dieron a conocer los términos del Decreto que derogó el paquete tributario:

“El Jefe de Estado considerando que por Decreto Ley 32-85 del 12 de abril de 1985 publicado en el Diario Oficial de esa misma fecha se suspendió la vigencia de los decretos leyes 27, 28, 29 y 30-85 todos del ocho de abril en curso, y de los acuerdos gubernativos número 285 y 286-85, ambos del 9 de abril, por las razones que se expresan en la parte considerativa del Decreto Ley indicado al principio.

Considerando que con el propósito de brindar tranquilidad y confianza a los sectores involucrados y a los habitantes del país, es necesario derogar los decretos leyes y acuerdos gubernativos identificados en el considerando anterior ... Por tanto en el ejercicio de las facultades que le confiere el Estatuto Fundamental en consejo de Ministros decreta:

Se derogan los decretos leyes números 27, 28, 29, y 30-85 emitidos el 8 de abril de 1985 y los acuerdos gubernativos 285 y 286 ambos del día 9 de abril de este mismo año.”

... (y) me di cuenta que la situación era bastante crítica, a los dos meses platicaron todos los comandantes y el general Mejía conmigo y me hicieron ver la situación, que Centroamérica se estaba hundiendo ... acepté y hablamos claro que no (estaría) sujeto a que ... mandaran las directrices de allá o por intermedio del Jefe de Estado, ‘dicen los empresarios que haga esto...’”

Finalmente, como corolario, mediante otro Decreto “se exoneró del pago de impuesto en que hubieran incurrido las personas naturales o jurídicas por la aplicación de los decretos leyes 27-85 y 30-85 de fecha 8 de abril de 1985.”²⁷

27 La que sigue, es la versión del ex ministro Lionel Hernández Cardona sobre el controvertido proceso vivido al interior del Gobierno que derivó en la decisión de derogar las leyes del paquete tributario y quien, aunque formalmente miembro del Gabinete Económico, también lo fue del Político:

“Ese paquete tributario lo hicieron Oscar Alvarez y Figueroa Villate, ... en ese acuerdo habían muchas violaciones a las leyes de integración en materia de impuestos. Yo lo único que pude ver es que en las (reuniones) de la Junta Monetaria se quedaba el Ministro de Finanzas y uno (se) acostumbra a tener olfato y yo digo: esto es paquete impositivo. Entonces le dije al general que tenía que ir a negociar el acuerdo de textiles a Washington: (...) no vaya a firmar nada en mi ausencia, yo me voy el sábado después del viernes de dolores y estoy regresando el sábado de gloria.

Según me contó después el general Mejía, el Jueves Santo él estaba en la Antigua y lo fueron a convencer que firmara el decreto de impuestos de esa reforma tributaria que le llamaron el lunes negro. Yo dejé dicho en la embajada de mi país ... voy al hotel tal en Miami, cualquier llamada ustedes me localizan allí, y cabal, cuando regresé el sábado al hotel tenía una llamada del embajador de Guatemala diciendo que me presentara urgentemente en Guatemala. Entonces dije ‘impuestos seguro...’

Cuando vine aquí el gran relajo del día lunes que entraron en vigor todos los impuestos, yo discutí con (Mejía Víctores) después de la Junta de Gabinete ...

Habían cambiado la hora, a mí me citaron a las 8 (a la reunión del Gabinete), pero como habían cambiado la hora yo llegué a las 9, cuando yo llegué a las 9 ya habían hablado un montón ... un mi viceministro que estaba allí ya ... me comunicó lo que pasaba ... entonces le dije al general: mire, tenemos que platicar ... usted lo que está provocando es un golpe de Estado. Ya se nos había echado encima el CACIF, la Universidad (de San Carlos), la Asamblea Nacional Constituyente, los partidos políticos, estábamos solos ... después de estar arriba con una medida (como la tomada) nos habíamos venido a pique ... tuvimos una junta, le dije platiquemos a nivel político ... se quedó Fernando (Andrade el Canciller),

Los candados constitucionales

Mientras estos conflictos alrededor del tema tributario se producían, la Asamblea Nacional Constituyente aprobaba la Constitución de 1985. Múltiples fueron sus modificaciones. Una

el general, se quedó (también) el licenciado Girón Tánchez (Secretario General de la Presidencia) y yo. Le dije: para mí que usted no debe salir. A los 8 días tenía que devolver la visita al Papa ... no debe salir a menos que quiera quedarse en el exilio ... porque aquí le van a dar golpe de Estado. Y le hice el análisis político, estamos aquí solos, y yo le dije que no firmara esa cuestión ... porque ya nos queda poco tiempo para salir (del Gobierno ...) la reforma va a favorecer al gobierno de Vinicio (entonces candidato presidencial), porque nosotros ya sabíamos que era el gobierno de la Democracia Cristiana el que ganaba, habíamos hecho sondeos donde salía que (tenía) un 75% de probabilidades de quedar, lo floteamos antes de las elecciones a través de las bases militares.

(En el paquete se pusieron) un montón de impuestos, el ISR y (otros cuyos frutos) nosotros ya no íbamos a ver ... el fruto lo iba a cosechar el próximo gobierno, pero el general tenía esa mentalidad que decía mire hagamos(lo) nosotros porque lo que interesa es nuestro país aunque lo venga a cosechar otro. ¿Tan grave está (la situación?) preguntó él. Sí tan grave está, (le contesté), entonces me dijo: 'evaluemos 8 días'. Lo que tenemos que defender (le dije es) la democratización a como dé lugar, y entonces el único que salió defendiendo al gobierno fui yo ... el que tenía que salir a defender era el Ministro de Gobernación y el Ministro de Finanzas ... pero ninguno salía ... general: jefes de Estado no se pueden cambiar todos los días, ministros puede usted (cambiarlos) cada 8 días si quiere, y aquí alguien tiene que sacar la cara y entonces yo tuve que enfrentar al CACIF y desvié el ataque hacia el general y lo traje hacia mí, porque Leonardo (Figueroa Villate) ya había caído, a los 8 días cayó Leonardo y llegó Armando González Campo.

Salí diciendo que ellos (CACIF) eran los responsables de toda la crisis de Guatemala ... entonces pedían (mi) cabeza, tanto, que después el General le dijo al CACIF "ustedes están pidiendo la cabeza del único que está diciendo no a esta reforma, (él) es el ministro que se opone, aquí están las grabaciones".

de ellas, que algunos califican como los “candados constitucionales” puestos al Estado para “limitar su poder tributario”, pero otros “medidas de protección de los ciudadanos ante los excesos estatales” se materializó en unos cuantos artículos, en un escenario entonces secundario, pero que a la postre sería decisivo en las futuras negociaciones Liderazgo Empresarial-gobiernos.

Nos dijo Adolfo Menéndez Castejón, quien ha sido Director del CACIF por la Asociación de Azucareros y Director también, de la Comisión Fiscal de la organización cúpula:

¿Cuál fue su participación en la redacción de la Constitución que actualmente está en vigor?

“No tuve ninguna participación, únicamente como abogado emití algunas opiniones, particularmente en apoyo a una propuesta que hizo un sector independiente en el sentido de consagrar el principio de legalidad en materia tributaria, y que se eliminara el principio *solvet repet*.”

El principio de legalidad es muy importante debido a que anteriormente a la Constitución (actual) el Ministerio de Finanzas había asumido la facultad legislativa ... emitía leyes a través de reglamentos e incluso en contra de leyes vigentes ... un ejemplo típico es ... la Ley del Timbre que era una Ley que tenía diecisiete artículos y el reglamento más de doscientos ...”

Ésta es la redacción aprobada por los constituyentes para el artículo 239. *Principio de legalidad*:

“Corresponde al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes: a) El

hecho generador de la relación tributaria; b) Las exenciones c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria; d) La base imponible y el tipo impositivo e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y e) Las infracciones y sanciones tributarias. Son nulas *ipso jure* las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."

En lo relativo al *solvet repet*, como producto de la influencia en el Congreso de un pequeño grupo de especialistas en derecho tributario, en el último párrafo del artículo 28 constitucional se introdujo una concepción justamente inversa a la expresión latina. Como se sabe, dicha expresión se refiere al principio histórico de que quien tributa, primero paga y después alega. Lo aprobado eliminó este privilegio del Estado.

"Artículo 28. *Derecho de petición*. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual, o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna" (Énfasis nuestro).

Este cambio, nos indicó Menéndez Castejón, se promovió porque antes de existir este artículo, "para poder interponer un recurso en materia tributaria era necesario pagar el veinte por ciento del impuesto", y si luego era necesario interponer uno de carácter contencioso administrativo para ir a una instancia judicial, "era necesario pagar el cien por ciento del impuesto" ...esto "que aparentemente podría ser un buen elemento dentro del sistema... se convirtió en el foco más grande de corrupción".

Sin embargo insiste, "sólo di mi opinión técnica ... el artífice a las reformas a la constitución en materia fiscal (fue) el doctor en derecho tributario Hugo Argueta Figueroa... quien logró vencer a los constituyentes".

Las memorias de la Constituyente indican que las propuestas presentadas al Pleno fueron suscritas por diputados de todas las bancadas. Como se recuerda, los presidentes alternos de la Asamblea Nacional Constituyente fueron Héctor Aragón Quiñónes por el MLN, Roberto Carpio Nicolle por la DCG, y Ramiro de León Carpio por la UCN.

Los dos últimos en sus respectivas condiciones de Vicepresidente y Presidente de la República, experimentarían, —y quizá comprenderían hasta entonces— el poderío extraordinario que el articulado constitucional referido —mismo que como constituyentes aprobaron— había proporcionado a las élites económicas, cada vez que fueron interpuestos recursos de inconstitucionalidad contra decisiones gubernamentales tomadas en sus gobiernos en materia de impuestos.

Con la reforma tributaria de 1987 —Caso 2—, se inauguraría la época de los recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones del Ejecutivo en materia fiscal.

Hablan los protagonistas

Como hemos visto, a diferencia del estilo locuaz del ex ministro Hernández, su colega de Gabinete, Leonardo Figueroa Villate respondió de manera parca a nuestras preguntas. Preguntamos al ex ministro Figueroa sobre su salida del Gobierno:

¿Por qué salió usted del Ministerio de Finanzas?

“Salí del Ministerio de Finanzas porque ya había cumplido con mi misión, ya había hecho tres reformas fiscales, la última reforma no la quiso apoyar el Jefe de Estado de turno (Mejía Vítores) es decir, por motivos políticos, y yo le dije que me retirara del Gobierno, porque para mí la reforma era necesaria y si se hubiera aplicado otras cosas estuvieran sucediendo en el país ... pero el gobierno no fue lo suficientemente fuerte para imponer su autoridad, dialogó pero no fue que a mí me quitaran, sino yo le dije (al general que) si se echaba marcha atrás en la reforma tributaria entonces me retiraba del gobierno, por eso me retiré.”

¿Recuerda usted cuáles eran los componentes principales de las medidas de 1985?, preguntamos de nuevo: “Si lo recuerdo, pero lo diría de una forma muy desordenada, no les puedo indicar.”

¿Y cuáles serían las razones políticas que pudo haber tenido el gobierno para dejar en suspenso la reforma tributaria de ese año? Como funcionario de primer nivel, ¿cuáles cree usted que podrían haber sido las razones?

“Cuando no se tiene una explicación concreta y directa se dice que son medidas políticas, por razones políticas cuando yo le digo que son razones políticas, es una excusa demasiado grande, o demasiado vaga para justificar algo que no pudieron sostener ellos, pero si usted le pregunta a Mejía Vítores cuáles son esas medidas políticas no creo que se

las pueda enumerar, si no fue una excusa para echar marcha atrás."

Proteger el calendario electoral, evitar probables problemas hacia la transición a las elecciones generales, ¿no serían esas razones?

"No, no era vinculante eso, ese proceso de esa calendarización ya estaba y una reforma tributaria no tenía que ver nada con ese programa que se tenía establecido."

Insistimos: La percepción del Ministro de Economía (Lionel Hernández Cardona) era que podrían ser inoportunas las medidas en ese momento.

"Mire, cuando una situación se pone difícil la gente que no tiene suficiente carácter ni la personalidad, empieza a dar excusas, eso es lo que sucedió, alguien tenía que respaldar la medida política, alguien tenía que decir que era inoportuna pero cuando se planteó esa medida todos estaban de acuerdo y convencidos que era necesario, pero cuando se sintieron presionados buscaron ese tipo de salida."

El Ministro de Economía dice que estaba fuera del país, que estaba en Miami cuando eso (la aprobación del paquete) se resolvió.

"Eso no importa si se va un Ministro, queda el viceministro y él está enterado y es corresponsable de lo que se haga."

¿Usted diría que el respaldo de los jefes de Gobierno tanto en el gobierno de Mejía como en el de Ríos se mantuvo siempre, hasta el momento en que decidió salir?

"Sí, lo tuve igual en los dos, me tenían mucha confianza y creían lo que yo les proponía."

¿Y quién se identificaba más con su visión de las necesidades de Guatemala, de lo que había que hacer en materia fiscal?

"Desconocían mucho el tema, no le podría decir que se identificaban porque no estaban preparados ellos para esto..."

Leonardo Figueroa Villate niega que su salida haya sido negociada: “los cambios que se dieron eran cambios que se tenían que hacer, que se haya adquirido un compromiso con el sector privado... no lo creo... que hubiese un acuerdo y que debido a eso se haya cambiado, eso no es cierto...”

Contrástese la versión de Figueroa Villate con la versión de Hernández Cardona, citada a continuación:

¿Qué pasó entre la inicial suspensión del decreto y su posterior derogación?

“A los ocho días... evaluamos... ya sólo estuvo en el despacho de Mejía... el Ministro de Relaciones Exteriores que siempre estaba, Fernando Andrade, él no aportaba pero siempre estaba aprendiendo, estaba Figueroa Villate, estaba Oscar Alvarez y yo, estaba Nuila también él siempre estaba porque era el militar de confianza del señor (Jefe de Estado), Oscar Alvarez se limitó a decir (que eran) medidas necesarias: ‘qué hizo general, realmente son importantes para el país’... Figueroa Villate lo mismo... le estaban ocultando la verdad de lo que estaba pasando con este pueblo, entonces cuando ellos terminaron le dije: general me disculpa, pero esas son babosadas... aquí ya sólo tenemos la fuerza de las bayonetas le dije, y como dijo Napoleón no nos podemos sentar sobre las bayonetas...”

...le dije planteemos una revisión por sector, planteémosle al sector cafetalero y analicemos sus impuestos si están acordes a su situación actual, y así negociemos por sectores afectados si llevamos por sectores la negociación en un mes, mes y medio la sacamos y por eso se quedó en suspenso (pero) después la presión siguió porque el CACIF estaba pidiendo la cabeza del Ministro de Finanzas,

(y) la mía, Óscar Alvarez tenía conexiones con ellos... pero la de (él) la agregaron así como para dorar la píldora porque él no era cuestionado... después dijeron... perdonamos la (cabeza de la) banca central, pero queremos la de Hernández...

El CACIF tiene dos círculos... los que son los directivos aparentes y las directivas fuertes... ahí (a hablar con Mejía en la crisis) llegaron los Novella, los Castillo, los veteranos, los Botrán, todo el grupo fuerte."

Le recordamos al ex Ministro que en la prensa de esos años hay una declaración del general Mejía donde él dice que fue una decisión política, y requerimos su versión:

"Mejía me llamó como las 12:30... tenía lista la carta de renuncia, me la eché a la bolsa y subí (a su despacho) y dije ya se lo que quiere: mire, me dijo, hemos estado negociando con el CACIF pero no se ha avanzado nada... Me tenía cariño y no se atrevía a pedirme la renuncia... total como a las 2 de la tarde le dije: ...usted lo que quiere es mi renuncia, 'sí' me dijo... 'fíjese que ya llamamos al diálogo nacional pero el CACIF no se sienta si usted está ahí, y usted es del Gabinete Económico'... Mire le dije, ésta es una jugada política y usted me tiene que quitar de enfrente porque lo que vale es la estabilidad política y las elecciones..."

A su salida del Ministerio de Economía, Lionel Hernández Cardona pasó a dirigir la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), cargo en el que también fue objetado por el Liderazgo Empresarial, pero el Jefe de Estado ya había toma-

do la decisión de mantenerlo, según la versión del propio ex ministro. Ante esas presiones, “entonces (Mejía) ya se puso enojado (y les dijo): ‘o se sientan (al diálogo) o mando un Estado de Sitio, y si se friega la democracia la friegan ustedes, pero a Hernández no lo quito de allí ...’ y empezó el primer Diálogo Nacional que se intentó, (y) se llegó a algunas medidas que nunca se pusieron en práctica...”²⁸

En tanto, para el ex presidente de la banca central Oscar Alvarez Marroquín,²⁹ “el sector privado rechazó totalmente la propuesta (de la reforma tributaria) debido a que no fue previamente negociada con el sector privado”.

“...recuerdo que el día lunes posterior a la Semana Santa, fue cuando se trató de implementar eso y fue una hecatombe en Guatemala, (ese día) lo calificaron de ‘lunes negro’ (la

28 Hernández se opuso al “paquete” afirma, “porque no era equitativo”.

“Como el 80% eran impuestos indirectos, escasamente un 20% eran impuestos directos ... lo único que se hacía era eliminar una serie de impuestos en los que se gastaba más en su administración que en lo que recaudaban ... sólo se estaba parchando la cuestión tributaria”.

Para el ex ministro, los gobiernos “parchan” en materia tributaria, “porque no tienen la fortaleza política de imponer un sistema, cuando empiezan los grupos de presión a (decir) que no me graven esto, ... y lo otro ... allí empiezan los parches ...”

29 Alvarez, entre otros cargos, fue Presidente del Banco de Guatemala entre 1984 y 1985. Ha ocupado varios cargos en la Asociación Bancaria de Guatemala: vocal propietario de la Junta Directiva en los periodos 1986-87 y 1987-88; vicepresidente para el periodo 1988-89 y presidente de 1989 a 1990. Además, ha sido suplente ante la Junta Monetaria por los bancos privados en 1990, Gerente del Banco de la Construcción y del Banco de Exportación (BANEX), y Director de la Corporación Financiera Americana (CONFIA S.A.)

reforma) fue improvisada y no fue negociada hasta donde entiendo, como le digo que no era mi responsabilidad, no participé directamente ... en mi opinión esas fueron dos fallas de esa reforma, uno la improvisación, y segundo el hecho de que no fue negociada.”

La versión de Hernández contrasta con la idea generalizada en medios empresariales organizados de que él fue el promotor de la reforma tributaria de 1985.

Por ejemplo Víctor Suárez, líder del sector industrial, ex presidente del CACIF, y un conocedor de las intimidades que se han vivido entre las élites y los gobiernos en por lo menos los últimos 15 años, especialmente cuando de impuestos se trata, dijo en la entrevista que le realizamos:

“... en el 85 unilateralmente el Gobierno de Mejía puso el famoso paquete del lunes negro de Semana Santa, pero había un grupo de la sociedad que estaba trabajando en eso, entonces hubo rechazo social a esa traición llamémosla pues, y se volvió un tango y fue todo ese grupo social dijéramos el que solicitó la renuncia del Ministro de Finanzas, del Ministro de Economía y del Presidente del Banco de Guatemala, incluso en ese momento hasta un poquito la del Canciller porque él era el que había estado mediando para que este grupo pudiera trabajar, ... finalmente Mejía Víctores separó del cargo al Ministro de Economía que había sido el principal impulsor de esa reforma dijéramos al margen de todos los grupos sociales que estaban allí. Al ministro de Finanzas ... ya (fue) por otras cosas (que lo separaron), pues él (el general Mejía) abrió los ojos de que le había estado mintiendo en cuanto a la verdadera situación financiera del gobierno y fue como en 1985 después de eso él (Mejía) revocó toda esa reforma del lunes negro y acto seguido se instaló el Diálogo Nacional.”

La evasión fiscal

También inquirimos a los funcionarios del gobierno militar de Mejía Vítores sobre su actuación en materia de evasión fiscal. El ex ministro Hernández habló de su iniciativa, planteada en el Gabinete Económico, de establecer la factura única, que eventualmente podría abatir entonces la no devolución del IVA al fisco.

¿Licenciado Hernández Cardona, qué se hizo para controlar la evasión fiscal?

“Mire usted ... (el tema es) un poco duro, sobre todo un gobierno de facto tiene fuerza, pero al mismo tiempo tiene una debilidad, nosotros habíamos dicho aquí (en Guatemala) hay mucha fuga de impuestos porque todos imprimen sus facturas, entonces se había propuesto la factura única, impresa en Finanzas como el papel sellado, tal ... como le venden el protocolo a los abogados. Si usted mira, la gran evasión está en las facturas, doble contabilidad ... y esa medida (el Ministro) Figueroa no se atrevió a ponerla, era una de las soluciones para controlar la cuestión de la evasión fiscal.”

¿Fue el Ministro Figueroa el que no se atrevió o fue el general Mejía?, interrogamos.

“No, el general Mejía decía ‘delen’ él era el que estaba dispuesto a jugárselas con las medidas de uno ... ahora, Figueroa no aguantaba el bombardeo del CACIF, incluso en la banca central las defensas en la Junta Monetaria las hice yo, ni el Ministro de Agricultura, ni Figueroa, ni Oscar Alvarez defendieron las medidas de Gobierno ...

Por eso es que yo me llegué a enemistar por mi participación; en la Junta Monetaria yo tenía que imponer las medidas de gobierno y les decía: bueno o ustedes aceptan esto o

nosotros ponemos impuestos, sí, nosotros en un día podemos poner impuestos, un decreto ley nos lo fabricamos en cuestión de la noche y mañana está en vigor... como tenían representantes que estaban bien metidos en el sector privado, entonces ellos (nos) decían quieren esto o esto, entonces nosotros así fuimos financiando el presupuesto ...”

Vueltas las aguas a su nivel después de la crisis de abril, se impulsarían pequeñas modificaciones al ISR en el gobierno de Mejía Víctores. Mediante el Decreto Ley 67-85 (con vigencia a partir del 1 de julio de 1985) que eximió la obligación de retener el impuesto sobre la renta a las empresas domiciliadas en el país dedicadas al transporte terrestre y el Decreto Ley 80-85, el que con vigencia desde el 1 de agosto de 1985, eximió la misma obligación anterior, ahora a las empresas dedicadas al transporte aéreo, marítimo o terrestre [Banco de Guatemala, 1988: 18].

Un sombrío balance

De acuerdo con estadísticas de CEPAL, las medidas adoptadas en ese período “condujeron a un aumento de los ingresos tributarios en este último año, con lo que, por vez primera en varios años, la carga tributaria aumentó, pero nada más para situarse en un exiguo 6.1% del PIB”.

La recaudación proveniente del IVA en 1984 no logró ser mayor que lo recaudado por la vía del timbre en los primeros años de la década (alrededor del 3% del PIB). Esta equivalió al 1.9% del PIB, muy por debajo del 4% del producto estimado por el FMI. Adicionalmente, el déficit fiscal se redujo de 3.4% en 1984 al 1.8% en 1985. “Pero entonces apareció otro problema en las finanzas públicas: las pérdidas del Banco Central, que en 1985

ascendieron a un 3% del PIB. En consecuencia el déficit fiscal total fue más alto en 1985 que en 1984" (Montenegro, 1995: 12-13).

Epílogo: el Gobierno militar al diálogo

El Diálogo Nacional de 1985 fue organizado como un esfuerzo político del Gobierno para terminar su periodo estando a sólo unos cuatro meses de las elecciones generales, e intentar, en último momento, algunos acuerdos en materia macroeconómica.

El Diálogo inició formalmente el 22 de mayo y concluyó el 5 de junio de 1985. Según el *Informe de la obra realizada por el gobierno militar* en el mismo

"...se evaluó el origen de la crisis con la opinión de todos los delegados; se consideró oportuno que las recomendaciones se centraran fundamentalmente en el corto plazo, pero sin descuidar los enfoques de mediano y largo plazos y teniendo presente el hecho de que se estaba frente a un año eleccionario, en donde se tenía que continuar con el proceso de reestructuración de la vida institucional del país" [*Informe de la obra...*: 191].

El Diálogo fue impulsado, desde el lado Gobierno, por los flamantes ministros de Finanzas, Armando González Campo³⁰ —coordinador del diálogo— y Ariel Rivera, Ministro de Economía y previamente Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y por el Presidente del Banco, Oscar Alvarez, quien había salido relativamente indemne de la crisis

30 Entre otros cargos desempeñados, ha sido Presidente (1984-1985), Vicepresidente (1982-1983), y Vocal Propietario (1981-1982), de la Asociación Bancaria de Guatemala; y Presidente y Gerente General del Banco Agrícola Mercantil.

de abril y continuaría por un breve tiempo más al frente del Banco. Como miembros ocasionales participaron Juan Humberto Mancur D., Ministro de Agricultura y Alejandro Contreras, Ministro de Energía y Minas.

Por el Liderazgo Empresarial fueron delegadas a la mesa de discusión las siguientes personas: por la AGA, Roberto Castañeda Felice; Asociación de Azucareros, Alejandro Botrán G.,³¹ ANAVI, Roberto Ordóñez L.; C. Del Agro, Adolfo Boppel C.,³² C. Comercio, Pedro Miguel Lamport K.,³³ C. Construcción, Fernando Galich; C. de Turismo Andrew Rogers C.,³⁴ C. de Finanzas, Ramiro Ordóñez; C. Industria, Carlos Torrebiarte; y sus suplentes: Arturo Yanquín, Armando Boesche, Mario Antonio Motta G., Byron Lacs, Edgar Heinemann,³⁵ Jorge Rodríguez, Eric Mencos, Alvaro Castillo Monge³⁶ y Juan Luis Bosh Gutiérrez³⁷ respectivamente, por cada una de las organizaciones citadas.

31 Botrán ocuparía la presidencia del CACIF del 23 de abril al 21 de octubre de 1985.

32 Presidente del CACIF del 30 de abril al 9 de julio de 1990.

33 Entre otros cargos gremiales, como ocupar la presidencia de la Cámara de Comercio, fue Presidente del CACIF del 21 de octubre de 1985 al 21 de abril de 1986.

34 De acuerdo con los archivos del CACIF, Presidente del mismo del 23 de abril al 15 de octubre de 1985.

35 Además de presidente de la Cámara de Comercio, fue Presidente del CACIF del 13 de junio de 1988 al 4 de enero de 1989. Uno de los promotores del grupo de empresarios que llegó a ser bautizado como Pirámide. Al respecto se ampliará en los capítulos posteriores.

36 Presidente del CACIF del 21 de abril al 21 de octubre de 1986.

37 Presidente del CACIF del 4 de enero al 10 de julio de 1989.

Los asesores por el sector privado fueron: Cámara de la Construcción, Jorge Franco; AGA, Mario Ricardo Falla; Cámara del Agro en CACIF, Mario A. García Salas; Cámara de Industria, Víctor Suárez;³⁸ Cámara De Finanzas, Marco Augusto García Noriega;³⁹ Cámara del Agro, René Tarot; Cámara de Finanzas, Federico Linares —quien ocuparía la presidencia del Banco de Guatemala en el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991).

La flotación frustrada

Interrogado en el contexto de las causas de la deuda interna y en general la llamada “bomba monetaria”, el empresario Juan Luis Bosh Gutiérrez, hace una retrospectiva y recuerda su participación como dirigente empresarial en el Diálogo durante el Gobierno de Mejía:

“... en la época de Mejía ... el sector privado inmediatamente (después) del asesinato de don Roberto Castañeda Felice, tuvo una postura bien clara con ... (el Ministro) Hernández y ... solicitamos que renunciara y ... renunció él, después renunció Figueroa Villate y después ... el Presidente del Banco de Guatemala que era Oscar Alvarez. Cuando eso sucedió el general ... Mejía llamó a un diálogo nacional y a (discutir) una serie de pláticas que tuvieron lugar en el Banco de Guatemala en las cuales por primera vez se volvió a

38 Presidente del CACIF del 7 de enero al 8 de julio de 1991.

39 Además de ocupar otros cargos gremiales, ha sido Presidente del CACIF del 21 de octubre de 1986 al 20 de abril de 1987; del 8 de julio de 1991 al 6 de enero de 1992; del 13 de julio de 1992 al 18 de enero de 1993; y del 9 de enero al 10 de julio de 1995, único caso en que una misma persona ocupa el cargo más de dos veces.

enfrentar un poco el tema de qué política económica debería haber en el país, después de que (...) (o porque) ya no se usaba, o ... porque ya había pasado el tiempo, o sea porque ya nadie creía en ese método, todo lo que era sustitución de importaciones y todo el tema de fomento al mercado interno, el proteccionismo etcétera, ya había quedado totalmente rebasado por las circunstancias, y entonces se hacía necesario tener un cambio de política y tener una visión con una estrategia distinta... lo que finalmente se logró fue una política de estabilización que nosotros básicamente estuvimos de acuerdo que debería existir únicamente hasta que entrara el nuevo gobierno o el primer año del nuevo gobierno...”

Por su parte, según recuerda el ex presidente de la banca central, Oscar Alvarez, él y Armando González buscaron que se aprobara un aumento de impuestos y (se pusiera a) flotar (el Quetzal). Ariel Rivera, el Ministro de Economía, recuerda, “no simpatizaba mucho con los puntos de vista de nosotros.” ... (a) “los políticos no, nunca les han gustado esas medidas. Nosotros (con Armando González) no éramos políticos”. Esta es su versión de los hechos:

“Saliendo del diálogo nos fuimos con el gobierno a proponer la flotación, entonces a mí me tocó hablar con todos los candidatos y todos me aceptaron la flotación y le menciono nombres: me tocó hablar con Sandoval Alarcón, me dijo ‘por supuesto es una medida que hace rato se hace necesaria... me tocó ir con Jorge Serrano: (y dijo): ‘miren muchá si ustedes toman las medidas, pues yo no les voy a aplaudir, pero tampoco les voy a atacar, pero eso sí, un pacto, lo que pasa es que no lo puedo decir públicamente... si yo llego y tomo

posición, toda la basura la voy a barrer para afuera, le voy a echar la culpa a ustedes de todo' ... de acuerdo pues, lo que queríamos era arreglarle el panorama, el escenario al próximo gobierno.

... Llegué con Jorge Carpio, a una casa en Vista Hermosa... la casa de un asesor de (él): 'muchá yo estoy de acuerdo con ustedes. ¡Vos echala!' me dijo y así fue con todos. Con el último que fui, fue con Vinicio, a una casa en la zona 10 que era donde él vivía. 'Miren muchá' nos dijo 'ustedes entenderán que yo tengo que ver estas cosas con mucho cuidado' ¡todo iba muy bien! (incluida) una discusión de ese tipo con el Alto Mando (del ejército)... Después de la reunión con Vinicio, ahí se vino abajo todo el asunto no obstante que la medida ya había sido aprobada por la Junta Monetaria.

Yo presenté un memorándum: Señores aquí hay que... poner a flotar la moneda...

Sin embargo, se la llevé al Gobierno, el Gobierno me dijo que no, (entonces) renuncié porque no se podía posponer más la unificación de la moneda ¿verdad? Y de ajuste la flotación por supuesto (pero) se prefirió seguir teniendo pérdidas cambiarias, en vez de un sistema transparente de flotación.

Mi objetivo básico era que la moneda flotara... corregir el tipo de cambio... vía la flotación y medidas monetarias de apoyo... pero no había condiciones políticas... ya vio hasta el candidato presidencial principal no estuvo de acuerdo (DCG) y a él le tocó hacerlo y sufrir el desgaste."

En su gestión recuerda, "yo me apoyaba bastante en el sector privado para lograr las medidas que yo quería que me fueran aceptadas por parte del Gobierno, recuérdese que a mí me

tocó vivir un periodo en el cual lo que había que hacer era corregir y el sector privado estaba de acuerdo en corregir”.⁴⁰

Le preguntamos al ex presidente del Banco de Guatemala: *¿Quién fue el ganador del curso de la conducción macroeconómica de los últimos 15, 20 años en Guatemala?*

“En materia de política económica indudablemente el país ha venido aprendiendo, ...evidentemente en el pasado hubo muchas medidas para favorecer directamente a sectores, a través de subsidios, algunos... francos... otros tal vez no tanto, por ejemplo hubo subsidios fiscales, de precios, para combustibles, energía... todo esto fue evidentemente coyuntural, obedeciendo a alguna presión política... a los exportadores en el gobierno de la DCG en el año 87... les garantizaron el ajuste de cambio de los anticipos...

...y el gran perdedor fue la clase trabajadora ... quién ganó, pues si usted me pregunta, yo voy a ser honesto... tal vez

40 Finalmente, realizamos preguntas al ex funcionario de la banca sobre varios asuntos. Sobre la intervención de la banca central en la economía no dijo: “Creo que las únicas intervenciones que puede hacer el Banco de Guatemala es a través de las operaciones de mercado abierto y en el mercado cambiario ... que son irrenunciables”.

Sobre la composición de la Junta Monetaria, como órgano rector de la política monetaria y la presencia que por ley, tienen las cámaras empresariales en ella, sostiene: “yo no creo que haya habido una influencia perniciosa ni de parte del CACIF, ni de parte de la banca privada sobre la política monetaria ... al contrario muy frecuentemente se han impedido algunas barrabasadas del sector público por el apoyo que se logra por parte del sector privado y del sector bancario, sobre todo cuando existía la facultad de que el banco central financiara déficit”, (potestad, que en las reformas constitucionales de 1993 quedó abolida).

Sin embargo, el ex presidente del Banco de Guatemala, cree “que sería aún mejor en la situación actual, una Junta Monetaria en la que no hubieran sectores, sino ... únicamente profesionales ...”.

el sector financiero... una temporada pero que pasó después, que esas tasas de interés tan altas comenzó a hacer inviable el crédito que ya se había dado (...)"

Sin embargo, reflexiona y concluye con otra visión: "pero yo creo que en este proceso no ha habido un gran ganador...".

Respecto de las conclusiones y acuerdos adoptados en materia tributaria y fiscal por el entonces llamado Gran Diálogo Nacional, aquellas pertinentes a nuestra investigación sirven de contexto para introducir el estudio de caso siguiente, correspondiente al gobierno civil de Vinicio Cerezo Arévalo, y en particular, la reforma de 1987, pero que además condicionaron en cierta medida, la actuación de los nuevos huéspedes del Palacio Nacional.

II
LA REFORMA
TRIBUTARIA DE 1987

J. Fernando Valdez

1

EL CONTEXTO

Las elecciones generales para elegir presidente y vicepresidente de la República, a 100 diputados y 330 alcaldes se llevaron a cabo en noviembre de 1985, de acuerdo con los términos para la transición previstos por los estrategas del gobierno de facto —civiles y militares— negociados y acordados con parte de la clase política.

Por primer vez desde 1970, según lo que documentan la mayoría de analistas, se celebraron elecciones sin vicios significativos, institucionalizándose un régimen electoral autónomo del poder ejecutivo.

Después de obtener 1.2 millones de votos (el 39% de los votos válidos), Vinicio Cerezo Arévalo recibió la banda presidencial de manos del general Oscar Humberto Mejía Víctores el 14 de enero de 1986. Con la victoria el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), se consolidaba como la principal fuerza electoral confirmándose además, que el mapa político sufría un vuelco radical, en donde la principal fuerza derrotada era la derecha histórica representada en primer lugar, por el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), y a partir de los años sesenta, también por el Partido Institucional Democrático (PID).

En orden decreciente, a la DCG le siguieron la Unión del Centro Nacional (UCN) con el 20% de los votos; la coalición Partido Democrático de Conciliación Nacional (PDCN), Partido Revolucionario (PR) con el 14%; MLN-PID con el 13%; Central Auténtica Nacionalista (CAN), con el 6%; Partido Socialista Democrático (PSD), con el 3%; Partido Nacionalista Renovador (PNR), con el 3% y finalmente, la alianza Partido de Unidad Anticomunista (PUA)-Movimiento Emergente de Concordia (MEC)-Frente de Unidad Nacional (FUN) con el 2%.

El control del legislativo lo tuvo también la DCG con 51 diputados; la UCN con 22; MLN-PID 12, PNR 1, PR-PDCN con 11, CAN 1, y PSD 2.

Con el control del ejecutivo y con mayoría absoluta en el Congreso, la DCG usaría ampliamente su poder para impulsar programas y leyes ambiciosos en prácticamente todas las áreas de política; la tributaria, como se verá en su momento, no sería la excepción.

La Democracia Cristiana, partido que estaba por primera vez en el gobierno, inició su gestión en un contexto regional en el cual en El Salvador, Napoleón Duarte demócratacristiano también, ocupaba la presidencia y en Nicaragua gobernaba Daniel Ortega, uno de los líderes del Frente Sandinista que tomó el poder por las armas en 1979 tras derrocar a la dinastía de los Somoza.

Debido a los conflictos armados en la región, de diversa magnitud, existía un ambiente de extrema sensibilidad sobre lo que en materia de economía o política realizaba el vecino. En 1980, Duarte, cuando miembro de la Junta Cívico Militar de Gobierno, había nacionalizado la banca y decretado una reforma agraria enfrentando simultáneamente a una poderosa guerrilla; Ortega electo presidente en 1984, había confiscado, según

ciertas fuentes, cuatro millones de manzanas de tierra, equivalentes a la mitad del espacio cultivable.¹

En Guatemala la guerrilla organizada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), después de alcanzar presencia militar en una decena de departamentos, y haber logrado influenciar a fuerzas sociales que en los años cúspide de su fuerza, a inicios de los ochenta, se calcularon hasta en 250,000 personas, sostenía para 1986, al menos en términos declarativos, su pretensión de tomar el poder.

La URNG, —que diez años después firmaría la paz con el Gobierno de Alvaro Arzú— fijó su posición ante el flamante gobierno democrático cuatro días antes de la toma de posesión de Cerezo Arévalo:

“La URNG demanda ... acciones ... concretas que evidencien ... voluntad política democrática: 1. El esclarecimiento de los miles de detenidos-desaparecidos y asesinados en los últimos años. 2. ... aclaración de las masacres ... 3. ... enjuiciamiento y castigo a los altos jefes militares y policiales, responsables de la política de represión; 4. El cese de cualquier acción represiva contra la población ... 5. Supresión de las (PAC) y las aldeas modelo ... Derogación del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo ...” [Valdez, 1993: 239].²

1 Por ejemplo, Carlos Figueroa Ibarra.

2 Otras demandas fueron: libertad de expresión y organización, salarios y control de precios; priorización de los intereses nacionales “ante las exigencias del FMI y las presiones sobre el pago de la deuda interna”; una política regional de no involucramiento en los planes “intervencionistas de la administración Reagan”. [Valdez, 1993:239]

Y tres semanas después de tomar posesión:

Originalmente tutelado por el régimen militar, el aperturismo político que se produjo a partir de 1984-85 para las organizaciones populares, derivó, en los cinco años del gobierno democristiano en una "resurrección de la sociedad civil". Proliferaron los movimientos reivindicativos, pero sobre todo los de los trabajadores del sector público. Sin que hubiera un crecimiento significativo de la sindicación, se reorganizaron sindicatos en las ciudades y los campos, organizaciones hasta antes sistemáticamente perseguidas.

Movimientos pro-tierra aparentemente patrocinados o alentados entre otros, por Raquel Blandón esposa del presidente Cerezo y por algunos líderes religiosos, y otras fuerzas, según informaron los medios de la época, se tradujeron en numerosas concentraciones campesinas donde se demandaron tierras y a las cuales en varias ocasiones asistió el Ministro de Agricultura y la señora Blandón de Cerezo. La conjunción de acontecimientos dentro y fuera del país propiciaban nerviosismo entre los líderes del empresariado organizado; aquellos que se consideraron los más afectados presionaron. Declaraciones explícitas de la organización empresarial cúpula, el CACIF, como una de enero de 1987, en la que calificaron la actuación gubernamental en el tema agrario como "demagógico" por estar "apoyando ex-

"... sólo el tiempo y los hechos concretos dirán si la Democracia Cristiana y el nuevo presidente van a cumplir los compromisos sellados con el alto mando militar y el poder norteamericano, a cambio de que lo dejen gobernar; o si, por el contrario va a llevar a la práctica las promesas y los compromisos de verdadera democratización que proclamaron ... Los revolucionarios no seremos la causa del fracaso de un proyecto genuinamente democrático. Por el contrario no tenemos ninguna objeción en respaldarlo e impulsarlo." [Valdez, 1993: 239].

pectativas que podrían poner en peligro la estabilidad misma del país”, así lo indicaban.³

En tanto, la guerrilla mantenía su posición de no negociar y su contraparte no parecía preparada para hacerlo.⁴

3 El CACIF y otras organizaciones de empresarios preocupados por el tema, promovieron en esos años estudios sobre la cuestión de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, la Asociación de Amigos del País financió las investigaciones del CIEN *El mito de la reforma agraria. 40 años de experiencia en Guatemala*. Pablo Schneider, Hugo Maúl y Luis Mauricio Membreño (1989); y *El clamor por una vida mejor*, de Lionel Toriello Nájera (1989) patrocinado por la Asociación de Amigos de Guatemala. De su parte, la Asociación de Gerentes de Guatemala, adicionalmente a la serie de debates que organizó al respecto, encargó una separata para incluirla en su publicación mensual *Gerencia al economista* José Molina Calderón, titulada *Tierra y política económica*, (1988).

4 “Oficialmente” el primer contacto público entre el Gobierno y la guerrilla —por intermedio de los miembros de la Comisión de Reconciliación Nacional (CRN)—, se realizó hasta marzo de 1990. De acuerdo con lo que nos informó en la entrevista que le realizamos al ex ministro de la Defensa, general Héctor Alejandro Gramajo, el presidente Vinicio Cerezo, le encomendó en 1989 preparar las condiciones para realizar una reunión con la guerrilla. El encuentro se produjo en la ciudad de Oslo, como parte de los acuerdos de Esquipulas I y II, suscritos en mayo de 1986, y agosto de 1987, respectivamente. Al encuentro se dieron cita por la CRN, Jorge Serrano Elías, Mario Permuth y Eduardo Pantaleón Villatoro, y por la URNG, Luis Becker, Francisco Villagrán y Jorge Rosal. Sería hasta en la siguiente reunión, la de El Escorial, celebrada en la ciudad de Madrid el 1 de junio del mismo año, cuando acudirían miembros prominentes del partido de gobierno, como fue el caso de Catalina Soberanis, quien asistió como parte de la entonces llamada Instancia de Partidos Políticos.

Recuerda el ex ministro Gramajo:

“Cerezo me dijo ‘tenemos necesidad de ganar la partida política, vamos a hacer una reunión con ellos’. Deme seis meses, para hablar con los cuates le contesté ... Hice mi función política de ministro. Agarré el helicóptero y me fui a meter a todas las zonas militares, hablaba de 5 a 7 con los oficiales sobre el ejército democrático ... cómo se gana una guerra

La política exterior del Gobierno, fue reiteradamente cuestionada por el CACIF y otras organizaciones empresariales, y se constituyó, junto a otros temas como el fiscal, en una fuente de conflictos y desconfianzas mutuas. Por ello su importancia para contextualizar el caso de la reforma tributaria que nos ocupa.

Los acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987),⁵ propiciaron un entorno favorable a la distensión política de la región centroamericana y de hecho, tendieron a desarrollar una dinámica contraria a la estrategia de intervención directa en Nicaragua que

no sólo a balazos ... de 7 a 8 a jugar volibol, a las 9 a cenar y a tomar tragos, una actividad tremenda. En seis meses le dije a Cerezo: bueno, ya estoy listo, anuncie lo que quiera que no va a haber pataleo dentro del Ejército."

5 Las reuniones de presidentes centroamericanos Esquipulas I y Esquipulas II se realizaron los días 24 y 25 de mayo de 1986, y el 6 y 7 de agosto de 1987 respectivamente, ambas en Guatemala. En la segunda reunión se acordó entre otras importantes acciones, impulsar soluciones negociadas a los conflictos militares de la región; democratización y elecciones libres; cese de ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales con patrocinio de gobiernos de la región "o extrarregionales"; no uso del territorio para agredir a otros, la conformación, en cada país, de comisiones nacionales de reconciliación y la creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento integrada por la OEA, ONU, los cancilleres de América Central, del Grupo Contadora, (México, Venezuela, Colombia, Panamá), cuyos ministros, reunidos en enero de 1983 en aquella isla panameña, suscribieron una declaración llamando al diálogo frente a la crisis regional y la intervención militar de Estados Unidos) y, finalmente, integrada además, por los cancilleres del llamado Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, creado en julio de 1985).

La declaración conocida como Esquipulas II fue firmada por los presidentes de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez; Guatemala, Marco Vinicio Cerezo Arévalo; El Salvador, José Napoleón Duarte; Honduras, José Azcona; y Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra.

propiciaba el departamento de Estado de Estados Unidos, y que algunos gobiernos centroamericanos respaldaban con diferente empeño, lo cual no fue el caso del gobierno de Guatemala, pese a las presiones en ese sentido generadas desde el exterior y desde el interior del país.

Como nos lo afirmó el mismo ex presidente Cerezo Arévalo en la entrevista que le realizamos, a Estados Unidos, "las democracias se les revelaron y firmaron el plan de Esquipulas". Enfático, Vinicio Cerezo sostiene que los acuerdos de Esquipulas, "fueron un acto de independencia, fueron realmente una segunda acta de independencia de América Central".

Sin embargo, según nos informó Alejandro Gramajo, ex ministro de defensa del gobierno de la DCG, aunque el gobierno de Cerezo mantuvo durante su gestión la llamada "neutralidad activa" sí existieron acciones "encubiertas de inteligencia" tendientes a fortalecer a ciertos grupos antisandinistas.

Este contexto de tensiones regionales, la persistencia del conflicto armado interno y el fantasma de la reforma agraria, marcarían la mayor parte de los cinco años de la gestión del Partido Democracia Cristiana.

Como ocurre con todos los gobiernos, el de Cerezo Arévalo se encontró con una agenda política previa, en curso, la cual tuvo que buscar compatibilizar, en lo posible, con la suya y la de su partido, la cuales por cierto, fueron diferenciándose en la medida en que pasaron los años y las racionalidades distintas entre hacer gobierno y organizar elecciones afloraron.

La integración del Gabinete

De acuerdo con la información obtenida, el Gabinete Económico del presidente Cerezo no fue consensuado con el Liderazgo

Empresarial. En respuesta a la pregunta expresa sobre si consultó o no con el CACIF la integración de su gabinete económico, el ex presidente respondió: “Miren, la cólera del sector empresarial fue que por primera vez desde Arévalo, el presidente sentía la autoridad para mandar, yo no fui puesto por el empresariado ... entonces yo tomaba decisiones”.

Emulando una variante de *shadow cabinet*, la DCG fue conformando varios equipos de gobierno a lo largo de 1985, cuya coordinación estuvo a cargo del Consejo Técnico del partido dirigido por el empresario Rodolfo Paiz Andrade, quien asumió el cargo de Ministro de Finanzas.⁶

Paiz, junto al médico Carlos Armando Soto (quien ocuparía el Ministerio de Salud), fue uno de los ministros escogidos y anunciados a la opinión pública como parte del Gabinete desde finales de agosto de 1985, es decir, con antelación de varios meses a las votaciones.

Otro empresario, Eduardo Goizueta, (del sector de la construcción) sería llevado a hacerse cargo del Ministerio de Comunicaciones, en tanto el varias veces directivo de la Asociación de

6 El conocido empresario decidió incorporarse a la DCG después de descartar su ingreso al centrista UCN y al centroderechista PNR, según él mismo lo informó. Hasta entonces, la DCG estaba dirigida por profesionistas y políticos de profesión sin perfil ni filosofía empresarial.

Para la DCG, la incorporación al partido del ex presidente de la Asociación de Gerentes de Guatemala, ex Director Académico del INCAE, y uno de los accionistas propietarios de la Organización Paiz, *holding* ahora conocido como *La Fragua*, representó una combinación de relaciones sociales, características personales y profesionales y la provisión de una imagen más dispuesta hacia el sector privado.

Bancos de Guatemala Federico Linares era nombrado Presidente del Banco de Guatemala.⁷

Poco después que el gobierno de Mejía Vítores derogó en abril de 1985 las medidas tributarias fue convocado a su instancia un diálogo nacional en el cual, en representación de la privada Universidad Rafael Landívar estuvo presente Lizardo Sosa, dirigente de la juventud de la Democracia Cristiana desde 1973. Según recuerda el propio protagonista, el entonces Ministro de Finanzas, Armando González Campo “pidió que yo fuera su viceministro, en parte porque él me conocía ... en parte porque yo había participado en el diálogo, con buen éxito para la Universidad ... pero en parte porque se veía venir a la DCG con posibilidades de triunfo, seguramente el gobierno quería tener una bisagra allí y la decisión fue que sí aceptara tal decisión”.

Según afirma Sosa, la medida la tomó Vinicio Cerezo en julio de 1985:

“‘Mirá’, me dijo, ‘si ganamos quiero que sepás que de aceptar ahorita (el vice ministerio) eso te elimina de las posibilidades de poder tenerte (después) en el Gobierno, por lo menos en los primeros años’. Si conviene ahorita para el partido, le contesté, me voy, si no, no. Vos tomá la decisión. Pero no, no perdí ni una hora de sueldo, pasé del Viceministerio de Finanzas a Ministro de Economía.”

7 Linares ocupó la Presidencia de la Asociación Bancaria de Guatemala en el periodo 1980-81, fue tesorero de 1979 a 1980 y Vocal Suplente entre 1982 y 1983. Repitió en el cargo de Presidente del Banco de Guatemala durante el gobierno de Jorge Serrano Elías, entre 1991 y 1993. Además dirigió la Corporación Financiera Nacional (CORFINA), al momento de realizarse la investigación era Director General del Grupo Financiero Continental.

Los mensajes al Liderazgo Empresarial de un partido moderado parecían enviados. Sin embargo, aparentemente de manera unilateral el 31 de octubre de 1985, pocos días antes de las votaciones generales, René de León Schlotter —futuro Ministro de Desarrollo, fundador y llamado “patriarca” de la DCG— publicó un campo pagado en el que acomete contra el sistema y el que marcaría su relación con los grandes empresarios organizados: el requerimiento de su salida del Gabinete de parte de estos sectores sería una constante. A la letra, dice el comunicado:

“El pueblo se ha visto constreñido a asistir pasivamente al saqueo de los recursos nacionales, al robo, a la corrupción y al establecimiento de privilegios en favor de una minoría perpetrados por gobiernos impuestos... Estamos sujetos a un esquema innatural y contrario a los intereses del pueblo, campo-ciudad, ricos-pobres (algunos muy ricos y muchísimos pobres).

...Para poder alcanzar el bien Común... tenemos que... cambiar la estructura social... y esencialmente el modo de actuar del guatemalteco.” [*Prensa Libre*, 31/10/1985: 85].

Las presiones para cambio de personas en el Gabinete, y de políticas en el gobierno se hicieron públicas pronto. Por ejemplo, en noviembre de 1986, Edgar Heinemann, Presidente de la Cámara de Comercio y del CACIF, declaró que “Este gobierno está creando una estructura de organización popular que se le puede salir de las manos”. A su juicio, el Ministro de León Schlotter estaba dedicado “a la organización de las masas populares ... cuyos resultados son bastante previsibles: no tienden a la consolidación de la democracia, sino a la... de un partido hegemónico...” ...” [Valdez, 1993: 240].

Pero los conflictos estaban también, instalándose tempranamente en el ejecutivo: las discrepancias entre las corrientes

económicas representadas en el Gabinete Económico por Lizardo Sosa y Rodolfo Paiz —el primero de éstos expresión en materia de economía, según palabras del ex presidente Cerezo, del ala más liberal en el gobierno—, todo lo cual produciría dificultades para conducir una política coherente, pero en particular en materia de política fiscal y tributaria, temas que los distanciarían.⁸ Paiz, en cambio, pese a su condición de gran capitalista, tenía otras visiones sobre temas como la propiedad privada. Por ello, con el tiempo, las diferencias se harían manifiestas.⁹

8 Nos dijo el ex mandatario: “Chalo quería que liberáramos absolutamente, porque es la solución perfecta, (según) ... el modelo. Yo le decía no cuate, ¿y qué pasa con la gente, qué pasa con los empresarios medios? ... el Estado tiene que intervenir un poco ...”

9 En el contexto de las discusiones sobre la forma en que sería aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el artículo relativo a la propiedad privada, pregunta un periodista al futuro Ministro Paiz:

“Para abordar el tema que nos trajo con usted, díganos, ¿qué comentarios y decisiones le parece a usted que se derivan de la función social del régimen de propiedad?”

La función social de la propiedad no está en contra de la propiedad privada ni de los derechos económicos que implica posesión individual de bienes; más bien pudiera decirse que no concuerda con las formas de propiedad ilimitada y de tenencia improductiva que impiden lograr el bien común de un pueblo.

Vea, debemos reconocer que cada vez más nos adentramos a una era de límites. Por ejemplo, la conservación de los recursos y el control de la contaminación son importantes objetivos de toda sociedad. Implican una comunidad de intereses. El individuo tiene límites para convivir en sociedad. La función social de la propiedad está muy lejos de teorías marxistas o de vías totalitaristas; quienes tratan de unir la función social con regímenes socialistas, es porque no tienen argumentos válidos -justos— con que defender una posición de individualismo sin límites. Por el contrario, debe reconocerse que la inspiración de la función social de la propiedad es cristiana ...” [*Prensa Libre*, 16/12/1984, suplemento “Domingo”: 9].

La "luna de miel" entre el Gobierno y el Liderazgo Empresarial duró hasta los primeros meses de 1987, —un año y algunos meses más—, aunque sectores del agro desde muy temprano de la gestión democristiana manifestaron su escepticismo, y por primera vez en muchos años, veían notablemente reducidos sus espacios de influencia en el Ejecutivo pero también en el Congreso de la República, un fenómeno asociado al derrumbe de los partidos que se reconocían entonces como representativos de la derecha histórica: el MLN y el PID.

Agenda previa y nuevo gobierno

Después de la crisis de abril de 1985, cuando el gobierno militar debió dejar en suspenso las medidas de readecuación tributaria como parte, en primer lugar, de las presiones del Liderazgo Empresarial y de otros sectores de la sociedad, se llevó a cabo entre mayo y junio de ese año, como ya se ha anticipado en la última parte del capítulo anterior, la realización del entonces llamado Gran Diálogo Nacional con la participación de delegados por las cámaras empresariales, cooperativas, centrales sindicales, universidades públicas y privadas, y delegados del Gabinete Económico del Ejecutivo. En la práctica, varios de los acuerdos adoptados en dicho evento fueron incorporados al Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES), la estrategia económica de corto plazo del nuevo gobierno, a la cual nos referimos ampliamente más adelante.

Suscrito por su Comisión Técnica, fechado 25 de junio de 1985, y bajo el título Recomendaciones de política económica y social al Señor Jefe de Estado, se lee en el documento

“... sin descuidar el mediano y largo plazos, (la Comisión) reconoció que el alcance de sus recomendaciones deberían

de estar enmarcadas en el corto plazo, al estar el país en un proceso electoral que concluye el 14 de enero de 1986, fecha en que tomará posesión el Gobierno Constitucional y el cual deberá estar en completa libertad de ajustar la política económica. Por ello, la Comisión consideró la conveniencia de sugerir las medidas descritas en este documento al Gobierno Central, tendientes a atenuar la crisis económica en la medida de lo posible y a contribuir a que el próximo gobierno pueda profundizar en el proceso democrático, en un ambiente de mayor estabilidad económica [Comisión Técnica, 1985: 1].

En cuanto a la política fiscal, por el lado del gasto se recomendó su reducción en 72 millones de quetzales con respecto a la ejecución presupuestaria para 1985, para situar el gasto máximo en 1,002.3 millones de quetzales; reducir los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas en ese mismo año, en un monto no menor a Q.28.0 millones, y además, crear la Comisión de Evaluación y Racionalización del Gasto público [Comisión Técnica, 1985: 1].

Por el lado de los ingresos, se realizó una serie de recomendaciones, basadas en el principio de que "la eficiencia en la recaudación de los impuestos vigentes, es la base para lograr los ingresos necesarios en el futuro".¹⁰

10 Mencionamos las siguientes medidas planteadas: 1) impuesto equivalente a una tasa del 3.5% sobre el diferencial entre el valor de compraventa del dólar US\$ en mercado libre y su valor en mercado oficial, (se especifican las excepciones); 2) impuesto selectivo al consumo de productos no esenciales; 3) incremento de Q.10.0 al impuesto de salida vía aérea; 4) incremento de la recaudación mediante adecuación de la legislación del Impuesto sobre bienes Inmuebles; 5) elevar el *mínimum vital* del ISR; 6) todo aumento en la recaudación de 1985,

Destaca dentro del capítulo fiscal el acuerdo relativo a empresas estatales. Se afirma que en dirección a "reducir la dependencia de estas empresas del erario público", se debe "mejorar su eficiencia, y reorientar la inversión pública". Para el efecto se acordaron diversos mecanismos como capitalización mediante bonos y la creación de una comisión que dictaminará sobre el destino de las empresas estatales.¹¹

Pero independientemente de los acuerdos del mencionado Diálogo, los temas económicos que presionaban para la actuación gubernamental estaban en el escenario.

2

EL PROYECTO DE GOBIERNO

La cuestión de los tipos múltiples de cambio y con ellos, del problema de los mercados de esencialidades (el mecanismo de selección de prioridades para la asignación de las escasas divisas para el comercio exterior); la política de precios de combustibles; el estímulo de exportaciones tradicionales y no tradicionales; la legalización de las casas de cambio; el abatimiento de la

tendrá como "destino único", la reducción del déficit fiscal; 7) Crear la Comisión de Estudio de los Sistemas de Recaudación Tributaria, "encargada de sugerir los cambios necesarios para mejorarlos" [Comisión Técnica, 1985: 2-3].

11 Dice el acuerdo: 1), compra de bonos obligatorios por Q20.0 millones y otra de igual monto, voluntaria, "redimibles a opción del tenedor, en quetzales o en acciones de empresas estatales"; 2) Integración de una comisión con representación de los participantes en el Diálogo, con las funciones de a), determinar las empresas estatales susceptibles de participar en el inciso 1; b) "determinar las medidas necesarias para elevar la eficiencia de las empresas del Estado mediante su conversión en Sociedades Anónimas mixtas o privadas, en condiciones que garanticen el interés público" [Comisión Técnica, 1985: 4].

inflación; la supervisión y certificación de “calidades y precios de bienes de importación y de exportación, dentro del régimen legal internacionalmente aceptado tomando en cuenta los contratos de compra-venta u otros documentos legales que amparen las transacciones”; retorno de divisas y promoción de la inversión [Comisión Técnica, 1985: 8-9], así como la caída de la inversión pública y de la recaudación tributaria fueron en su conjunto, gran parte de los asuntos públicos que demandaron la actuación gubernamental en materia económica.

La mayoría de cuestiones —temas de política económica abordados todos, y acordados algunos en el Diálogo—, fueron retomados por el gobierno entrante al ser asumidos como parte de una agenda predeterminada -inexcusable— constituyendo parte, junto a los propios planes democristianos, de la generación demandas.

Tres documentos producidos por el partido y miembros del Gobierno del presidente Cerezo están estrechamente vinculados con la reforma tributaria de 1987, el *Caso 2*. Estos son el *Proyecto Nacional*, preparado durante 1985 por el Consejo Técnico de la DCG a cuyo frente se encontraba Rodolfo Paiz Andrade, futuro Ministro de Finanzas; el *Programa de Reordenamiento Económico y Social* (PRES), documento oficial preparado por un equipo de asesores y funcionarios, dado a conocer públicamente el 19 de marzo de 1986, y el *Programa de Reorganización Nacional* (PRES) 1987-1988, igualmente oficial, publicado en julio de 1987.

En el *Proyecto Nacional* diseñado en dos secciones —principios y políticas— como parte de sus preparativos para gobernar, el Partido Democracia Cristiana define que tres son sus objetivos: “1. Más democracia política porque no hay progreso sin libertad, ni seguridad ciudadana; 2. Más crecimiento económico, porque no hay paz sin comida ni empleo; y 3. Más justicia social, porque no hay tranquilidad con desigualdades extremas ...”

Estos tres puntos agregan, tienen a su vez tres etapas: “la etapa de emergencia nacional; la etapa de estabilización político-económica, y la etapa del desarrollo social” [Democracia Cristiana. Consejo Técnico, 1985a: 5].

En la *Segunda parte: políticas, programas y proyectos* fechado noviembre de 1985, se realiza un diagnóstico de la situación fiscal del gobierno central; la cual resume en tres problemas:

a) reducción de los ingresos corrientes del sector público no financiero, “los que de un 9.4% (relación ingresos corrientes PIB) en 1980 bajaron a 6.8% en 1985; los factores determinantes de este comportamiento se explican por: ineficiente sistema tributario, modificaciones tributarias sin consistencia y una considerable evasión fiscal”; b) los gastos corrientes se incrementaron entre 1980 y 1985 en más de Q.90 millones y c), la deuda pública, externa pasó de Q. 818.6 millones en 1980 a Q2,258.4 millones en 1984. “Lo que representa un crecimiento del 176% en cinco años” [Democracia Cristiana. Consejo Técnico, 1985b: 35].

En el documento, se establece el objetivo “fundamental de corto plazo de la política fiscal:

“... superar la crisis y reactivar la economía del país, lo cual es congruente con los objetivos y políticas de crecimiento económico; para ello es necesario implementar la descentralización administrativa del gobierno central y desarrollar paralelamente una política financiera que dinamice la actividad estatal y que haga partícipes del desarrollo y redistribución del ingreso a todos los estratos sociales de Guatemala.

Para tal efecto se desarrollarán estrategias orientadas a modificar el gasto público, fortalecer los ingresos del gobierno central y negociar la deuda pública [Democracia Cristiana. Consejo Técnico, 1985b: 35].

En el rubro de ingresos fiscales se listan las acciones a tomar: "modificaciones al impuesto sobre la renta en forma progresiva; revaluación de inmuebles para fines catastrales; implantación del impuesto selectivo al consumo para bienes suntuarios nacionales e importados; incremento de la recaudación fiscal a través del control sobre la evasión fiscal (y) reforma agraria integral" [Democracia Cristiana. Consejo Técnico, 1985b: 36].¹²

El Programa de Reordenamiento Económico y Social

El día 6 de marzo de 1986, el gobierno del presidente Vini-
cio Cerezo hizo público el *Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo Programa de Concertación* (PRES), al tiempo que llamó a la concertación entre todos los sectores del país.

En el Programa de Reordenamiento Económico se realiza un diagnóstico sobre la situación encontrada en enero de 1986, "al volver a casa". Dice el PRES:

"Al recibir el gobierno, la nueva administración demócrata cristiana —al volver a nuestra casa— encontramos una economía en franco deterioro caracterizada por un decrecimiento del ... PIB ..., por una tasa de desempleo total que alcanza a más del 40% de la población económicamente activa, por un proceso constante de elevación de los precios, innumerales distorsiones en la estructura de producción y precios

12 En materia de gastos de funcionamiento la DCG se pronunció en el mismo documento, por una reducción de los mismos "a través del control sobre la corrupción; racionalización de compras de bienes y servicios; fortalecer los Programas de Capacitación del Servidor público para aumentar su productividad; sistematización de la Administración Pública". [Democracia Cristiana. Consejo Técnico, 1985b: 36].

originados especialmente por la existencia de muchos tipos de cambio efectivos; en resumen por una ausencia total de una política económica gubernamental coherente" [Gobierno de Guatemala, 1986: 22].

En el numeral dedicado a la situación fiscal se afirma que la carga tributaria guatemalteca es de las más bajas del mundo. El gobierno se había trazado la estrategia de promover inversión social a partir del argumento-consigna de la "deuda social", la cual marcaría particularmente la gestión del Ministro Paiz, uno de los promotores del concepto en Guatemala. Según el diagnóstico,

"Los ingresos corrientes del gobierno central en 1985 alcanzaron Q 862.2 millones, superiores en Q193.5 millones a lo percibido en 1984. El componente de los ingresos tributarios representó el 78.8% del total es decir Q679.2 millones lo que determinó una carga tributaria en relación con el PIB de 6.2%. El resultado anterior, aun cuando implica una mejora con respecto a la relación de 1984 que fue de 5.3%, continúa siendo una de las tasas más bajas del mundo por lo que el nivel de ingresos es poco satisfactorio en relación a las necesidades de financiamiento del gobierno" [Gobierno de Guatemala, 1986: 31].

En el Programa se daba cuenta de la situación encontrada:

"(...) A partir de 1982 el gasto público ha registrado una gradual reducción, a tal punto que en 1985, como proporción del PIB, éstos representaron el 9.6%, en tanto que en 1981 esa proporción fue del 16.0%" [Gobierno de Guatemala, 1986: 31].

Y en cuanto al déficit fiscal de 1985, "su nivel de Q193.4 millones significó un 1.8% del PIB" [Gobierno de Guatemala, 1986: 32].¹³

Otros datos que conformaron el material de análisis que condujo a la decisión de impulsar un conjunto de cambios en las leyes y reglamentos tributarios entre 1986 y 1987, —año cuando se reforma el IVA y el ISR—, se refieren al déficit presupuestal que previsiblemente se produciría derivado de la aplicación del nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que implicaba hacer reducciones progresivas en los aranceles y esto a reflejarse en los ingresos por concepto de impuestos a la

13 Continúa el PRES: "Para financiar el déficit se negoció un total de Q323.1 millones de crédito neto, compuesto por Q241.6 millones de crédito interno y Q81.5 millones de préstamos externos; en consecuencia, se generó un superávit financiero de Q129.8 millones, lo que permitió reducir la deuda flotante en Q21.3 millones y, a la vez, incrementar las disponibilidades de caja en Q108.5 millones.

Tomando en cuenta el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, aprobado para 1986, la aplicación del nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y la valoración en quetzales de las mercancías importadas conforme el tipo de cambio que corresponda, se estima que la ejecución presupuestal arrojará un déficit de Q400.3 millones, es decir, Q206.9 millones más que lo registrado el año anterior y equivalente a un 2.7% del PIB.

(...) El financiamiento neto sería distribuido de la siguiente manera: Q339.5 millones de origen interno y Q60.8 millones de origen externo." [Gobierno de Guatemala, 1986: 32].

"De observarse esa ejecución presupuestal, se prevé una agudización del desequilibrio fiscal y fuertes presiones sobre las variables monetarias —por el repunte del déficit fiscal— que producirían mayores tensiones financieras en el sistema, sobre todo en lo que se refiere a las presiones inflacionarias de origen interno y en el desequilibrio en las cuentas externas, con la consiguiente erosión en el tipo de cambio" [Gobierno de Guatemala, 1986: 33].

importación. Este déficit se estimó en el PRES en Q. 400.0 millones, el doble respecto de 1985:

“De observarse esa ejecución presupuestal, se prevé una agudización del desequilibrio fiscal y fuertes presiones sobre las variables monetarias —por el repunte del déficit fiscal— que producirían mayores tensiones financieras en el sistema, sobre todo en lo que se refiere a las presiones inflacionarias de origen interno y en el desequilibrio de las cuentas externas con la consiguiente erosión en el tipo de cambio” [Gobierno de Guatemala, 1986: 33].

Empero, para el ex Ministro de Finanzas de Humberto Mejía Víctores, Leonardo Figueroa Villate, cuatro meses después de iniciada la gestión económica de los democristianos “todas las medidas económicas que motivaron mi salida ... en abril de 1985, se encuentran actualmente en vigor” [*Inforpress Centroamericana*, “Informe especial”, 29/5/86: 1].

En el PRES se fijó de manera explícita alcanzar los siguientes resultados para 1986: a) evitar una caída mayor de la actividad económica; b) iniciar un proceso de reducción de los altos índices de desocupación; c) reducir *razonablemente* el nivel del déficit fiscal; d) limitar la oferta monetaria compatibilizándola con el crecimiento nominal de la economía; (énfasis nuestro) e) reducir significativamente la tasa inflacionaria (énfasis nuestro); f) evitar un deterioro adicional del ingreso real de los asalariados; g) reducir *significativamente* las presiones sobre el tipo de cambio h) corregir el desequilibrio del sector externo [Gobierno de Guatemala, 1986: 35].

En el apartado dedicado a las Políticas de Reordenamiento se plantea la “definición de nueve políticas”: de empleo, cambiaria, fiscal, monetaria y crediticia, de precios, de salarios, de reactivación, de subsidios y de cooperación internacional.

En el apartado dedicado a la política fiscal se afirma que su objetivo fundamental "es el de contribuir a reducir las tensiones sobre el tipo de cambio del quetzal y evitar la aceleración del proceso inflacionario, sin que ello signifique sacrificar los objetivos de reactivación económica".

"En línea con este objetivo, el déficit global del gobierno central y el Banco de Guatemala, no debería exceder en 1986 de un 2.5% del producto ... en términos nominales y en 1987 del 1.5%.

Las medidas que deberán ser ejecutadas con el resto del programa consistirán en la aplicación de un nuevo gravamen,¹⁴ modificación de los existentes y acciones en el área de la administración tributaria. Por el lado de los gastos, las acciones perseguirían racionalizar la utilización de los recursos del Estado y la ejecución de un programa de compensación de los efectos adversos que en el campo social provoque la

14 Se refiere al impuesto temporal a las utilidades extraordinarias de exportación, "derivadas de la liquidación de las divisas en el mercado regulado, (que) cumplirá una función estabilizadora en el proceso de corrección de los desequilibrios financieros, al evitar la monetización de la economía resultante de las pérdidas cambiarias por el pago del servicio de la deuda externa del país, así como compensar los efectos negativos en los ingresos de la población derivados del programa, sin que ello signifique dejar de estimular las exportaciones [Gobierno de Guatemala, 1986: 47]. En el documento se enfatiza que se establece un tratamiento preferencial para exportaciones no tradicionales y la maquila; que la tasa promedio del impuesto será de 30% al aplicar un tipo de cambio de Q2.50 por US\$1.00, diferenciando la tasa promedio para cada producto o rubro de exportación y "enmarcando en un proceso que conlleve su paulatina reducción." El PRES estimó un rendimiento con el impuesto de "alrededor de Q.543.9 millones en 1986", siendo considerado como el ingreso más importante en el Programa [Gobierno de Guatemala, 1986: 48].

aplicación del programa de reordenamiento.” [Gobierno de Guatemala, 1986: 47].

Cuando el gobierno de la Democracia Cristiana propuso y luego decidió cambios en el ISR, no lo hacía sin que existieran avisos previos, como lo documentó el Proyecto Nacional citado. No debería hablarse de sorpresas en materia de impuestos por parte del gobierno, como lo afirmó el Liderazgo Empresarial, nos dijo el ex ministro Rodolfo Paiz Andrade al ser entrevistado. “Por ejemplo el documento dedicado a las *Políticas* tuvo una circulación dirigida de 40,000 ejemplares” aseguró.

En la política fiscal se consideraron diversas acciones para el “fortalecimiento de los ingresos”: un impuesto a las exportaciones en los términos ya indicados; un incremento de las tarifas telefónicas y revisión de tarifas de servicios públicos; evaluación de los impuestos (cuyos procedimientos no se explicitan en el documento); acciones de orden administrativo; racionalización del gasto público.

En cuanto a la evaluación de los impuestos existentes la propuesta se refiere a los impuestos Territorial, ISR, Tierras Ociosas y de Alcabala. De este párrafo, y de los términos establecidos en el programa de gobierno del documento *Políticas*, ya citado, se deduce cierta concepción progresiva y el carácter redistributivo que se le asignó a la política fiscal:

“En esta materia se incluye el impuesto selectivo al consumo pues no sólo tienen un efecto fiscal sino también sobre la balanza de pagos. Por otra parte, en el marco de una reforma tributaria integral se considera necesario evaluar los impuestos directos existentes, de tal manera que sea posible mejorar el monto de las recaudaciones y atenuar el grado de regresividad del sistema impositivo vigente” [Gobierno de Guatemala, 1986: 49].

En relación con las medidas en el orden administrativo, el PRES planteó que, “dados los altos niveles de evasión tributaria existentes y la necesidad de mejorar la administración de los recursos, las acciones en este campo tienen carácter prioritario”. Las acciones prescritas fueron: erradicar la práctica de las amnistías fiscales; aplicación intensiva de procesamiento electrónico de datos; simplificación de trámites; concientización de los contribuyentes; y la contratación de una empresa supervisora de la valoración de las exportaciones y las importaciones [Gobierno de Guatemala, 1986: 51], tema éste que sería fuente de conflictos.

La racionalización de la administración pública

Una zona de argumentación privilegiada del Liderazgo Empresarial es que los gobiernos se preocupan por el lado ingresos y no por el lado de gastos. Todo problema relacionado con gastos, argumentan, es enfrentado por los gobernantes en términos de ampliación presupuestaria, y en breve, mediante la puesta en vigor de nuevos o mayores impuestos cuando no mediante la emisión inorgánica, como en el pasado reciente.

En el PRES se anuncia que el gobierno se propone reducir el gasto presupuestado para 1986 en un 5% eliminando lo “superfluo” (asunto que no se explicita), y priorizando, en cambio, se dice, la asignación de recursos enmarcados en la visión del Programa.

En este aspecto, el PRES anticipa que “racionalizar significa emplear mejor los recursos para obtener el máximo beneficio económico y social” y no, “como en el pasado” desatender la prestación de servicios básicos o recortar partidas que impliquen atrasar obra pública de “gran importancia” [Gobierno de Guatemala, 1986: 52].

La solución a este desafío operativo está, para el Gobierno, en alcanzar una economía en la ejecución del presupuesto: "Los funcionarios deben estar conscientes de la crisis fiscal y financiera, de manera que actúen con criterio empresarial, tratando de lograr precios bajos y buena calidad ..." [Gobierno de Guatemala, 1986: 53].

La respuesta del CACIF

Dos semanas después de que el Gobierno presentó el PRES, el CACIF declaró que la concertación "ha sido en la práctica una imposición unilateral de los proyectos gubernamentales, en la que nuestra oportunidad real de participar ha sido verdaderamente exigua ... (el país) se encuentra paralizado ante la incertidumbre de las medidas que el gobierno finalmente tomará en materia económica" [Valdez, 1993: 252].

En abril, del mismo año, en un comunicado del CACIF entregado al Presidente de la República se advertía que las medidas de ajuste fracasarán, así como han fracasado en otros países en vía de desarrollo "por haberse evitado tomar medidas económicas correctas por ser éstas impopulares y no políticas" [*Prensa Libre*, 8/4/1986: 2].

Días después, el presidente del CACIF por el sector comercial, Pedro Miguel Lamport¹⁵, declaró que "el gobierno tiene in-

15 Lamport ha ocupado diversos cargos en la Cámara de Comercio: Presidente en el periodo 1985-86, Vicepresidente entre 1983-84, Vocal Suplente 1987-88. Fue uno de los patrocinadores e integrantes de la Comisión Empresarial para la Paz del CACIF, en cuya calidad asistió, junto a otros dirigentes, al primer encuentro que esa organización sostuvo con la URNG en Ottawa Canadá, en agosto 30 y septiembre 1 de 1990, a instancias de la Comisión Nacional de Reconciliación. En cuanto

terés en sacar al país de la crisis ... el problema está en que las soluciones más que políticas son económicas ... (y está) siendo empujado por fuerzas inconscientes que le llevarán a tomar decisiones políticas que no van a resolver los problemas económicos ..." aludiendo a las presiones que medios sindicales, en particular la entonces influyente CUSG, hacían al gobierno sobre todo en materia de control de precios [*Prensa Libre*, 13/4/1986: suplemento "Domingo"].

Sin embargo en un comunicado posterior, el CACIF en el contexto de informar que frente a la petición gubernamental de aumentar los salarios, habían accedido, reconoció que existían ciertos acuerdos respecto al PRES:

"Vamos a aumentar los salarios porque esperamos que las medidas de reajuste económico que se han acordado con el gobierno y otras que se han planteado y están en estudio, tales como la Ley de Bonificaciones y la de Indemnizaciones por Mutuo Acuerdo, permitan que el empresario guatemalteco pueda desarrollar su labor en un clima de confianza ..." [*Prensa Libre*, 25/4/1986: 93].

Previamente, en enero de 1986, poco menos de dos meses antes de la salida a luz pública del PRES, varios gremios empresariales se habían manifestado en solidaridad con sus pares salvadoreños de la Cámara de Comercio quienes se lanzaron a la huelga para presionar en contra de la política económica de su gobierno. Un ambiente de nerviosismo por los temores de que el "duartismo" democristiano pudiera hacerse presente de alguna manera en Guatemala donde por primera vez gobernaban

a cargos públicos, Embajador de Guatemala en Estados Unidos durante el gobierno del presidente Alvaro Arzú.

los demócratacristianos, enfrentados a problemas similares como la guerrilla, dio su contribución al elevado tono que presentaron los comunicados del sector privado.

3

1987: EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO

El campo pagado que con el título "Lo bueno, lo malo y lo que debe hacer" publicó el CACIF en un medio matutino, ilustra sobre su visión respecto de la actuación gubernamental y sus expectativas, justamente cuando en 1987, se cumplió el primer año de gobierno.

Con esta declaración, la línea de oposición sistemática al gobierno de Cerezo Arévalo por parte del Liderazgo Empresarial, estaba decidida. Una oposición muy probablemente sin precedentes en la historia contemporánea, con la excepción de la enfrentada por el presidente Jacobo Arbenz, ocurrida en 1954, en años cúspide de la guerra fría. Sin embargo, por tradiciones políticas distintas, unos sectores actuarían dentro del sistema; otros lo harían en sus confines, y unos más, en abierto complot civil-militar.

En el comunicado mencionado, los autores en unas pocas líneas resumieron su satisfacción por logros como la estabilidad monetaria, la liberación de precios de "varios" artículos; el control de la inflación, y otros como "el apoyo al turismo; el esfuerzo realizado en materia de derechos humanos; el positivo reconocimiento internacional a Guatemala, como fruto del proceso democrático".

Y en dos párrafos expusieron "lo malo": ...destacando el "déficit gigantesco" del presupuesto para 1987; el proyecto de nuevos impuestos; el control del comercio por medio de la SGS (la empresa contralora del comercio internacional contratada por

el Ministerio de Finanzas); el "manejo demagógico" del problema agrario "apoyando expectativas que podrían poner en peligro la estabilidad misma del país"; el continuo crecimiento del aparato estatal; el adoptar una posición de "neutralidad activa ante la crisis centroamericana, fomentando con ella la consolidación de un régimen marxista".¹⁶

En el balance citado, el CACIF plantea la necesidad de que el gobierno "de una vez por todas" tome las decisiones en materia económica que reiteradamente el sector privado le ha planteado, "hoy", concluyen, "que todavía con fe iniciamos el segundo año de la constitucionalidad" [*Diario El Gráfico*, 12/2/1987: 10].

Preparando la reforma

El tema de la Societè Gènerallè de Surveillance (SGS), la compañía suiza contratada brevemente de 1986 a 1987 por el gobierno para auditar el comercio internacional, y como parte evidente de una acción vinculada al mejoramiento de la recaudación en las aduanas, fue motivo de discordia continua con el Liderazgo Empresarial. Diez años después, en nuestra entrevista, Cerezo Arévalo revalúa su decisión de rescindir el contrato con dicha empresa:

"A nosotros casi nos botan por la SGS, sí hubo intentos de golpe de Estado, fueron los impuestos y la SGS y para beneficio de la historia, Fito (Rodolfo Paiz) lloró el día que le

16 Según informaciones de prensa de la época, el CACIF a través de su presidente en turno, Marco Augusto García Noriega, propuso al gobierno "promover una acción coordinada junto a las otras tres democracias de Centroamérica", conformando un Frente Democrático, el cual tendría "un carácter político y diplomático" para tener superioridad de negociación "sobre Managua".

ordené suspender el contrato ... y fue uno de mis errores políticos y no lo hice porque no se controlara, sino porque quería meter la reforma tributaria ...”

Las expectativas de mejorar la recaudación por la vía de la contratación de la SGS apoyaban la posposición de una reforma tributaria. Por ello, la cancelación del contrato con la SGS, implicó que frente a las dos opciones mayores de actuación que consistían en a), no hacer una reforma tributaria, cuyo defensor fue el Ministro Lizardo Sosa, y b), llevarla a cabo, impulsada por el Ministro Paiz Andrade, la opción elegida debía ser la de hacer la reforma.

La reforma fiscal de 1987, daría lugar a la más importante controversia entre el Gobierno y el Liderazgo Empresarial, el que se iría incluso a un paro patronal y después, por interpósitas personas, interpondría recursos de inconstitucionalidad.

Esta es una parte de la versión que el ex ministro Sosa López nos hace sobre la toma de decisión:

“Yo nunca estuve de acuerdo con la reforma fiscal del 87... tampoco estuvo de acuerdo Federico Linares (Presidente del Banco de Guatemala) porque la economía venía creciendo bien y era mejor aumentar los ingresos fiscales vía el crecimiento económico ... pero prevaleció ese criterio y el gobierno inició una negociación con el sector privado para lograr una reforma ... Cualquier político sabe que es necesario un acuerdo con el sector económico que es muy poderoso en Guatemala, lamentablemente las negociaciones quedaron truncadas, y a partir de allí las reformas fiscales del 87 sólo pueden atribuirse al Ministerio de Finanzas, porque no hubo ni equipo de Partido, ni de Gobierno ... El mismo Ministro de Economía que era yo, se enteró de las reformas ... (cuando) habían sido presentadas las leyes

al Congreso... ninguno en el Gabinete Económico sabía qué leyes y qué naturaleza de leyes estaban llegando al Congreso, porque no era ese el acuerdo, el acuerdo interno del Gabinete era que se iba a discutir (allí), pero después los problemas de caja... hicieron que Finanzas no esperara y... ya vio lo que sucedió..."

Al mes siguiente, en febrero, en un nuevo desplegado de prensa ahora titulado "Señor presidente, el tiempo pasa", el Comité Coordinador patronal reclamó a Vinicio Cerezo que no había escuchado respuestas concretas a sus sugerencias efectuadas con motivo del primer aniversario de su gobierno, sino únicamente pronunciamientos demagógicos que "pretenden responsabilizar a los empresarios guatemaltecos de los males del país". Publicó el CACIF:

"El tiempo pasa y usted habla de seguir 'compitiendo' con la empresa privada en la comercialización de diversos productos, para bajar sus precios, cuando todo el mundo sabe que en estas actividades los gobiernos no compiten, sino abusan, pues no pagan impuestos y aplican subsidios (...) los gobiernos cuando juegan a empresarios, trabajan con ineficiencia y corrupción..."

El tiempo pasa y los problemas prioritarios que debe resolver el gobierno, educación, salud y seguridad, no se están atendiendo adecuadamente, mientras se invierten grandes cantidades de dinero en aumentar el aparato estatal."¹⁷

17 "Que no pase más tiempo Señor Presidente; los guatemaltecos necesitamos que se nos hable con la verdad, sin demagogia y que se nos deje en auténtica libertad para trabajar, para producir, para comerciar, para exportar, para consumir, para crear y poder alcanzar así, el bienestar al que todos aspiramos" [*Prensa Libre*, 9/2/1987: 16].

En tanto estos acontecimientos se producían, en un documento sobre situación fiscal titulado "La situación fiscal frente a la demanda de programas prioritarios" sin firma responsable, pero preparado por un asesor del Comité de Gerencia Presidencial, (CGP) fechado marzo de 1987, concluye sus análisis y recomendaciones afirmando que se debe emprender "una reforma tributaria en el plazo más breve". Afirma el asesor: "La pregunta que inmediatamente viene a la mente no es ¿se subirán o no los impuestos? sino, ¿cuando?", luego de documentar cómo de una carga tributaria de un 10.7% del producto bruto interno a fines de los años setenta, se llegó a una de sólo 7.5% en 1987 [*La situación fiscal...*: 11].

En el estudio se enumeran las dificultades de orden administrativo que presenta la recolección de impuestos: "en particular," se afirma, "hay poca capacidad para controlar y forzar el pago de algunos impuestos, en especial el IVA, donde se tiene una gran evasión, y en el impuesto sobre la renta, en el cual las grandes empresas evaden su pago con argucias contables".

Según las cuentas del asesor, la evasión de IVA en esos años, era de Q.163 millones, sobre un PIB con valor de Q15,640 millones.¹⁸

El autor afirma que el esfuerzo tributario ha declinado por seis años consecutivos "lo cual ha sido responsable por la disminución en la inversión pública y el deterioro en los servicios públicos".

18 Estas son las cuentas del asesor: "A pesar de las ventajas que tiene el chequeo cruzado éste no se realiza. Hacer una estimación somera de lo que debería recabarse en concepto de IVA, nos da una idea de la enorme evasión que tienen lugar: año 1986. PIB Q15,640.6 X tasa 7% =1094.8 X exoneraciones 57%= IVA a recaudar= Q470.8 millones. IVA recaudado: s/B y S= Q 180.9 s/Ms= Q127.0 Total= Q307.9 millones. EVASION Q162.9 millones" [*La situación fiscal...*: 3].

“La carga impositiva exhibe una relación excepcionalmente baja en relación con el PIB; esta carga es una de las más bajas del mundo, lo recolectado es un cuarto de lo que perciben otros países de tamaño comparable”.¹⁹

Un estudio sin fecha, concluido por el Ministerio de Finanzas posiblemente en junio de 1987, confirma las tendencias y con ellas los temores: las estimaciones actualizadas sobre el fisco, “modifican sustancialmente las cifras de ingresos corrientes contempladas en el Presupuesto General... para el ejercicio fiscal de 1987”, lo que provocará, prevén, “en ausencia de un programa de readecuación, un déficit fiscal del orden de los Q542 millones (3.1% del PIB), un ahorro negativo en cuenta corriente de Q176 millones y una brecha financiera de Q213 millones” [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 1].

El estudio explica que, a la luz del comportamiento real de la recaudación por el impuesto extraordinario a las exportaciones establecido el año anterior, y así como el del sobrecargo compensatorio de los combustibles, el país estaría ante un “importante” deterioro de las finanzas públicas lo cual representa un desvío respecto de los objetivos fijados en junio de 1986 con el PRES.

19 En el apartado dedicado a las “recomendaciones para mejorar la capacidad de captación de ingresos”, se incluyen la revisión y emisión del código tributario, reformar la administración, organización y procedimiento en el cobro de los impuestos más importantes (chequeo cruzado, fiscalizar a los 2,000 contribuyentes más relevantes), revisar “y de ser posible suprimir” deducciones, exoneraciones y desgravaciones de impuestos, recuperación de adeudos al fisco por la vía coactiva, y “estudiar la forma de imponer nuevos impuestos sin afectar a las clases media y pobre” [*La situación fiscal...*: 9].

Los autores del estudio conscientes de los costos políticos que generalmente se presentan frente a intentos de cambio en las políticas redistributivas, se anticipan al plantear que, con el propósito de "evitar el desgaste político que en los últimos años han sufrido las administraciones anteriores al poner en vigor medidas coyunturales, en esta ocasión se plantea la necesidad de crear un Programa Integral de Estabilización Fiscal" [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 3-4].

Para ello, dicen, el Programa se plantea racionalizar el gasto mediante la reorganización de las asignaciones presupuestarias, "teniendo en cuenta las prioridades del desarrollo del país", así como el aumento de la recaudación fiscal, "a través de readequaciones de algunos impuestos" [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 4].

<p align="center">CUADRO 2 Estimación del rendimiento por readequación tributaria 1987, 1988 y 1989 <i>(en millones de quetzales)</i></p>			
Concepto	1987	1988	1989
Total	<u>126.1</u>	<u>364.2</u>	<u>471.8</u>
ISI (10%-11% y 12%)	117.0	234.0	255.1
ISR	—	15.0	91.4
Sobre la Propiedad	—	8.0	25.0
IVA	—	15.0	—
Timbre y papel Sellado	9.1	56.2	61.3

Fuente: "Programa Integral de Estabilización Fiscal". Ministerio de Finanzas Públicas. Junio de 1987.

De acuerdo con sus cálculos, los técnicos estimaron un incremento en la recaudación por Q126.1 millones para 1987, en tanto que para 1988 y 1989 de 364.2 millones y 471.8 millones respectivamente, año éste en que el Programa “estaría rindiendo la totalidad de su efecto”. Esta afirmación es congruente con la formulación que del Programa hicieron los asesores, al definirlo como un esfuerzo de ir más allá de acciones coyunturales. Además de ser una alternativa apropiada “no sólo para el corto plazo”, reivindicán, sino también para el mediano plazo, “con la característica de que introduciría un elemento de certeza en el sujeto tributario puesto que su concepción la proyecta hacia la eliminación de modificaciones legislativas tributarias periódicas, en un plazo relativamente largo”, justamente, una de las más reiteradas demandas del Liderazgo Empresarial [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 4].

En materia de austeridad y racionalización del gasto —otra de las demandas del Liderazgo Empresarial— el Programa se fijó la meta de reducir los gastos de funcionamiento en Q120 millones, dada la baja de los ingresos tributarios vinculados al comercio exterior, particularmente por la caída de algunos precios en el mercado internacional, en especial el café.²⁰

Asimismo, se asegura en el documento que se continuará con la “política de saneamiento financiero en las entidades descentralizadas”. Esto, se dice, mediante el mantenimiento de los mismos niveles de transferencias corrientes, en tanto

20 “Sin embargo, a su vez se plantea la necesidad de aumentar dichos gastos en un monto de Q20.0 millones como consecuencia de la concesión laboral otorgada a los empleados públicos, con efectos a partir del mes de junio del presente año...” [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 5].

El documento se refiere al bono extraordinario y único que después de un paro del sector público, y la negociación respectiva, otorgó el Gobierno a todos los trabajadores en mayo de 1987.

que empresas como FEGUA, GUATEL, INDE y otros, "harán frente con sus propios recursos a sus obligaciones" [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 4].

Tomando las medidas señaladas, las estimaciones oficiales preveían obtener ingresos totales para 1987 por Q1,732.7 millones, en tanto los gastos totales previstos sumaban Q2,016.2 millones, lo cual representaba un déficit de Q.284 millones o un 1.6% del PIB estimado para ese año, en tanto que para el año siguiente las proyecciones indicaban que el déficit se situaría en un 1.7% del PIB, equivalente a unos Q350.6 millones [Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.: 6].

El Programa de Reorganización Nacional

Fecha julio 22 de 1987 en la ciudad de Quetzaltenango, el presidente Vinicio Cerezo hizo circular el documento "Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988", en el cual recuerda que el PRES concluyó en junio, y ahora presenta esta nueva estrategia, de acuerdo con la convocatoria pública que lanzara el 19 de marzo de 1987.

Para el Presidente, "ahora estamos en mejores condiciones económicas"; "los indicadores de inversión, empleo ingresos y precios, nos demuestran que vamos por buen camino".

El Programa que iniciamos en julio de 1987, es de Reorganización y significa un cambio en las prioridades nacionales. (...) permanece el objetivo político fundamental de consolidar la democracia y, en lo económico, después de la estabilización, vamos hacia la reactivación. Ahora ya podemos dar el paso hacia el logro de las aspiraciones sociales de nuestro pueblo.

En el programa de Reorganización Nacional la prioridad es lo social, entendiéndose por social, el desarrollo integral del

hombre y la sociedad guatemalteca [Gobierno de Guatemala, 1987: 1].

“Necesitamos cambiar la manera de administrar el país. Las decisiones que he tomado van en este orden: primero, invitar a todos los guatemaltecos a participar en nuevas organizaciones y así estar en capacidad de dar respuesta a los problemas económicos y sociales fundamentales; segundo, reorganizar la administración del Estado haciendo que se compartan integralmente las tareas relacionadas con la formación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las reformas administrativas que proveen la Regionalización y Descentralización y el manejo de los Recursos Humanos, Informática, Evaluación de Proyectos, gestión financiera y Opinión Pública; tercero, a la luz de una nueva estrategia económica convocar a todos los agentes productivos a lograr que diversifiquemos nuestras exportaciones y, al mismo tiempo, ampliemos la cobertura de una canasta básica accesible a todas las familias guatemaltecas; cuarto, consolidar la democracia política que hemos iniciado, con un programa social que fortalezca nuestra cultura, el empleo, los ingresos, las comunicaciones y combata la inflación; quinto, con base en la firmeza democrática de la neutralidad activa, estamos creando un ambiente internacional propicio para Guatemala, al fortalecer nuestra unión con las sociedades democráticas. Cada día dejamos atrás, y como parte del pasado, la ilegalidad y la violencia. En Guatemala está naciendo una democracia política que poco a poco, y como sucede en un parto, con trabajo y a veces con dolor, debe convertirse en democracia económica y social en la que todos digamos con orgullo:

yo formo parte de esta nación [Gobierno de Guatemala, 1987: 2].²¹

El documento se integra por seis capítulos dedicados a los proyectos económico, social, internacional, político y reorganización del Estado (tema éste que sería, desde entonces, recurrente en los planes de gobierno hasta la fecha), dirigidos por el objetivo de la "Consolidación democrática".

Se trataba de una compleja estrategia de movilización nacional que debía empalmarse de algún modo con la propia dinámica que los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales, todavía en proyecto, establecidos en la naciente constitución de 1985, debían traer consigo en términos de participación y toma de decisiones descentralizadas.

Esto por un lado; por el otro, era una estrategia audaz tendiente a la participación de la gente, adoptada cuando en el país continuaba el conflicto armado interno. Ambas dinámicas implicaban, en cierta medida, lógicas contrapuestas respecto de la acción contrainsurgente, que, aunque conducida en el gobierno civil por una filosofía renovada (la liderada visiblemente por el general Alejandro Gramajo, entonces Ministro de la Defensa), que pasó de ser de seguridad nacional —es decir estrictamente

21 Con el declarado propósito de promover la participación de la gente alrededor de proyectos específicos, se crean nueve consejos: de agua (Conagua), de caminos (Concaminos), de tierra (Conatierra), de alimentos (Conalimentos), de vivienda (Convivienda), de salud (Consalud), de seguridad (Consegura), de educación (Coneduca) y de exportaciones (Conapex), este último con el objetivo de fomentar las exportaciones, tanto las tradicionales como las no tradicionales, estimular la inversión local y foránea y apoyar el turismo [Gobierno de Guatemala, 1987: 53], proponiéndose un crecimiento real en 1987 de un 2.5% [Gobierno de Guatemala, 1987: 84].

represiva— a una que los militares denominaron de Estabilidad Nacional, concebía a fin de cuentas, la acción social de manera tutelada.

En el numeral 4 Política Fiscal, del capítulo cuarto Proyecto Económico del Programa que venimos comentando, se establece en un breve párrafo que se promoverá, a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio fiscal de 1987, la descentralización y la desconcentración; que se establecerán aquellos mecanismos administrativos que agilicen la ejecución presupuestaria con arreglo a criterios de austeridad y productividad y también que se revisará “la legislación tributaria ... manera de lograr el financiamiento de la Deuda Social y el cumplimiento oportuno de los compromisos de la Deuda Externa” y finalmente, que procederá a modernizar la administración tributaria [Gobierno de Guatemala, 1987: 84].

Diversos analistas seguían con detenimiento la evolución económica. En el primer trimestre el año 1987 se asumía en los medios técnico-económicos que el Gobierno se vería obligado a tomar medidas extraordinarias en materia fiscal. Lo que no se sabía era la profundidad y extensión que eventualmente tendrían estas medidas.

De acuerdo con el estudio *Perspectivas económicas de Guatemala en 1987*, preparado por la fundación FADES, “según datos oficiales preliminares, la tendencia decreciente de la actividad económica se contuvo en 1986, pues el producto ... alcanzó en términos reales un valor igual al registrado el año anterior”. Según el informe, este fenómeno se debió a la actividad del consumo privado y público puesto que la inversión gubernamental “continuó contrayéndose”, en tanto que “las exportaciones de bienes y servicios experimentaron una sensible declinación en términos reales y la inversión del sector privado se mantuvo prácticamente estancada”. [FADES, 1987: 1].

Al evaluar la situación fiscal, FADES con base en cifras preliminares considera que "la situación financiera del gobierno central acusó un moderado desbalance en 1986, ya que si bien el gasto público se expandió en casi un 60%, los ingresos corrientes lo hicieron en casi un 70%, de manera que el déficit no difirió sustancialmente del nivel registrado en el periodo precedente" [FADES, 1987: 25].

Según las cuentas de FADES tomadas del Ministerio de Finanzas:

"... el déficit presupuestal de 1986 se habría situado en un monto de Q226.8 millones (sin incluir egresos de capital, excepto Q59.1 millones de donativos). Dicho monto supera en casi un 12% al registrado el año anterior (Q203.3 millones), equivalente a un 1.5% del PIB a precios corrientes, y es inferior en un 36.8% al nivel de déficit oficialmente fijado como meta para 1986 (Q358.8 millones) [FADES, 1987: 25-26].

Para los analistas de FADES, sin embargo, "no puede considerarse que el resultado obtenido en la ejecución presupuestaria de 1986 sea el reflejo de una mejoría en la estructura de la situación fiscal del país".

Para ellos "... al igual que en los cuatro años anteriores el ajuste del déficit continuó basándose fundamentalmente en el recorte de la inversión gubernamental, siguiendo una política que si bien por una parte satisface las metas cuantitativas trazadas, por otra resulta incompatible con las múltiples exigencias que supone el desarrollo económico y social del país" [FADES, 1987: 26].

En el caso de los ingresos corrientes, el incumplimiento de la meta establecida es fundamentalmente atribuible al resultado del impuesto extraordinario a las exportaciones, ya que la recaudación de los principales rubros impositivos (sobre la renta,

sobre importaciones, al valor agregado y otros ingresos) excedió o estuvo próxima a alcanzar las metas asignadas a cada uno de ellos [FADES, 1987: 28].

El impuesto a las exportaciones, en cambio, y según la misma fuente habría generado ingresos por valor de Q213.0 millones o sea 54% por debajo de la meta de Q460.0 millones que reporta el banco central [FADES, 1987: 28].²²

En conclusión, dice la Fundación, "la situación fiscal se desenvolvió en 1986 bajo el signo del ajuste que ha caracterizado su comportamiento desde cuatro años atrás".²³

22 El gobierno calculó inicialmente una captación de 500 millones; luego de 460, y finalmente, de 360. Sin embargo, la recaudación real llegó a sólo Q213 millones, según los datos oficiales presentados ante el Congreso de la República en septiembre de 1987 en ocasión de presentar los proyectos de ley.

23 Continúa el Informe citado: "Sin embargo, al descansar básicamente en la contracción de la inversión gubernamental, dicho ajuste ha tenido efectos desfavorables importantes en la prestación de servicios sociales básicos y en la ejecución de proyectos de infraestructura".

"Para 1987 el gobierno proyecta revertir la drástica caída experimentada por la inversión pública y restituirle las funciones de promoción y reactivación económica que desde 1982 ha dejado de ejercer." [FADES, 1987: 28].

"Dentro de los factores aún inciertos que rodean el panorama fiscal para 1987 se encuentran los proyectos de modificaciones al impuesto sobre la renta, sobre la propiedad inmueble y al valor agregado, los cuales aún se encuentran en fase de discusión; el proceso de desgravación del impuesto extraordinario sobre las exportaciones, programado para iniciarse en julio próximo; y los efectos de la unificación cambiaria proyectada para el segundo semestre de año.

No obstante, una primera estimación del probable desenvolvimiento de las variables fiscales durante 1987 induce a prever una modesta tasa de crecimiento de los ingresos corrientes, que alcanzarían un valor máximo a los Q1,500.0 millones..." [FADES, 1987: 29].

Como resultado de la conjugación de tales variables, el déficit fiscal más que duplicaría al monto registrado en 1986, situándose en un nivel próximo a los Q500.0 millones, que serían equivalente al 2.7% del PIB estimado para este año [FADES, 1987: 29].

4

LA REFORMA DEL 87

Las controversias del Gabinete

Rodolfo Paiz Andrade fue, después de Jorge Lamport Rodil, el Ministro de Finanzas con la gestión más larga en esa cartera (unos 45 meses), pero también la más objetada por la cúpula empresarial organizada en el CACIF.

Interesados en conocer que tanto esfuerzo se realizó para negociar las políticas, preguntamos al ex ministro Paiz: ¿fueron consensuadas las reformas tributarias?, éstas son sus respuestas:

“(...) Entre el 14 de enero del 86 y septiembre del 87 yo sí afirmarí­a que hay un alto grado de participación y consenso en el programa ... PRES. A partir de septiembre del 87 ... se rompe (la comunicación) con el sector productivo ... y de ahí en adelante no hay discusión ni consenso, sino un equipo del Ministerio de Finanzas con apoyo directo del Presidente y respaldo del Gabinete ... asume la responsabilidad de la política fiscal y tributaria ...”

Recordó que previamente la comunicación se perdió con el sector laboral. Para Paiz, era clara la intencionalidad del gobierno de impulsar una reforma fiscal, tanto porque en el Programa de Gobierno se habló de ello, como por los antecedentes en que se recibió el país, que precisamente venía de una reforma dejada en suspenso en abril de 1985, (como se vio en el estudio del caso precedente):

“... la intencionalidad sí existía, primero, porque... había una caída dentro de la ... estabilización que había que lograr ante la crisis que se dio en el 85. El sector Gobierno y los ingresos tributarios también habían tenido una gran caída, con el agravante de que en el 86, con la Constitución del 85, aparecen los aportes constitucionales como un mandato de gasto nuevo.

Se encuentra uno con una caída de ingresos, con un mandato de aumentar el gasto constitucional, y además con un partido y un gobierno, y una sociedad que empieza un periodo democrático después de un gobierno militar... donde la expectativa de la gente... no sólo por la naturaleza, llamémosle social de la DCG, sino por la necesidad que hay en el país de servicios en el asunto social, entonces era como que medianamente claro que algo hay que hacer... porque si no, qué es lo que va a pasar, cómo se va a resolver eso... El Reordenamiento se hace por consenso... en la reforma tributaria, en la reorganización, se intentó y se empezó así también (negociando). Ese es otro recuerdo histórico, cuando se llega a la conclusión de que necesitamos hacer cambios... entonces vamos con el Presidente de la República... él convoca como paso primero... dentro del proceso, a una reunión a los empresarios más importantes al Salón Chino de la Casa Presidencial, y les dice: ...‘igual que en el reordenamiento... tuvimos necesidad y estuvimos de acuerdo... ahora necesitamos para la tarea que tenemos como Gobierno, revisar la parte tributaria porque tenemos necesidad de llevar adelante programas responsablemente porque el Gobierno pudiera haber buscado otros mecanismos’. La recepción al planteamiento del Presidente es positiva... en esa misma reunión, no me acuerdo la fecha, pero lo que se hace es que se forman dos comisiones... ahí mismo, la

Comisión del lado sector privado y la Comisión del lado sector público, para empezar ese diálogo, ... y lo empezamos ...”

¿Quiénes estuvieron?, preguntamos:

“(fueron) muchas reuniones, no me acuerdo cuántas, varias reuniones ... me acuerdo de la última, estamos en la comisión de Gobierno, Lizardo Sosa, y Eduardo Goizueta, y hay una comisión del lado (del sector privado) ... también.. entre ellos estaban Pepe Pivaral (dirigente del sector agro), Juan Luis Bosh (del sector industrial) y Marco Augusto García Noriega (sector financiero y del azúcar) ... la última reunión fue en la ciudad de la Antigua, ahí dormimos ...”²⁴

En las discusiones, recuerda, se discutía de ingresos y egresos:

“... Pero nunca lograba yo que escucharan, que estudiáramos, discutieran, que buscáramos consensuar también algo del lado de ingresos, en esa reunión que era sábado y domingo... el sábado en la noche les dije señores no sean in-

24 Medios de prensa indicaron que los integrantes de la comisión negociadora por parte de los empresarios fueron José Pivaral Guzmán, Juan Luis Bosh Gutiérrez, Gustavo Anzueto Vielman, Edgar Heinemann, Mario Motta González, y los asesores Armando González Campo, Oscar Alvarez Marroquín (estos dos últimos ex presidentes del Banco de Guatemala), Armando Boesche, Pablo Schneider (Director del CIEN, centro asesor cercano a los medios empresariales) Fernando Monterroso, Víctor Suárez Valdez, José Zamora y Jaime Mc. Sweeney, aunque varios de éstos no tuvieron mayor protagonismo o jugaron un papel de asesores técnicos.

Por el sector público Rodolfo Paiz Andrade, Ministro de Finanzas, Lizardo Sosa López, Ministro de Economía, Eduardo Goizueta de Comunicaciones, Federico Linares, y Gabriel Castellanos, Presidente y Presidente alterno del Banco de Guatemala respectivamente.

gratos por lo menos ¡escúchenme! ... aunque se duerman. Entonces hablé un poquito del lado de ingresos, pero lo que pasa y yo lo entiendo (es que) le es muy difícil a ninguno de tres personas y aunque fueran 18, sentarse y conceder aumentos en materia tributaria por el sector privado.

Primero que no lo representan realmente, esa representación de cúpula, es como lo más cerca que hay para ... ejercer poder e influencia, con el agravante de que históricamente el sector privado si había podido ejercer cierto poder aún en los tiempos de gobiernos militares, ... sí habían podido remover ministros, y obstaculizar reformas, y entonces daba la impresión que de nuevo (dicho sector) lo que estaba haciendo simplemente, era una estrategia de ganar tiempo ... pero no había, yo nunca encontré, la buena voluntad para discutir las opciones, porque se hubiera podido discutir y no estar de acuerdo, pero ni siquiera (se pudo) discutir las opciones del lado ingreso.

Entonces llega un momento en que se está pasando el tiempo, y no se están tomando decisiones, y el tiempo va en contra nuestra ... del gobierno, y ... hay un momento en el que se interrumpe (ese proceso), se procede con o sin consenso, con y sin discusión con el sector privado, y eso produce la confrontación que llega a la huelga de la Cámara de Comercio, se cierra el comercio unos días, y hay guerra de prensa, hay un ataque al Ministerio de Finanzas, y al Ministro ...

Desde lo público y privado ... llegan delegaciones a pedirle al Presidente que cambie al Ministro, etcétera ... eran las formas de presión que se pueden hacer ... Se encuentran a un gobierno que entonces estaba muy unido, fortalecido ante la coyuntura, fortalecido ante el mismo sector por los resultados que se estaban logrando ... se había logrado la estabilización, ya se estaba logrando el crecimiento económico, y además estaba respaldado políticamente ...

Evidencia de eso diría yo, desde marzo del 88, la DCG gana mayoritariamente la elección de alcaldes en el país ... por un margen tan grande, que eso ratifica el temor de los sectores ajenos a la DCG, de los logros y éxitos de la gestión de Gobierno, y no descartaría que un mes después de las elecciones, el primer conato ... no es conato es un golpe de Estado que no tuvo éxito, ... (es) lo que ... interrumpe esa comunicación ... pero no es por falta de voluntad, ni del Ministerio de Finanzas, ni de Rodolfo Paiz, como Ministro ...”

La otra visión

Pero para el ex ministro de economía Lizardo Sosa,

“Las negociaciones se truncaron no por responsabilidad del sector privado, fue responsabilidad del Ministro de Finanzas ..., porque nunca llegó con la información (las estadísticas que requería el Liderazgo Empresarial), y entonces el sector privado dijo ‘... si ustedes no nos muestran la situación real del fisco no podemos seguir discutiendo...’”

“En la experiencia que yo viví, yo era miembro de la Comisión (de negociación), me pude percatar de quién tuvo la responsabilidad de que se rompieran las negociaciones, fue ... el Ministro de Finanzas, sí el Ministro ... nunca las llevó, entonces las negociaciones se truncaron y él logro convenir al Presidente de que era una actitud manifiestamente preconcebida del sector privado ... el atraso ... entonces el Gobierno se lanzó a la reforma ... así fue.”

Concluye Sosa: “... al final ... lo que llevaba Fito (Paiz, a la mesa de negociaciones) no era lo que él pensaba ... era lo que su burocracia le permitía conocer”.

La versión del ex Presidente

En la reforma de 1987, le recordamos a Vinicio Cerezo, se creó una comisión de mediación que presidió Alvaro Arzú (a la sazón Alcalde de la ciudad de Guatemala). La versión que hemos recogido de los empresarios entrevistados es que el Presidente no respetó los acuerdos. *¿Cuál es la versión del ex presidente de la República?*

“Mire algo pasó, yo he oído eso de los empresarios, ha de haber habido un error de nuestra parte de que en el afán, y esa sí es una culpa (de la) que se tiene que acusar a Fito Paiz, porque él era el Ministro, en el afán de estar mejorando las cosas para adaptar los proyectos a lo que nos estaban exigiendo los empresarios hubo dos o tres versiones de las leyes que se iban a presentar, y no se les hicieron llegar a ellos con la prontitud del caso y por eso decían que les mentíamos, la verdad es que ellos estaban enterados porque compraban los proyectos en el Ministerio de Finanzas y eso me lo confesaron los empresarios.

Yo diría que la verdad histórica en el 87 es que nos equivocamos la empresa privada y el Gobierno, ellos se equivocaron en rechazar una reforma tributaria que era razonable, moderada y que además le hubiera permitido al país ir creciendo ... y a ellos seguir ganando todo el dinero que estaban ganando y nosotros nos apresuramos porque nos dimos cuenta que una guerra muy prolongada nos causaba muchos problemas políticos y creímos que podíamos imponer una ley sin el debido consenso, debimos posponer unos seis meses la discusión y probablemente hubiéramos conseguido buena parte de lo que queríamos sin el enfrentamiento...

Nos equivocamos por impaciencia y apresuramiento, por cólera porque sentíamos que ellos nos decían una cosa y nos boicoteaban, y ellos por temor, porque la verdad, ellos temieron que si imponíamos una reforma tributaria después podría venir la reforma agraria y la reforma de la propiedad, es decir que íbamos a ir imponiendo leyes reformistas. Acuérdense que teníamos 30 años de mitos, la DCG era la izquierda para ellos, queríamos la reforma comunista del país y ellos se prepararon contra (esa posibilidad), y ... se arrepintieron porque se dieron cuenta de que la lucha en contra nuestra les costó tres años de desarrollo económico y pérdidas de dinero ... ellos deberían de tener la hidalguía de reconocer que se equivocaron así como yo que (fui) Presidente reconocer que nos equivocamos ... a veces es mejor (dedicar) más tiempo en la búsqueda de un acuerdo de consenso. Como siempre he dicho: el máximo grado de acuerdo posible dentro del desacuerdo no es el acuerdo total, no es posible, alguien va a tener que ceder. Pero que se dedicaron ellos a hacer: a comprar nuestra mayoría, nos quitaron 18 votos con la excusa de la candidatura de René de León (fundador de la DCG, y luego, disidente político), ... fue una maniobra perfecta y nosotros nos quedamos sin gobernar en el Congreso dos años ..."

Se impone el Ministro Paiz

Finalmente, el Ejecutivo, por medio del Ministerio de Finanzas, optó por enviar al Legislativo en septiembre de 1987, el conjunto de iniciativas tributarias. Por su importancia, transcribimos algunos de los argumentos y cambios planteados a diversas leyes por parte del Gobierno central.

“Exposición de motivos ante el Congreso de la República Sobre la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- 4) Debe destacarse que el Impuesto sobre la Renta por su condición de directo, contribuye junto con una adecuada política del gasto público a fortalecer el principio de una mejor redistribución del ingreso, gravando más adecuadamente a cada contribuyente según su renta y por ello, en una más equitativa proporción en que éste es beneficiario de los servicios públicos que cubren necesidades indivisibles de la sociedad a que está destinado el gasto público, dentro del contexto de una moderna cultura y equidad tributarias.
- 7) El presente proyecto persigue también el propósito de orientar la carga tributaria hacia aquellos sectores que concentran la mayor proporción del ingreso y consecuentemente la mayor capacidad de pago, con lo cual se es congruente con uno de los aspectos importantes de los programas del Gobierno y que se concreta en mantener la estabilidad cambiaria, una adecuada política de precios racionalizando el uso de la deuda pública como elemento de financiamiento propio de la inversión, asignándole a ésta una función estrictamente complementaria, dentro del total de las erogaciones presupuestarias.
- 8) El actual Impuesto Extraordinario a la Exportaciones es temporal y contiene una reducción gradual mensual a partir de junio de 1987, hasta su total extinción dentro del plazo de los treinta días y tres meses siguientes, por lo que se requiere contar con fuentes de financiamiento alternativas a dicha reducción lo cual se espera lograr, con la recaudación proveniente de la readecuación del Impuesto sobre la Renta. Lo recaudado en el año 1986

por concepto de Impuesto Extraordinario a las Exportaciones ascendió a Q231 millones. Lo estimado para el mismo periodo fue de Q500 millones. La diferencia constituyó la mayor parte del déficit de dicho año.

Lo estimado a recaudar por este Impuesto Extraordinario durante el año 1987, asciende a Q418 millones, pero la tendencia muestra que sólo se alcanzarán Q160 millones, mientras que por el Impuesto Sobre la Renta se estima recaudar Q233.6 millones.

- 10) Entre las consideraciones singulares que merecen destacarse en el proyecto, se han tenido en cuenta las sugerencias formuladas por algunos representantes del sector privado, en el sentido de readecuar los tributos existentes para obtener más recursos y aplicar de mejor manera las leyes."

Entre otras características de la iniciativa presentada al Congreso de la República se incluye contemplar una mejor distribución de la carga fiscal, "sin que implique un mayor peso"; definir mejores y más eficientes formas de combate a la evasión; reducir la elusión incrementando "sensiblemente la recaudación"; las bonificaciones y aguinaldos son considerados ingresos afectos, los intereses de bonos y títulos de crédito emitidos por el Estado están exentos; los intereses sobre préstamos del exterior, son afectos; los gastos de representación, rentas por loterías, rifas y bingos, afectos; se individualizan los accionistas o socios eliminando frente al fisco el anonimato de los mismos.

Uno de los aspectos que produjo controversia en los medios empresariales es el que se refiere a las retenciones y los acreditamientos respectivos en el caso de los accionistas:

"... el impuesto obtenido por las retenciones sobre dividendos y participaciones en las utilidades ha resultado muy

inferior al que debiera haberse percibido. Sin embargo, los acreditamientos efectuados por este concepto por parte de los accionistas y socios, han significado importantes sumas deducibles del impuesto a pagar en cada caso.

En consecuencia la propuesta consiste en integrar estas rentas a la renta bruta del accionista o socio, pero considerarlas como renta exenta, con el objeto de facilitar la fiscalización y el control del impuesto, evitar acciones de evasión fiscal y aumentar la recaudación”.

Fueron varios los meses de negociación entre el Gobierno y el sector privado organizado en la organización cúpula aunque ésta se diera de manera intermitente y mediando señalamientos de inflexibilidad recíproca como una constante.

El Liderazgo Empresarial reacciona

En agosto de 1987, en asamblea general, el CACIF se pronunció por un “rotundo no a los impuestos”, demandando una moratoria de 60 días antes de que la iniciativa del Ejecutivo fuera sometida a discusión en el Congreso de la República. Para David Ordóñez, presidente en turno del CACIF por el sector agrícola, el presidente Cerezo “había faltado a su palabra” porque ofreció que los empresarios conocerían con antelación al Congreso los documentos relativos, “lamentablemente” dijo, “ocurrió todo lo contrario”. En la asamblea la Coordinadora advirtió que de no aceptarse la moratoria, “estaríamos en la disposición de recurrir a medidas de hecho ... por ejemplo paros en la producción y decisiones a no pagar impuestos ...” [*Prensa Libre*, 27/8/1987: 2].

El 13 de agosto de 1987 el CACIF hizo entrega de sus conclusiones sobre la propuesta fiscal al presidente Cerezo. En un

mensaje a través de los medios de comunicación, el CACIF por una parte reconoció ciertos progresos en la actividad económica como “el crecimiento del 53.8% de la exportación de productos no tradicionales, la ampliación del área cultivada de algodón a 60,000 manzanas; crecimiento del 20% de la construcción.”

Empero, para la organización cúpula, al tiempo de hacer los reconocimientos indicados y de invocar su vocación democrática, advierte sobre los peligros para “la paz social” de no ser tomados en cuenta en materia de decisiones de política tributaria:

“Los empresarios nacionales también creemos en la democracia y estamos convencidos que sólo con ese sistema puede, por propia esencia respetuosa de la libertad, apegado a la justicia de las leyes y a su correcta aplicación, lograrse el desarrollo de las fuerzas productivas del país. Pero ... la democracia ... sólo puede consolidarse si las fuerzas combinadas del capital y el trabajo, en armonía y paz, establecen una economía estable y un marco de seguridad adecuado. Que aumente realmente la capacidad de vida de todos los guatemaltecos.

(...) Hablamos hoy como siempre animados por un auténtico nacionalismo, instamos al gobierno y al Congreso ... a que tomen conciencia de la situación (que se provocaría con la imposición de la reforma tributaria) ... Si ello no ocurriera, la paz social, el desarrollo, la misma democracia serían puestas en peligro ante los crecientes embates de la desocupación y la miseria” [*Prensa Libre*, 27/8/1987: 2].

Quizá no sea exagerado repetir que, salvadas las grandes diferencias históricas, nunca antes ni después, incluso en época de acuerdos con la guerrilla, o de la movilización contra el gobierno de Jacobo Arbenz, se había producido una activación de los gran-

des empresarios y sus cámaras tan vasta como la ocurrida entre en el trimestre agosto, septiembre y octubre de 1987.²⁵

Un “paro general”, como lo denominaron sus organizadores, sería el punto culminante.

“(…) la lectura televisada y radiada de los acuerdos del CACIF respecto a las intenciones del Ejecutivo fue presidida por David Ordóñez, presidente, y los directivos Edgar Heinemann, presidente de la Cámara de Comercio; Juan Luis Bosh, presidente de la Cámara de Industria, Arturo Pellecer, presidente de la Cámara de Turismo; Dieter Keller presidente de la Cámara del Agro; Ernesto Rodríguez por la Cámara de Finanzas; Marco Tulio Sosa por la Cámara de la Fundación para el Desarrollo; Jaime Arimany de la Asociación de Amigos del País; Jorge Alborná, de la Fundación de Asistencia Financiera y Desarrollo; Guillermo Lobos vicepresidente de la Cámara Empresarial; Juan Luis Mirón y Julio Ligorria, por la Cámara de la Libre Empresa; José Pivaral, por la Asociación de Azucareros”. [Valdez, 1993: 273-274].

25 Véase por ejemplo, la suave queja del líder anticomunista, ex vicepresidente de la República Mario Sandoval Alarcón, y uno de los protagonistas del derrocamiento en 1954, del reformista presidente Jacobo Arbenz: “¿Quiénes apoyaron a la liberación?”, le pregunta la periodista a Sandoval: “Por parte del capital, poca gente: don Federico Köng, Jorge Castillo, de los Castillo de La Mariposa ... —¿Y los Estados Unidos, ¿no?—. Claro, nunca lo he negado; además luego hubo apoyo del ejército, de la iniciativa privada, que entonces era mayormente del agro ...”. “El Tigre en Invierno”, en *El periódico*, entrevista de Ana María Rodas. 20/4/97, suplemento, p. 5. En términos similares, véanse las declaraciones de Lionel Sisniega Otero, otro de los líderes de la gesta del 54, publicadas en el mismo suplemento en octubre de 1997.

Rodolfo Paiz Andrade, Ministro de Finanzas y uno de los autores de la reforma tributaria, respondió a las declaraciones del Liderazgo Empresarial que, efectivamente, con el CACIF tuvieron varias reuniones a nivel ministerial y presidencial, pero que sin embargo, "nosotros como gobierno ... no podemos ... pasarnos eternamente en discusiones, sino decidir lo que el país necesita". Respecto de la presentación ante el Congreso del proyecto, consideró que no es ningún hecho sorprendente: "Ese es el foro para estudiar y resolver cualquier iniciativa ... que tenga que ver con el interés nacional. A ese organismo corresponde la tarea de decidir". "Se le acusa de demagoguismo, qué opina", inquirió el periodista al ministro:

"No es demagoguismo ... Tengo la presunción que este señalamiento se debe al lenguaje que se ha utilizado en el caso de la deuda social. Pero ya el presidente cuantificó que tenemos una deuda muy grande: se ve en la desnutrición, en la falta de agua potable, etcétera. Debemos Q.5,000 millones e insistimos en que Guatemala tiene que pagar esa deuda. No podemos aceptar que los guatemaltecos sigan viviendo en esas condiciones. (...) Fíjese usted que los ingresos fiscales de Guatemala son los más bajos de toda Centroamérica. Es más, en términos comparativos nuestros ingresos prácticamente son la mitad de lo que recaudan los demás países democráticos de la región como porcentaje referidos al PIB ... Guatemala 8.9%; Costa Rica 15.9%; El Salvador 15.1%; Honduras 16.3%". [*Diario El Gráfico*, 28/8/1987: "La Revista"].

El gobierno pretendía elevar en 1% anual las cargas tributarias respecto del PIB, llevando el coeficiente a un nivel promedio centroamericano (próximo al 12% al terminar su gestión en enero de 1991) para atender la inversión social, cifra que con los Acuerdos de Paz suscritos con la guerrilla en diciembre de 1996, se esperaba

inicialmente alcanzar para el año 2000; es decir, con un retraso de diez años y con similares dudas sobre la posibilidad de su cumplimiento, aunque tal vez en un contexto político más propicio.²⁶

El argumento presidencial de la "deuda social" que los gobiernos y la sociedad tendrían hacia los grupos más desprovistos de servicios e ingresos económicos, fue calificado de "demagógico" por algunos voceros empresariales.

Los conflictos intergremiales

Así como no se recuerda una movilización mayor del Liderazgo Empresarial como la producida en 1987, poco son conocidas las controversias que llevarán abiertamente a rompimientos del CACIF como resultado de visiones distintas de cómo enfrentar la posición del Gobierno, pero sobre todo, por el impacto desigual que la reforma tenía sobre uno u otro sector económico.

El sector agrícola se dividió; el ala dirigida por el arquitecto Gustavo Anzueto Vielman la Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO), se retiró del Comité Coordinador empresarial. Para Anzueto, según nos informó, "El conflicto que tuvimos y (que existió) desde el principio, es que los intereses del país y los intereses de CACIF son muy distintos, y CACIF ... había logrado a través del Mercado Común Centroamericano tener ciertos privilegios que no quería soltarlos; pero entonces el peso de los impuestos había caído al consumo y al agro".

En su versión, directivos del CACIF, pero también otros que no lo eran venían sosteniendo reuniones entre ellos en la finca

26 El cumplimiento de este Acuerdo para el año indicado ha sido descartado por las partes así como convenido —de hecho— su corrimiento para el año 2002.

Santo Tomás, destinada al uso del Presidente. “El entonces Presidente del CACIF que era David Ordóñez, había participado, también Alejandro Botrán ... nos dieron los nombres de todos y que estaban negociando cómo paraban la huelga ...”

Además, afirma que negociaban “un grupo del CACIF que ellos les decían los suizos, como una similitud con Suiza ... que son neutrales... Los suizos eran digamos Peter (Lamport), Edgar (Heinemann) que entonces no estaban de directivos (del CACIF pero), ellos eran los que iban a negociar...”

La postura de UNAGRO, dice Anzueto, “fue que todo debiera de arrancar, y lo seguimos pensando, (ahora hablando a nombre de la Coordinadora Nacional del Agro, CONAGRO, de la cual es dirigente y fundador), de un plan de gobierno nacional ... en el que todos estuviéramos de acuerdo ... (Pero), sólo coyunturalmente, era imposible arreglar el problema de ingresos del Estado”.

El vicepresidente de la Asociación General de Agricultores (en cuya calidad asistía a UNAGRO), Anzueto, declaró a la prensa en los días más álgidos de septiembre de 1987 que

“La UNAGRO decidió oponerse al paquete impositivo ... oponiéndose a cualquier plática o negociación con el gobierno hasta que no se diera marcha atrás en el paquete (...) Indiscutiblemente hay una gran diferencia de opinión entre ... el sector agropecuario y ... el resto del CACIF (...) Al solicitar mi renuncia (estoy) en libertad de poder ... denunciar lo sucedido dentro del CACIF” [*Prensa Libre*, 22/9/1987: 6].

En respuesta a una advertencia de la UNAGRO al Gobierno de darle 48 horas para que retirara del Legislativo la propuesta impositiva, el Presidente Cerezo señaló a esta organización como corresponsable de los males que afligen al país. “Como todo el mundo sabe los dirigentes de la entidad avalaron la corrupción y partici-

pación en el descalabro de los últimos 30 años" [*Prensa Libre*, 10/9/1987: 6].

Otros conflictos se dieron también entre comerciantes e industriales aunque no trascendieron públicamente.

A finales de septiembre en un desplegado de prensa el CA-CIF resolvió romper las negociaciones con el Gobierno, manifestando lo siguiente:

"Primero fue la sigilosa preparación de una multiplicidad de proyectos en el Ministerio de Finanzas, con lo que se creó un verdadero caos en el conocimiento de las leyes que se iban a presentar en el Congreso. A pesar de esto, pensamos que se actuaba de buena fe y confiamos en el Congreso. Después vino el triste espectáculo de un Organismo Legislativo totalmente carente de independencia; que en una carrera vertiginosa sin conocer y sin dejar que se conocieran los proyectos de leyes y sin permitir que nadie pudiera emitir una opinión madura y objetiva, aprobó los artículos de esas leyes.

...Presionados por ello, nos vimos obligados a tomar medidas de hecho y acordamos dos paros empresariales... Después de eso, al ver el peligroso derrotero que tomaba el país y en un acto de madurez cívica... atendimos el llamado al diálogo... Ahora sufrimos la última burla... A pesar de haber acordado las condiciones para el diálogo... las cuales implicaban esperar el dictamen del Comité de Alto Nivel antes de promulgar cualesquiera de las nuevas leyes fiscales, el Gobierno de manera unilateral... publicó en el diario oficial la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con lo cual rompió el diálogo antes de que realmente empezara.

...A partir de ahora rompemos el diálogo, con profunda indignación; habrá una oposición firme, total, profunda, al

paquete tributario hasta que el gobierno acepte lo que el pueblo pidió: que el futuro de los guatemaltecos se base en la reactivación económica y no en la recesión impositiva.²⁷

Un año después de la crisis política del segundo semestre de 1987 entre el Gobierno Central, el Legislativo y el CACIF, originada en motivos tributarios y fiscales, Eduardo Goizueta, empresario de la construcción y ministro de Comunicaciones en el gobierno de Cerezo Arévalo, evaluaba, en un seminario, sobre Empresa Privada y Estado Democrático, los acontecimientos durante los cuales integró la Comisión Gubernamental que negoció con el Liderazgo Empresarial.

Para él, aunque con diferente magnitud, durante los 30 años de gobiernos militares se ejerció represión ilimitada hacia el sector laboral, el político y el empresarial, lo cual produjo una situación "muy especial en la que ni el sector laboral tiene una organización adecuada, los sectores políticos también carecen de una organización eficiente y el sector empresarial no está acostumbrado al diálogo y a la discusión de los problemas".

Enfatizando las disposiciones del gobierno democristiano para incorporar al sector privado en el ejecutivo, el ex ministro Goizueta recordó que el partido "llevó al Ministerio de Finanzas probablemente a uno de los más caracterizados representantes del sector privado, un hombre propietario de las cadenas comerciales más grandes del país, con una formación académica muy sólida, un doctorado en Harvard en Administración Pública".

27 La reunión del CACIF fue presidida por Dieter Keller, de la Cámara del Agro y Presidente en turno; Arturo Pellecer, vicepresidente (sector turismo), Jorge Briz (sector comercio), José Pivaral, (azucareros), Juan Luis Bosh (sector industria), Mario Falla (agro), Edgar Heinemann (comercio) y Ernesto Rodríguez (banca).

El conflicto se amplía

Diversos sectores sociales se fueron involucrando en la controversia. Siguiendo parte el discurso oficial, la Conferencia Episcopal de Guatemala declaró que la falta de atención a las personas y a las familias por parte del Estado “ha llevado a acumular lo que con razón se llama una ‘deuda social’ y que el Papa Juan Pablo II llamaba con todo derecho la ‘Hipoteca Social’ que pesa sobre las naciones”. Enfatizando en la necesidad de un manejo honesto de los recursos públicos, y en la creación de un clima de diálogo, su posición fue de amplio respaldo a la posición gubernamental [CEG, 1987: 3].

“La inmensa mayoría de los guatemaltecos no ha recibido ninguno o muy pocos de los bienes y servicios que el Estado tenía obligación de darle. Por ello, si el Estado, en el campo de su competencia y en cumplimiento de sus deberes y atribuciones, con sereno espíritu y abierta discusión y diálogo, encuentra que se debe proceder en justicia y equidad, a través de normaciones jurídicas concretas a reorganizar todo el sistema impositivo, tiene la obligación imperiosa, ante Dios y en conciencia, de proceder ...” [CEG, 1987: 3].

Y finalmente invocando su influencia social “Es deber de todo cristiano y de todo ciudadano honesto el asumir una actitud de plena cooperación y de corresponsabilidad en la reforma tributaria, ayudando con su participación efectiva a que ésta se realice con toda justicia y honestidad [CEG, 1987: 5].

Por su parte la Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala (CGTG, 1987) declaró que en Guatemala es imprescindible poner en práctica una reforma tributaria “como principio básico para el establecimiento de una justicia tributaria en la que quien tiene más, pague más ...”, al tiempo de condenar la

corrupción y el “enriquecimiento fácil de determinados funcionarios”, y de la actitud de la “ultraderecha” [CGTG, 1987].

“La CGTG considera de suma gravedad y condena las acciones y actitudes de la ultra derecha y de algunos politiqueros oportunistas que están haciendo alarde de ‘defender’ los intereses del pueblo, cuando sabemos que históricamente son los que siempre han explotado y condenado a la miseria y humillación a las mayorías de nuestro país” [CGTG, 1987].

El día 10 de septiembre, en un desplegado de prensa suscrito por varias federaciones de trabajadores del sector privado y público los firmantes aseguraron que “en la historia de Guatemala jamás se ha realizado ninguna reforma tributaria que corrija la injusta estructura de los impuestos”, sino por el contrario se ha favorecido a sectores minoritarios por diversas vías:

“La gigantesca campaña publicitaria en contra de la readecuación tributaria, es pagada por los sectores reaccionarios que quieren mantener su posición privilegiada a costa de las condiciones de extrema pobreza de los desposeídos y nuevamente pretender utilizarnos para defender intereses que no nos corresponden ...

No obstante lo anterior, el gobierno de la República debe adoptar posiciones firmes para enfrentar las acciones de la iniciativa privada ... (adoptando las medidas) que impidan que los ricos evadan sus obligaciones fiscales y las trasladen al pueblo consumidor ...”

El comunicado concluye con la exhortación al Gobierno a “mantener con firmeza el principio de readecuación tributaria”.²⁸

En cierta forma, desde 1986, el Legislativo había dejado entreabierto la puerta a posteriores iniciativas del Ejecutivo en materia tributaria. Al sancionar la Ley del Impuesto a las Exportaciones el Congreso estableció que “Los organismos Ejecutivo y Legislativo (deben) realizar los estudios y acciones necesarias que permitan proponer y emitir las disposiciones legales de una reforma tributaria y fiscal, que posibilite al Estado, disponer de recursos para cumplir con los objetivos de desarrollo económico y social del país.” La ocasión fue la reforma de 1987.

Del Ejecutivo al Legislativo

La guerra de comunicados, que ya hemos visto, también se produjo entre sector privado y Organismo Legislativo, en particular con la bancada oficial, toda vez que las demás representaciones (UCN, MLN, PR, PDCN y otras menores) se opusieron de diversas formas a los proyectos del Ejecutivo.

José Lobo Dubón, Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, en un comunicado de prensa emitido en los días del conflicto, afirmó que “la Cámara de Industria miente en relación a la reorganización fiscal”, detallando dos de las “diversas mejoras hechas por la mayoría de nosotros (los diputados) al proyecto” (del Ejecutivo). “Estamos trabajando con

28 “Manifiesto”. Consejo Sindical de Guatemala, Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala, Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros, Unidad Nacional Sindical de Trabajadores del Estado, Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala, Coordinadora de Campesinos de la Franja Transversal del Norte. Guatemala, 11 de septiembre de 1987, mimeo.

celeridad para no darle tiempo a cierto gran sector empresarial para especular con el precio de los productos y luego responsabilizar al Gobierno por su alza, como ya lo han empezado a hacer”, concluye la declaración.²⁹

Interrogado Lobo Dubón sobre la comunicación que existió entre el Ministerio de Finanzas y el Congreso, el ex diputado respondió: “la verdad es que sí había muy buena comunicación con el Ministerio ... nos reuníamos para que nos explicaran lo que ellos estaban haciendo”.

¿Influyó en la reacción del Liderazgo Empresarial el entorno centroamericano de aquellos años de guerras regionales?, inquirimos: “... sí ... esos años han sido lustros del famoso ajuste estructural, algo que impactó a nivel regional ... Nicaragua estaba viviendo una época muy difícil, en ... Centroamérica estaban ocurriendo fenómenos de reestructuración tributaria ... pero no creo que fuera determinante, (si) ... coadyuvante”. Continúa Lobo Dubón:

“... la estructura en Guatemala es a veces de pensamiento muy conservador, de estructuras neocoloniales, suena un poco fuerte ... pero es que yo así lo veo, (esa estructura) hace que ciertos grupos de la sociedad poderosos económicamente se sientan con el derecho de tomar decisiones políticas sin que estén autorizados para ello por los canales que establece la Constitución, yo pienso que fundamentalmente fue un problema de estructura interna y de no aceptación de un gobierno que ellos consideraban que no era el suyo.”

29 El diputado Lobo Dubón se refiere, según notas de prensa, al ISR: 1o., quien gane 1,655 quetzales al mes y tenga esposa y tres hijos no pagará el impuesto; y 2o., las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de servicio tampoco lo harán.

Para el ex diputado, las reuniones para negociar fueron numerosas. Según recordó, él fue comisionado por el presidente Cerezo para buscar y reunirse con un grupo de "grandes empresarios" y persuadirlos a apoyar los cambios. Adicionalmente asistió a la ronda Ejecutivo-Legislativo-Liderazgo Empresarial:

"Estuvimos en las reuniones que ellos mismos (los empresarios) convocaron con mucha gente del sector privado, oímos las opiniones de unos y de otros, esto fue un montón de veces, yo diría que por lo menos unas 40 reuniones previas, lo que hubo fue que al final (se produjeron) bastantes modificaciones producto de lo que se había venido discutiendo, el proyecto que llegó al Congreso sí fue diferente y por eso fue que ellos decían que habían habido tres juegos de copias..."

Según nos refirió el ex congresista, el gobierno se enfrentó a "una conspiración para no pagar impuestos" lo cual, desde su perspectiva, influyó en la derrota electoral de 1990: 'Muchá no paguemos impuestos', y usted sabe que ante una situación de esa naturaleza el Estado está impotente ... cuando existe una conspiración de no paguemos impuestos ... el Estado se viene abajo y eso fue lo que ocurrió..." aseguró.

El Jefe de la Bancada de la DCG Alfonso Alonzo Barillas libró su propia batalla de comunicación. Por ejemplo, en un comunicado de prensa responde a la Coordinadora de Asociaciones Regionales de Caficultores Organizados de la República CARCOR que "los diputados de la bancada ... les manifestamos que están equivocados al afirmar que se impondrán `tributos innecesarios a un pueblo paupérrimo'(...)".

"La reforma a varias leyes tributarias, al definir con mayor precisión a la persona obligada al pago del impuesto, trata

de orientar la carga tributaria hacia los sectores de mayores ingresos y, consecuentemente, de mayor capacidad económica, en consonancia con lo establecido en el artículo 243 de la Constitución ...”

“¡Son 400 años de injusticia tributaria en el país, es hora de iniciar un cambio!”, concluye la declaración del Jefe de la banca oficial.

5

LOS JUICIOS RETROSPECTIVOS

Al evaluar la política económica del gobierno democristiano el ex Ministro de Economía Lizardo Sosa, integrante de la comisión negociadora ante el sector privado, quien en el gabinete económico y frente al Ministro de Finanzas Paiz, representaba una corriente de política económica distinta, escribió:

“La política económica del periodo 1986-1990 se desarrolló en el marco de una indefinición ideológico-programática que caracterizó a la política económica de prácticamente todo el periodo. Si bien se tenía una concepción bastante moderna de la organización del Estado y del funcionamiento de la economía en el marco de estructuras de mercado, las acciones gubernamentales oscilaron frecuentemente entre el intervencionismo y el mercado.” [Sosa, 1991].

En relación con la política fiscal, Sosa, quien ocupó los cargos de Ministro, Director de SEGEPLAN y Presidente del Banco de Guatemala en el mismo gobierno, considera que “Importante de señalar es la reforma tributaria realizada en 1987 que, al plantearse en forma apresurada y prácticamente sin ningún nivel de consenso, originó graves conflictos con diversos sectores

ciudadanos y desmejoró para siempre las relaciones del gobierno con el sector empresarial." [Sosa, 1991].

Por su parte, el ex presidente Cerezo Arévalo reflexiona sobre la reforma de 1987 y los graves problemas enfrentados:

"... los abogados de la empresa privada me hacen dos cosas, nos roban el sistema de información del sistema tributario de la tierra, lo compran en Finanzas y se lo llevan completito, hasta la copia se llevaron y segundo nos meten el famoso artículo que yo no me di cuenta, ni mis abogados, de que los intereses ... en cuentas de ahorro no están sometidos al ISR, entonces todo su dinero lo pasaron a las cuentas de ahorro, allí se acabó la reforma tributaria ... porque todo el dinero de los ingresos lo convertían en ahorros ..."

Para el CESCE, según el estudio ya citado,

"... si bien esta vez los empresarios no tuvieron el éxito esperado, debe aclararse que en términos estrictamente económicos, de acuerdo al contenido de las leyes en juego, lo propuesto en las modificaciones tributarias no correspondía al grado en que se dio el enfrentamiento".

En realidad, la readecuación fiscal estaba muy lejos de buscar una redistribución del ingreso afectando a los sectores poderosos sino mas bien perseguía hacer más eficiente la recaudación evitando los mecanismos de evasión y elusión fiscal." [CESCE, 1989: 41].

Y así era: en materia del impuesto sobre la renta, el impuesto más sensible, las modificaciones aprobadas en 1987 redujeron la tasa máxima para las personas del 48% al 34%, en tanto que para las empresas la reducción fue del 42% al 34%.

Diez años después, dos ex presidentes tanto del CACIF como de la Cámara de Comercio reflexionarían sobre la decisión de

optar por el paro como una forma de oponerse al Gobierno: "nos precipitamos".³⁰

Para Briz:

"Analizándolo ya por la historia, yo diría simple y sencillamente (que) no hubo capacidad de manejar el problema ... por el gobierno. (...) Muchas acciones fueron ... el resultado de lo que iba sucediendo y se fueron precipitando los acontecimientos hasta llegar a ese paro ... fue un impulso innecesario...cuando efectivamente en esa oportunidad y con buena voluntad de todo el mundo y también con un afán de sacrificar privilegios, y por otro lado de tener comprensión mejor de la problemática, se podían haber llegado a soluciones que pudieran haber beneficiado mucho al país".

Un poder tributario evanescente

Una serie de recursos de inconstitucionalidad interpuestos en 1987 y 1988 contra las nuevas y principales leyes del IVA, ISR, e Impuesto Único Sobre Inmuebles recién aprobadas por el Congreso, afectarían el concepto y los resultados previstos por el Ejecutivo con su reforma fiscal.³¹

30 Se trata de Edgar Heinemann y de Jorge Briz, quienes en las entrevistas concedidas concluyen que hubo precipitación y en opinión del primero, presiones del sector agro.

31 Las leyes aprobadas como parte del "paquete tributario de 1987" fueron: Decretos 59-87, ISR; 60-87, IVA; 61-87, Papel Sellado y Timbres fiscales; 62-87, IUSI (modificado por el 63-87) que reformó los Decretos nos. 1371 del Congreso, Ley de Fomento Avícola y el Decreto no. 146-85, Arancel Centroamericano de Importación, que estableció un incremento de cuatro puntos porcentuales en las tarifas arancelarias, y el Decreto 64-87, Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos.

Un análisis detenido sobre las inconstitucionalidades excede los objetivos de esta investigación. Por ello sólo referimos brevemente las objeciones declaradas con lugar contra las leyes del ISR, IVA e Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI), y sus respectivos reglamentos, apoyándonos en un estudio realizado en 1996 por investigadores de ASIES.

En relación con la Ley del ISR, cuatro artículos fueron declarados inconstitucionales por implicar, uno de ellos (el primero), según la Corte de Constitucionalidad, doble tributación (artículo 243 constitucional); otros dos (93 y 95 de la Ley), por violar los artículos 26 y 44 constitucionales relativos a la libre locomoción de las personas y por último el 95, por violar el artículo 4o. de la Constitución, relativo al derecho de igualdad [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 53].

En cuanto al Reglamento de la Ley del ISR, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales los artículos 46, 49 y 54. El 46, al proporcionar una definición de pérdidas de capital distinta de la que está regulada por la Ley del ISR; el 49 por incurrir en el misma anomalía respecto de la determinación de precios o bienes aportados o transferidos, violando ambos, según la Corte, el artículo 183 constitucional. En cuanto al artículo 54, "fue declarado inconstitucional en cuanto a que establece la retroactividad de la Ley del Decreto 50-87 sobre las rentas cuyo periodo de imposición inició antes de la vigencia del mencionado Decreto, contraviniendo a lo enunciado en el artículo 15 de la constitución, *que no permite la retroactividad de la ley*" [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 53-54].

Finalmente, en cuanto a este impuesto, "se establece que el artículo 27 del Reglamento de la Ley del ISR es inconstitucional puesto que dictamina que los contribuyentes que laboran en relación de dependencia deberán presentar declaración en el caso en que obtengan ingresos afectos por otros conceptos. Por no

contemplar la Ley este caso, se estaría violando el artículo 239 de la Constitución”.

En cuanto al Decreto 60-87 del Congreso de la República, que aprobó las reformas a la Ley del IVA, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionalidad en el artículo 24 basándose en el principio de la irretroactividad de la ley establecido en el artículo 15 constitucional. “Lo anterior en virtud de que esta norma impone una fiscalización por parte de la DGRI previa la devolución de los saldos de crédito fiscal acumulados de ejercicios anteriores” [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 54]. Igualmente fueron declarados inconstitucionales los artículos 11, 25, 36 y 41 del respectivo reglamento, Acuerdo Gubernativo 448-88.

En cuanto a la Ley del IUSI, la Corte de Constitucionalidad declaró con lugar dos recursos de constitucionalidad planteados a los artículos 5 y 31 del Decreto 62-87 del Congreso. El artículo 5,

“obliga a las personas a ordenar el autoavalúo mediante declaración jurada, lo cual implicaría la correspondiente sanción de orden penal en los casos de perjurio, lo que estaría violando el artículo 16 de la Constitución que prohíbe la declaración contra sí. Por otro lado, el artículo 31 viola el derecho de libre locomoción de los ciudadanos, plasmado en el artículo 26 de la Constitución, al permitir que la DICABI (Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles), niegue la aceptación del domicilio fiscal indicado por el contribuyente” [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 56].

Por último, en lo relativo al Reglamento del IUSI, la Corte consideró parcialmente inconstitucionales los artículos 11 y 15. El primero, por excluir a los guatemaltecos naturalizados de la posibilidad de obtener licencia de valuator particular, “lo cual

es inconstitucional, debido a que viola *la igualdad de derechos* para estas personas." En relación al artículo 15, la inconstitucionalidad habría radicado en que obliga a la *doble tributación* "en el caso de los bienes inmuebles que hubieren sido transferidos después de que se hubiera pagado el impuesto anticipadamente, ya que el reglamento establece que tendrían que ser nuevamente objeto del pago del impuesto por las personas que los hubieren adquirido" [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 56].

También se declararon inconstitucionalidades totales y parciales contra artículos de la Ley del impuesto del papel sellado y timbres fiscales (Decreto Del Congreso 61-87), y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 449-88), así como contra el Reglamento de la Ley del impuesto de circulación de vehículos (Acuerdo Gubernativo 76-88).

En lo sucesivo, el Liderazgo Empresarial había descubierto que la combinación de las armas que provee la Constitución, en particular los artículos 24, 28, 39, 40, 41, 130, 239, y 243, sumados a su poder de facto —desinvertir y no tributar—, son armas formidables que los sitúan en condiciones privilegiadas, únicas, para determinar en última instancia, el destino de las decisiones estratégicas del Estado guatemalteco, sin necesidad de devolverle en términos equivalentes a cambio de las concesiones y privilegios otorgados por múltiples gobiernos.

En 1988, la carga tributaria llegó al 8.1%, el 19% de lo recaudado provino de impuestos directos y el 81% de indirectos. Nueve años más tarde, para fines de 1996, los indirectos representaron el 76.1% y los directos el 23.9%, respecto de los ingresos totales de origen tributario [González, 1997: 19].

Ahora bien, de acuerdo con un estudio multicitado, y frente al cual al momento de efectuar esta investigación no existía una evaluación alternativa, *Análisis Evaluativo del Sistema Tributario de Guatemala*,

“Los resultados ... muestran que el efecto neto de las reformas de 1987 en el impuesto sobre la renta de las personas naturales fue el de reducir los ingresos proyectados para 1991 en casi Q125 millones (37%), en relación a los ingresos que se hubieran producido si el sistema anterior rigiera en 1991. Casi toda esta reducción se debe al aumento en las deducciones personales. Muy pocos contribuyentes —menos del 1% de los contribuyentes en potencia— tuvieron un aumento en su obligación fiscal.

La reforma del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas conduciría a un aumento en los ingresos proyectados. Las sociedades pagarían cerca de Q67 millones más (28%) en impuestos de lo que hubieran pagado bajo el sistema antes de la reforma ... En el paquete de la reforma, las causas mayores para el aumento de los ingresos fueron el aumento en la tasa del impuesto (Q.24% millones) y la pérdidas de ejercicios anteriores (Q.17 millones). Todos los sectores de la economía pagarían más, pero el comercio (ventas al por mayor y menor, restaurantes, hoteles), pagarían cerca de un tercio del aumento. Casi todas las sociedades tendrían algún aumento en su obligación fiscal.

Finalmente, el efecto de las reformas en el IVA ... dio como resultado un aumento en las recaudaciones de Q176 millones.” [Ministerio de Finanzas Públicas, 1990: 5-6].

Pero en términos globales, aunque la recaudación subió en 1988, cayó al año siguiente, como se puede observar en las gráficas correspondientes.

III
LA REFORMA
TRIBUTARIA DE 1992
Mayra Palencia Prado

1 EL CONTEXTO

En un evento patrocinado por el Partido de Acción Nacional mexicano, realizado en el Distrito Federal en 1989, Serrano Elías al ser cuestionado sobre su percepción del 'estatismo' expresó que éste únicamente servía para sacrificar las libertades de un pueblo en beneficio de unos cuantos, "existe un maridaje increíble entre la derecha tradicional y los estatistas". Expresó, además, que el Movimiento de Acción Solidaria (MAS) buscaba "no sólo la libertad económica porque es la única y porque ésta, aislada del contexto de las libertades políticas, sociales y culturales, no tendría sentido (...) Nosotros queremos que los beneficios del crecimiento económico se deriven socialmente".¹

Jorge Serrano Elías asume el cargo de Presidente de la República en enero de 1991 en una contienda electoral cuyos resultados asombraron a diversos sectores. El triunfo electoral de Serrano "sorprendió al país por ser un partido político de reciente

1 Declaraciones formuladas por el ex Presidente de la República, Jorge Serrano Elías, en la Reunión Internacional de Democracia y Desarrollo desempeñando el cargo de coordinador, publicadas por el periódico *Unomásuno*, Suplemento Página Uno. México, D.F. 16 de julio de 1989, p. 7.

formación, sin tradición histórica y por lo tanto carente de cuadros políticos para gobernar (...) Integró el llamado Gobierno de Unidad Nacional, con el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Partido Socialista Democrático (PSD) a nivel del Organismo Ejecutivo (...) Luego tras un acuerdo político en el Legislativo, amplía sus alianzas con la Unión del Centro Nacional (UCN) y la Democracia Cristiana (DCG), integrando de esa forma a las principales fuerzas políticas del país” [Solórzano, 1993: 19-21].

Varios autores señalan que la cercanía de Serrano con Ríos Montt preocupó al empresariado nacional. Fueron noticia pública diversas disputas entre el presidente de facto y las élites económicas no sólo sobre el proyecto de reforma tributaria que promulgó, pese a las críticas de ese sector, sino además, por su intención de llevar a cabo una “modernización agraria” que fue percibida por el sector privado organizado como un intento de reforma agraria y de intervención del Estado en asuntos calificados fuera de su competencia.

Otros autores refieren que el sector élite del empresariado guatemalteco no apostó a Serrano Elías durante la contienda electoral, no sólo por los vínculos con Ríos Montt, sino porque no estaban convencidos de que fuera la figura política idónea para profundizar el proceso de economía de mercado. Declaraciones hechas a un matutino nacional, pocos días después de realizada la segunda vuelta electoral, habrían confirmado esas presunciones al expresar el recién electo Presidente de la República que “la problemática económica y social que vivimos tiene, dentro de nuestro gobierno, una prioridad mayor y hacia allí canalizaremos la inversión. Con respecto al tamaño del Estado, a mi criterio no debe ser ni más pequeño ni más grande, sino el necesario para poder cumplir con las necesidades básicas del pueblo de Guatemala” [*Prensa Libre*, 12/12/1990: Suplemento Domingo, 1].

Diversos investigadores sociopolíticos coincidieron en señalar que el triunfo se debió “al voto castigo frente al partido oficial, la Democracia Cristiana, ya que basó su campaña en la necesidad del recambio del equipo gobernante bajo el lema de los mismos no (...) acaparó las simpatías del electorado protestante y de los católicos cuya jerarquía dejó en libertad de votar” [Poitevin, 1993: 19].

Para Edmond Mulet, Presidente del Congreso en 1992 por la UCN, el CACIF a través del Grupo Pirámide² financió la elaboración de lineamientos de política económica y social para 1991-1995, contratando los servicios de Arnold Harberger, quien ha sido Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago y ha dirigido múltiples asesorías en materia económica en América latina, entre ellas al gobierno de Pinochet y al actual régimen chileno, con el propósito de que fueran asumidos como parte del programa de gobierno por cualquiera de los partidos que participaron en las elecciones presidenciales de 1990 y fue el MAS quien los admite como base de su programa de gobierno al carecer de uno propio. A la propuesta del CACIF que contenía estos lineamientos se le llamó Libro Amarillo. De este documento destacan aspectos vinculados con las finanzas

2 Según Edmond Mulet, no hay claridad respecto a quienes conformaban el Grupo Pirámide, “es un tema tan diluido” expresa. Es “una organización sin cara, sin identidad, es muy difusa, pero sí se conoce que está formada por los empresarios de mayores recursos del país que financiaron la campaña de Serrano principalmente entre la primera y segunda vuelta y adquirieron allí un derecho de llave”. Comenta además que el grupo de Arnold Harberger intentó establecer contactos con la UCN, pero Jorge Carpio tenía su propio Plan (el Libro Azul), tenía su propia gente y no le interesó en esos momentos ceder algún espacio al CACIF. Recuerda además que Richard Aitkenhead conoció mucho y coordinó en buena medida el trabajo de Harberger.

públicas; el campo monetario, cambiario y crediticio; sobre la privatización; y, del área social.

Víctor Suárez, presidente del CACIF en ese entonces, nos comenta

“antes de las elecciones de 1990 el sector privado conjuntamente con sindicatos, partidos políticos, grupos sociales y centros de investigación (64 personas en total), fuimos invitados a iniciativa del CIEN a conformar grupos de trabajo conjuntamente con el profesor Harberger. Yo estuve en el grupo que analizó el contexto macroeconómico y lo fiscal. Esta propuesta fue aprobada por la Asamblea de Presidentes de CACIF así como por asociaciones y cámaras del sector privado conexas, decidiendo que sería presentada al presidente Serrano Elías para que la pusiera en práctica” [entrevista].

Los ministerios e instituciones de gobierno responsables de definir y ejecutar la política económica fueron asumidos por personajes vinculados directa o indirectamente con el sector privado organizado, reconocidos como parte del cuadro de intelectuales del sector. Federico Linares, miembro de la Cámara de Finanzas y ex Presidente de la Asociación de Banqueros, desempeñó la Presidencia del Banco de Guatemala durante los dos primeros años de gobierno; Juan Luis Mirón, miembro fundador de la Cámara de Libre Empresa y amigo personal del Presidente vinculado con el sector comercial e industrial, ocupó la cartera de Economía; Richard Aitkenhead, ex Gerente de FUNDAZUCAR y de la Asociación de Gerentes de Guatemala, se desempeñó durante los primeros meses como Ministro de Economía y luego ocupó la cartera de Finanzas; Adolfo Boppel, dirigente de la Cámara del Agro y de ANACAFE, asumió el despacho del Ministerio de Agricultura.

Federico Linares comentó al Equipo de Investigación de FLACSO, que él había advertido al presidente Serrano que no había votado por su partido por ser miembro del PAN, pero que aceptaría su propuesta de vincularse con el gobierno si el Gabinete Económico se integraba con personas con las que se pudiera trabajar el enfoque que él ejecutaría como Presidente del Banco Central. Fue así como propuso a Diego Pulido, del grupo financiero del Banco Industrial, como Ministro de Finanzas y a Richard Aitkenhead como Ministro de Economía. Serrano le advirtió que no podía aceptar totalmente su propuesta ya que él había asumido un compromiso con ASIES del cual fue socio fundador, en cuanto a que la cartera de Finanzas sería desempeñada por Raquel Zelaya. Según Linares, Raquel Zelaya también estaba incluida como parte del equipo de gobierno del PAN que de haber triunfado se hubiese desempeñado como Secretaria de Planificación Económica. A pesar de no existir consenso con Serrano sobre dichas designaciones, Federico Linares decide aceptar la Presidencia del Banco de Guatemala.

Serrano Elías también decidió integrar al Gabinete de gobierno a Mario Solórzano, Secretario General del Partido Socialista Democrático (PSD) quien ocupó la cartera de Trabajo y a Alvaro Arzú, ex Alcalde de la capital y Secretario General del Partido de Avanzada Nacional (PAN) como Ministro de Relaciones Exteriores. Para algunos analistas la decisión de incorporar a miembros de la socialdemocracia como parte del equipo de gobierno —además de Mario Solórzano participó Fernando Fuentes Mohr como Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública y luego como Secretario de Planificación Económica— puede explicarse por el interés político de que pudiera ejercitarse una negociación fluida con el sector sindical y eventualmente, facilitar el acercamiento con la guerrilla.

El CACIF también opinó e hizo sus propuestas al nuevo gobierno para la integración del Gabinete. Marco Augusto García Noriega, Presidente del CACIF en el segundo semestre de 1991, nos comenta que al iniciar su gestión Serrano Elías, el sector cúpula empresarial había apoyado la designación de Peter Lamport como Ministro de Finanzas pero que la misma no cuajó, pero finalmente, nos dice, "no estuvimos en desacuerdo con la designación de Raquel Zelaya para dirigir esta cartera y menos con el nombramiento posterior de Richard Aitkenhead".

En este sentido Edmond Mulet tuvo la percepción, estando al frente del Congreso de la República y formando parte de la bancada mayoritaria, que "Richard Aitkenhead fue un elemento clave en las negociaciones con el sector privado organizado en temas económicos y de las finanzas públicas", según nos relatará.

Víctor Suárez nos recuerda que las primeras reacciones del sector privado organizado en torno al nuevo gobierno se hicieron explícitas diciendo públicamente que existían una serie de acuerdos básicos con el partido gobernante y los partidos de "oposición" respecto a temas económico-sociales. En opinión de Suárez, Mario Solórzano fue una pieza clave en la relación del gobierno con el sector privado. Desde el inicio de su gestión en la cartera de Trabajo, nos comenta, Solórzano estableció contacto con el sector privado organizado alrededor del CACIF para identificar puntos de convergencia en materia laboral y estuvo de acuerdo en considerar la suspensión de la Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio que había sido aprobada durante la administración de Cerezo Arévalo.

El partido gobernante escasamente logró tener 16 escaños de un total de 110 en el Congreso de la República, lo que obligó a establecer permanentes alianzas con los diferentes partidos políticos para llegar a consensos. Esto lo hizo particularmente

con la UCN, la DCG y el FRG, a fin de lograr mayorías que permitieran respaldar las iniciativas legales que había previsto presentar el Ejecutivo.

En opinión de Jorge Briz, ex Presidente del CACIF y miembro de la Cámara de Comercio, según nos expresara, los partidos políticos en ese entonces habían dejado de ser interlocutores confiables entre el gobierno y el sector privado para tratar los diferentes temas de interés nacional o sectorial, por lo que al iniciarse la gestión de Serrano Elías no podían existir expectativas diferentes a las que se tenían hasta ese momento.

El gobierno del MAS inicia su gestión sin un programa de gobierno, llevándole diez meses su preparación. Contradictoriamente mientras se incluía en la agenda de la Comisión del Pacto Social establecida en marzo de 1991, la discusión de temas fiscales, salariales, de precios y compensadores económicos, el Banco de Guatemala iniciaba la aplicación del Programa de Estabilización Económica que “fue muy fácil vender al presidente Serrano porque no tenía un Programa de Gobierno y porque el equipo económico que estaría participando con él, de alguna manera estuvo involucrado en la preparación de iniciativas en este mismo sentido, aunque para otro partido, en el proceso eleccionario de 1990”.³

Según se cita en el documento titulado “Hacia una Democracia Económica y Social. Política Económica y Social, para el período 1991-1996”, al asumir Serrano Elías, el país se encontraba sumido en una profunda crisis económica y social, identificándose los siguientes indicadores encontrados:

3 Comentarios de Federico Linares al Equipo de Investigación de FLACSO. Nos recuerda el entrevistado que Mario Solórzano fue la persona que más se involucró en las discusiones del Programa de Estabilización Económica.

- a) El ingreso per cápita real del guatemalteco era similar al de 1973 (Q1,039 a precios de 1973).
- b) El 6% de la población económicamente activa se encontraba desempleada y el 35% subempleada.
- c) En 1990, el salario promedio del guatemalteco era de Q1,209, a precios de 1983, el más bajo de las anteriores dos décadas.
- d) Más de las dos terceras partes de la población guatemalteca se encontraba viviendo en condiciones de extrema pobreza, porque su ingreso no les permitía cubrir los gastos de la canasta básica de alimentos.
- e) Sólo en 1990, el tipo de cambio del quetzal perdió 46% de su valor frente al dólar de Estados Unidos.
- f) Las reservas monetarias internacionales netas descendieron en diciembre de 1990 a US\$232.7 millones.
- g) La disponibilidad inmediata de divisas, al finalizar 1990, era de solamente US\$18.9 millones [Gobierno de Guatemala, 1991: 1-2].

Por otra parte se señala, en el mismo documento, que las causas inmediatas de la crisis económica y social, se relacionaban con los siguientes temas:

- a) Prevalencia de una indisciplina fiscal y monetaria;
- b) Inestabilidad de las reglas de juego;
- c) Falta de coherencia y de coordinación de la política económica; y, la
- d) Ineficiencia de la administración pública.

Y se reconocen como problemas estructurales asuntos como: la escasa capacidad para movilizar recursos destinados al financiamiento del desarrollo; el déficit crónico en la infraestructura económico-social así como en la prestación de servicios sociales sobre todo en materia de educación y salud; la baja propensión

al ahorro y a la inversión de parte de los sectores público y privado; las deficiencias en materia de intermediación financiera, entre otros [Gobierno de Guatemala, 1991: 3].

Se afirmó además que la estrategia económica se fundamentaría en medidas de corto plazo (estabilización) y de ajuste estructural (largo plazo), haciendo clara alusión, en algunas de sus partes, a las demandas tradicionalmente planteadas por el sector privado sobre temas económicos, al indicar que

“se hace necesaria la aplicación de un programa de reforma de la política económica del Estado, respaldado por reformas institucionales destinadas a asegurar la eficacia y la estabilidad de las primeras. A fin de legar a las futuras generaciones una economía moderna y eficiente, perseguiremos: una mayor desregulación de la economía y una mayor descentralización de las decisiones económicas, utilizando, lo más posible, los mecanismos de mercado para una asignación eficiente de recursos; una redefinición de las prioridades; y una reconsideración de los instrumentos de la política económica (...) el Estado no privilegiará a ningún sector y, por consiguiente, no provocará distorsiones en el sistema de precios (tipos de cambio, tasas de interés, aranceles, tasas impositivas, etc.). Los elementos esenciales de esta política económica serán el estímulo a la inversión y el aumento de la competitividad de los mercados (...) Las inversiones rentables serán el motor del desarrollo, pues por medio de ellas se logrará un mayor crecimiento económico, una mayor generación de puestos de trabajo y la asimilación de tecnologías modernas. La fijación de reglas claras, estables y

confiables, así como la estabilidad económica y social, serán el incentivo más efectivo para la inversión" [Gobierno de Guatemala, 1991: 8-9].⁴

La falta de coherencia y de coordinación de la política económica fueron vinculadas, por el nuevo gobierno, a la ineficiencia en la administración pública. Esto explica porque Serrano Elías intentó fortalecer la Secretaría General de Planificación Económica encomendándole a su Secretario General, el proceso de racionalización de la Administración Pública. En el Informe presentado al Congreso de la República en enero de 1993, se cita que

"las actividades llevadas a cabo por el Comisionado para la racionalización del Estado, han sido de gran importancia, habiendo establecido bajo la coordinación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), diversas áreas de racionalización dentro de la Administración Pública, con la clara conciencia de que el desarrollo Regional y Descentralización de procesos de largo alcance, promueve(n) cambios substanciales en la concepción del desarrollo del país, coadyuvando al logro de una verdadera democracia participativa" [Gobierno de Guatemala, 1993: 27].

Para Fernando Fuentes Mohr la reforma del Estado significó "democratización en todos los órdenes de la vida social, polí-

4 El principal centro de investigaciones con patrocinio empresarial, el CIEN, consideraba que los logros alcanzados por el gobierno de Cerezo Arévalo durante los años 1987 y 1988 se fueron deteriorando. "La falta de respeto por los equilibrios macroeconómicos internos (es decir el fiscal y cuasi fiscal) (...) nos han hecho regresar a una inestabilidad de precios (...) aún mayor a la existente antes de (su) administración". CIEN. *Carta Económica* No. 96. Guatemala, diciembre de 1990: 3.

tica y económica del país (...) Una característica importante de este proceso (es que) privilegia los programas sociales (...) más participación (...) más descentralización (...) más diálogo con la sociedad civil (...) más articulación entre política económica y política social (...)” [Fuentes Mohr , 1992: 18-19].

Como parte de la estrategia económica gubernamental, se planteó que

“el Estado jugará un papel cualitativamente distinto del que ha desempeñado hasta ahora, concentrándose, en tareas tales como:

- Establecer reglas positivas, claras y estables y velar por el mantenimiento de éstas.
- Asegurar estabilidad, coherencia interna y transparencia a las políticas macroeconómicas sin interferir en las decisiones microeconómicas de los agentes económicos.
- Restablecer y mantener la competitividad de los mercados por medio de la apertura de la economía; la emisión de leyes y reglamentos para evitar la competencia desleal; los monopolios y los oligopolios; la eliminación de las barreras de ingreso a los mercados y la eliminación de los monopolios estatales de derecho.
- Proteger al consumidor, creando las condiciones para un mejor abastecimiento, promoviendo normas efectivas de calidad, peso y medida, y propiciando una mayor información al consumidor.
- Ampliar y mejorar los servicios de infraestructura social (educación y salud), de transportes, de comunicaciones y de energía” [Gobierno de Guatemala, 1993: 9-10].

En el fondo, la pronta aceptación de la política económica de Serrano Elías de parte del sector privado organizado

obedeció a que la coyuntura socioeconómica de 1991 era muy delicada como se demuestra con los indicadores anotados, además de que: las ventanillas con los principales organismos financieros internacionales (BID y Banco Mundial) estaban cerradas; y, la asistencia de AID, importante fuente de financiamiento en apoyo a la balanza de pagos y al presupuesto del gobierno central desde 1983, a través de los denominados programas de apoyo económico (PL-480 y ESF), se encontraba reducida por nuevas definiciones de política de asistencia económica y financiera a países como Guatemala, por parte del gobierno de Estados Unidos. Por otra parte, el déficit fiscal se había elevado a Q707.4 millones, representando un 2.1% en relación al PIB y la carga tributaria había descendido de 7.8% en 1989 a 6.8% en 1990; la inflación alcanzaba niveles del 60.6%; existía una “presa de pagos”, que identificaba los adeudos que el gobierno central tenía con acreedores privados; la tasa de interés para operaciones de crédito se ubicaba en 23%.

En materia fiscal se consideró necesario reforzar la disminución del gasto público bis a bis con los ingresos corrientes y la vigencia de una política de crédito cero por parte del Banco de Guatemala al gobierno central. La Presidencia del Banco Central convino con el presidente Serrano que de concretarse alguna privatización de empresas públicas, los recursos debían ser destinados básicamente a la amortización de la deuda interna acumulada.

Para Federico Linares, según nos indicara, la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones debía ser la primera empresa pública a privatizar, pero Serrano no compartió esa posición,

“yo sabía que GUATEL le permitía al gobierno tener ingresos que no estaban presupuestados y que podía manejarlos como una caja chica. Yo sé por ejemplo que de allí se toma-

ban algunos recursos cuando se quiso modernizar una parte del ejército; luego habían algunos ejecutivos del sector privado que trabajaban para el gobierno y de allí salían los fondos para financiar ese gasto (...) estoy especulando porque él (refiriéndose a Serrano) nunca me dio una razón de porque sí o porque no, pero lo que le quiero decir es que las decisiones de Serrano eran impredecibles”.

Víctor Suárez sobre el mismo tema nos dice que,

“El CACIF le presentó al gobierno una propuesta en materia de privatización pero no la admitió como propia. Por ejemplo, en el sector eléctrico el primer paso era cambiar la Ley del INDE y Serrano la vetó. En el caso de las telecomunicaciones puso a Ernesto González, y su batalla desde el principio fue revertir pequeños intentos de desmonopolización. Para nosotros la única receta creíble era un proceso de modernización y de privatizaciones, pero para el gobierno era más bien una medida de política por necesidad y no por convicción”.

El Programa de Estabilización Económica aplicado por el Banco Central, tuvo efectos inmediatos. Sólo durante 1991, los altos intereses ofrecidos por el Banco Central a través de las operaciones de mercado abierto permitieron una repatriación de capitales superior a los US\$1,000 millones, situación que se vio complementada con el ingreso de remesas del exterior y en menor grado, por los ingresos derivados de exportaciones. Sin embargo, según cifras del Banco de Guatemala, empezaron a acumularse pérdidas cuasifiscales en forma acelerada; en 1991 éstas alcanzaron los Q749.6 millones, Q21.6 millones más que el año precedente. Durante el primer año de gobierno las tasas de interés de las operaciones de merca-

do abierto oscilaron entre el 20.5% y 24.8%, luego que en los primeros meses de 1992, las inversiones de esta naturaleza a 364 días superaron una tasa de interés del 30%. A través de estas medidas de política monetaria, el Banco Central logró recuperar rápidamente las reservas monetarias internacionales, pero empezaron a acumularse pérdidas cuasifiscales en forma acelerada. Federico Linares nos manifestó que "este tema había sido abordado en el Gabinete Económico pero la política de estabilización se les fue de la mano y cuando me retiré solamente quedó Richard Aitkenhead apoyando el Programa y nada pudo hacer".

Por otra parte se permitió al sector privado nacional cancelar en quetzales los bonos de estabilización económica que habían sido emitidos en dólares para cancelar la deuda de diversos empresarios con bancos privados extranjeros, con lo cual el Banco de Guatemala asumió el riesgo cambiario, lo que constituyó un subsidio a los empresarios endeudados en dólares y un serio deterioro de la situación patrimonial del Banco.

2

NUEVO PACTO SOCIAL: NUEVAS FRUSTRACIONES

Por recomendación del Partido Socialista Democrático, se integra durante el primer año de gobierno la Comisión del Pacto Social⁵ participando representantes del sector privado (Víctor Suárez de la Cámara de Industria, Arturo Guirola Batres de la

5 Dicha Comisión fue integrada por diez representantes del sector laboral, diez del sector privado, cuatro del movimiento cooperativo y en representación del sector público, los ministros de Trabajo y Previsión Social, Economía, Finanzas Públicas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Desarrollo Urbano y Rural y el Comisionado para la Racionalización del Estado, así como por cuatro representantes del Pre-

Cámara de Comercio, entre otros), de confederaciones sindicales una cercana con la DCG y miembro de la CLAT (CGTG); y, la otra, la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) de posición social cristiana vinculada a la AFL-CIO de Estados Unidos. Aunque la Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG), la Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros (FESEBS) y la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA) fueron convocadas finalmente declinaron participar aduciendo que ésta “era una maniobra del gobierno, tendiente a entretener a los trabajadores en comisiones y discusiones, mientras él implementaba cómodamente su política económica” [*Inforpress Centroamericana*, 20/6/1991, No. 939: 10].

Trascendió en medios periodísticos que no hubo convocatoria para organizaciones relacionadas con los sectores populares tales como la Unión de Acción Sindical y Popular (UASP) que aglutinaba a organizaciones como el Comité de Unidad Campesina (CUC), a la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, (CONAVIGUA) y al Grupo de Apoyo Mutuo (GAM). La comunidad financiera internacional (BID, AID y Banco Mundial) también influyó indirectamente en dicha Comisión porque ya existían acuerdos preliminares con el gobierno respecto a las medidas que en el campo monetario, cambiario, crediticio y fiscal debían ser adoptadas.

sidente de la República. Aunque inicialmente se había concebido un Pacto Social tripartito, el gobierno decidió a última hora, convocar también a los cooperativistas representados en la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (CONFECOOP) y a la Gran Unión de Cooperativas Federadas (GUCONOFE). FENASTEG condicionó su participación a la decisión de sus bases y UNSITRAGUA decidió no tomar parte en el Pacto.

El Banco Mundial en su informe sobre la situación económica del país urgió al gobierno aumentar la tasa del IVA al 10% e incrementar las tarifas de la energía eléctrica así como normalizar sus relaciones con los organismos financieros internacionales pagando los atrasos de la deuda externa, pues aunque el Banco de Guatemala había logrado restituir a un nivel adecuado las reservas monetarias internacionales el gobierno no había logrado saldar sus obligaciones vencidas, como consecuencia de la debilidad fiscal prevaleciente [Banco Mundial, 1991: 37-38].

La UASP insistió sobre algunos de los planteamientos presentados a la opinión pública en mayo de 1990, relacionados con temas tales como que la liberalización de los principales sectores económicos debía efectuarse en forma gradual y que, paralelamente debían fortalecerse todas aquellas dependencias públicas encargadas de la institucionalización de dicho proceso. Esto englobaba acciones concretas de parte del Ministerio de Economía tendientes a desvanecer las prácticas oligopólicas e incluso a robustecer el radio de acción de leyes como la de Protección al Consumidor, cuya vigencia había sido reducida ante las presiones del sector empresarial.

Un dirigente de la citada organización sindical manifestó a los medios de prensa, refiriéndose a la conducta asumida por el sector privado organizado, "si tanto pregonan con la libre empresa, consolídenla bien, e impidan todas aquellas prácticas que lesionan constantemente a los pequeños y medianos empresarios y que únicamente han servido para el enriquecimiento de pequeños grupos privados fortalecidos al amparo de favores y exenciones otorgadas por el Estado, lo cual ha afectado la eficacia del sistema, incidiendo en última instancia en un deterioro general de la calidad de vida del guatemalteco" [*Inforpress Centroamericana*, No. 935, abril/1991: 6].

Para el gobierno el objetivo de la Comisión del Pacto Social era prioritariamente tratar demandas susceptibles de solucionarse en el corto plazo, aunque no dejó de admitir que eso no excluía continuar en sucesivas etapas con medidas de mediano y largo plazo. El gobierno sí fue enfático en que no serían alteradas las grandes directrices que en materia de estabilización económica se encontraban en marcha, según se mencionó por medios periodísticos. Sin embargo, la debilidad política del MAS representó un serio obstáculo para promover consensos al interior de la citada Comisión, ya que no existía acuerdo respecto al alcance del trabajo que se desarrollaba. Esto fue evidenciado tres meses después cuando se reconoce la pérdida de fuerza de dicha iniciativa.⁶

Por la dinámica seguida, Serrano pretendió que el Pacto Social fuera aprovechado para agenciarse de una base social que las elecciones generales de 1990 no le proporcionaron; buscó además debilitar el consenso que la URNG tenía con ciertos sectores de la sociedad civil, excluyendo el CACIF, lo cual había sido evidenciado durante la reunión de Oslo, Noruega; y, en tercer lugar, porque de esta instancia podrían surgir temas susceptibles de ser planteados a la insurgencia como parte de un acuerdo nacional.

6 Según menciona *Inforpress Centroamericana*, Arturo Guirola Bares, miembro de la Cámara de Comercio y Presidente del CACIF en el primer semestre de 1994, presentó a la Comisión del Pacto Social su intención de aumentar en un 95% el nivel de las tarifas eléctricas; sin embargo, el resto de representantes del CACIF y de gobierno no estuvieron de acuerdo. Sí aceptaron en cambio un incremento no mayor del 47%. Para Guirola la actitud gubernamental respondió a las presiones del FMI y del Banco Mundial. Por otra parte el gobierno a través del Ministerio de Finanzas presentó la iniciativa de aumentar el IVA al 10 o 12%, de hacer modificaciones al ISR y eliminar privilegios fiscales. [*Inforpress*, No. 943].

En opinión de Víctor Suárez, Presidente del CACIF durante el primer semestre de 1991, "el pacto social fue la expresión de una plataforma política que mostraba una serie de acuerdos económico-sociales previos entre el gobierno y el sector privado organizado" [Entrevista]. Pese a los "grandes acuerdos logrados" con el sector privado organizado alrededor del CACIF en esta Comisión, el gobierno decide reformar el Código de Trabajo prohibiendo a los patronos despedir a cualquier trabajador cuando la empresa estuviera emplazada, sin que mediara autorización previa de juez competente (modificaciones a los artículos 379 y 380). Adicionalmente se ordena la reinstalación del trabajador y se advierte que de procederse en sentido contrario a lo preceptuado en los artículos precitados, serían aplicadas sobre el patrono sanciones económicas y la prisión.

Después de regularizar su situación de pagos con organismos financieros internacionales (particularmente con el BID y el Banco Mundial) y apoyar la balanza de pagos, el gobierno suscribió en octubre de 1992 el "Programa de Modernización Económica" por US\$120.0 millones con el cual pretendió "forjar un sistema que propiciara el crecimiento económico en un marco de estabilidad para lograr una mejor asignación de los recursos financieros, corrigiendo las distorsiones que hasta ahora ha provocado un ordenamiento interno que no atiende el comportamiento del mercado".⁷

7 El ofrecimiento inicial del Banco Mundial había sido por US\$200.0 millones y constituyó el primer préstamo de ajuste estructural suscrito por el Gobierno de la República. Este tipo de programas permitió al gobierno obtener recursos frescos destinados a apoyar la balanza de pagos y las finanzas públicas. Véase Convenio de Préstamo número 3533-GU con el Banco Mundial, octubre de 1992.

El propio Secretario de SEGEPLAN del régimen, Fernando Fuentes Mohr, comenta

“el Estado tradicional, esencialmente centralizador, ha pretendido asumir funciones excesivas (...) En esta nueva etapa se plantea la necesidad de un Estado moderno, entendido como un Estado moderno el que se reserva las funciones básicas de orientar, dirigir, dar seguimiento y controlar las actividades sociales, pero que abre diversas opciones y posibilidades a la sociedad civil para desarrollar funciones y tareas sustantivas (...) El reto del Estado moderno es asumir un nuevo rol ante la sociedad, como ente rector del desarrollo económico, político y social del país, en un marco de democracia y amplia participación ciudadana, para legitimar su presencia ante los esfuerzos personales y colectivos de realización humana y definir una menor dependencia en el contexto internacional” [Fuentes Mohr , 1992: 8].

Con el gobierno de Serrano Elías y en el marco del Programa de Modernización Económica suscrito con el Banco Mundial, se desarrollan e inician acciones orientadas a la modernización de la política comercial externa, reglamentándose el Programa de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila así como el de Zonas Francas. A través de ambos programas se concedieron exoneraciones del impuesto sobre la renta, del IVA sobre importaciones y aranceles. Las leyes específicas que regularon ambos programas, aplicadas en el marco de controles fiscales muy débiles, se convertirían más adelante en poderosos instrumentos de defraudación tributaria.

Además se inició la discusión sobre la condicionalidad referida a la privatización del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), de lo cual se derivó la concesión a empresas

privadas y se arrendaron instalaciones, silos y otros activos para que se pudieran hacer efectivos desembolsos del préstamo contratado con el Banco Mundial. Por otra parte se previó, la reestructuración del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), el cierre de operaciones de la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) y la privatización de GUATEL. El gobierno sin embargo, no logró concretar ningún cambio en el régimen de propiedad de las citadas empresas públicas agudizado por la dinámica política de desconfianza y de un creciente distanciamiento entre Serrano Elías y los partidos políticos unido a la ausencia de una estrategia específica en este sentido.

Pero, el marco general de la política económica del gobierno de Serrano Elías fue congruente con los objetivos acordados por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional, al suscribirse un nuevo Acuerdo Stand By el cual contempló como metas: a) un crecimiento del PIB real de entre 4 y 5%; b) contener la inflación dentro del 10-11% durante 1992 y 6% durante 1993; y, c) un considerable incremento en las reservas oficiales internacionales y la puesta al día de todos los pagos externos atrasados. En materia fiscal el programa con el Fondo previó una reducción adicional del déficit a 1.0% del PIB en 1992 y a 0.8% del PIB en 1993. Esta mejora sería alcanzada mediante reducciones adicionales en las pérdidas del banco central, de 0.4% del PIB, tanto en 1992 como en 1993. Se comprometió además a que estas metas serían alcanzadas como resultado de mejoras en el sistema tributario "con miras a incrementar el ingreso, proveer incentivos más fuertes a la actividad económica y alcanzar una mayor equidad".⁸

8 Ver Carta de Intenciones suscrita con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1992 por DEG 54 millones, pág. 1-4. La sus-

En línea con su visión del consenso, Serrano Elías presentó su propuesta de paz en el seno del Pacto Social señalando que el logro de la paz total sería el punto de partida para el desarrollo y el crecimiento en el país. Afirmó que la cooperación internacional, la inversión extranjera y la afluencia de turismo sería incrementado; en lo interno, advirtió que a través de un mejor aprovechamiento de los recursos, lograría que el nombre de Guatemala fuera retirado del “banquillo de los acusados”.

El proceso de paz, durante la gestión de Serrano Elías, adquirió una mayor complejidad política puesto que la posición de los diferentes actores sociales y políticos estuvo cada vez más determinada por circunstancias no militares; la evolución de las negociaciones se caracterizó por exigencias y cesiones relacionadas con la modernización del Estado, el estímulo al mercado, el saneamiento de las finanzas públicas, la participación política ciudadana y la finalización del enfrentamiento armado.

3

LA AGENDA TRIBUTARIA

El área fiscal también fue presa de acciones coyunturales de atención a la crisis financiera acumulada en el gobierno. La visión oficial del presidente Serrano respecto al tema fiscal fue

cripción de este Acuerdo permitió que el país fuera declarado elegible para la Iniciativa de las Américas, dentro de la cual destacaba que el gobierno pudiera obtener una condonación sobre el 80% de la deuda externa contraída con Estados Unidos por alrededor de US\$300.0 millones, aunque por los atrasos que el país tenía también con los países del Club de París (España, Francia, Alemania, Italia y Canadá) no se pudo tener acceso a esta prerrogativa. Si posibilitó, sin embargo, la reapertura de la ventanilla de crédito con la AID lo que permitió continuar con la ejecución de proyectos financiados parcialmente por esta Agencia.

conocida hasta noviembre de 1991 al proponer una reorientación de la política “en procura de un desenvolvimiento sano de las finanzas públicas, de un control del déficit del Estado y de una mejora en la prestación de los servicios públicos, en el mantenimiento y ampliación de la infraestructura económica y social, en el cumplimiento de las obligaciones financieras internas y externas, así como en la administración pública” [Gobierno de Guatemala, 1993: 12-15].

Además estableció como objetivos básicos de la política fiscal para el corto y mediano plazo “la reducción del déficit fiscal; el fomento de una asignación eficiente de los recursos, mediante la modificación del destino del gasto en beneficio del gasto social recurrente y de la inversión en infraestructura económica y social; contribuir al aumento de la productividad de las inversiones privadas, por medio de la ampliación y mejoramiento de la infraestructura básica; promover una distribución equitativa del crecimiento económico”.

Tampoco en esta área Serrano contaba con una agenda específica y la falta de recursos presionó para encontrar mecanismos de corto plazo que permitieran atender las demandas más apremiantes: los ingresos corrientes disminuían y persistía la amenaza de no poder financiar los sueldos y salarios del aparato burocrático en forma sostenida; los gastos militares y confidenciales eran una presión permanente, insoslayable; la deuda flotante con diferentes proveedores ascendía a Q700 millones; las ventanillas financieras con organismos internacionales de crédito se encontraban cerradas y la asistencia del gobierno de Estados Unidos a través de AID y los programas PL-480 y de apoyo económico se encontraban en suspenso por incumplimiento en el servicio de la deuda (en ese momento ascendía a US\$182 millones) así como por modificaciones de política del mismo

gobierno.⁹ Con ese panorama el déficit fiscal que se había previsto para 1991 era de Q800 millones.

Cabe señalar que al principio de la gestión de Serrano Elías el sector privado organizado se mostró desconfiado y lejos de considerar nuevos "sacrificios" tributarios, requirió que las leyes impositivas debían ser claras, estables, coherentes, sencillas y con visión de largo plazo para no infundir incertidumbre. Demandaron además la existencia de un presupuesto equilibrado; que hubiera racionalidad y austeridad en el gasto público y que fuera transparente su ejecución; que se iniciara una reorganización de las instituciones vinculadas con el quehacer tributario: la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Aduanas. Y, finalmente, que existiera un mayor nivel de gasto en inversión y que se reforzara la seguridad ciudadana considerada el principal factor de estímulo a la inversión privada nacional y extranjera.¹⁰

Los sectores populares por su parte requerían ajustes salariales, expresándose abiertamente en contra de nuevas cargas impositivas que afectaran los ingresos de la población de menores ingresos; además se opusieron a cualquier aumento sobre los combustibles, que finalmente fue decretado. Por otra parte, hicieron pública su oposición sobre las intenciones de gobierno

9 Los fondos de apoyo provenientes del gobierno de Estados Unidos, constituyeron una fuente de financiamiento importante del presupuesto nacional de ingresos y egresos (más de US\$200.0 millones fueron recibidos en calidad de préstamo y donación) permitiendo ejecutar gastos de inversión y en mayor cuantía de funcionamiento (pago de sueldos y salarios y el servicio de la deuda externa).

10 Véase *Inforpress Centroamericana*. Nos. 925-927 y campos pagados de fecha 24 de abril y 31 de mayo de 1992.

de considerar la venta de empresas públicas (GUATEL, INDE, INDECA, CORFINA, entre otras, aunque el gobierno se refirió a las dos primeras con mayor énfasis al abordar este tema).

El primer interlocutor oficial entre el gobierno y el CACIF fue Mario Solórzano, nos recuerda Víctor Suárez, calificándolo como un “funcionario con habilidad política para lograr que los empresarios aceptaran discutir cualquier asunto de interés público”. Nos agrega que Solórzano tuvo suficiente habilidad para

“promover un diálogo abierto y sincero para que el sector privado estuviese motivado a realizar esfuerzos por aumentar el nivel y la calidad del empleo en el país. Conversamos sobre la orientación de la política macroeconómica y estuvimos de acuerdo sobre el enfoque dado por el Banco de Guatemala. Sabíamos que al gobierno lo habían dejado sin un centavo y estábamos dispuestos a discutir cualquier iniciativa que permitiera mejorar su posición financiera. Aunque había incredulidad, veíamos la intención de cambio como también lo veían los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI con quien supimos el gobierno tuvo inmediata comunicación al asumir el cargo”.

Los acuerdos con el sector privado organizado sobre las intenciones de gobierno en materia económica se gestaron tempranamente, asegurando su participación en la instancia del Pacto Social lo que viabilizó diferentes iniciativas gubernamentales en materia económica y social. Serrano aprovechó esta participación para lograr, además, respaldo a las medidas fiscales que el gobierno estaría implementando en los siguientes meses.

Las primeras intenciones fiscales fueron dadas a conocer en abril de 1991 por la Ministra de Finanzas, Raquel Zelaya, al expresar que correspondiendo a los objetivos planteados dentro del Programa de Estabilización Económica, serían presentados

al Congreso de la República tres anteproyectos de Ley. Uno de los anteproyectos contemplaba la emisión extraordinaria de bonos pagaderos a 20 años plazo, con una tasa de interés del 2% anual, los cuales debían ser adquiridos en forma obligatoria por quienes ganaran Q3,000 mensuales, proyectando recibir por esta vía Q700 millones.¹¹ Otro, se refirió a la aplicación de un gravamen a las empresas del 3% del total de los ingresos brutos o de su activo neto total, declarado en el ejercicio fiscal 1990. Y, finalmente un proyecto denominado de regularización fiscal, que otorgaría amnistía fiscal a los contribuyentes morosos, por el cual se proyectaron ingresos extraordinarios por Q70 millones. El objetivo en todos los casos fue la captación inmediata de recursos para hacer frente a los gastos incluidos en el presupuesto de 1991.

Por su parte el Banco Central había establecido dentro del Programa de Estabilización crédito cero al gobierno. Varias fueron las premisas expuestas públicamente por el gobierno para que dicha iniciativa fuera justificada: a) el abuso que la DCG hiciera sobre el crédito que el Banco de Guatemala otorgara al Gobierno Central; b) la necesidad de financiar los gastos de gobierno sin incurrir a la emisión de dinero sin respaldo; y, c) la imposibilidad de recurrir al endeudamiento externo por encontrarse cerradas las ventanillas para el gobierno.

Mientras el gobierno terminaba por definir las medidas fiscales que adoptaría en los próximos meses, Serrano Elías acepta la renuncia de la Ministra de Finanzas Públicas asumiendo el car-

11 El gobierno previó que el destino de la emisión de bonos sería el pago de la deuda externa y la ejecución de proyectos relacionados con salud y educación; indicando además que el 42.86% serían adquiridos por los proveedores del Estado y el 57.14% restante, por compradores particulares [*Inforpress Centroamericana*, No. 933].

go Richard Aitkenhead Castillo hasta esa fecha Ministro de Economía. Las primeras declaraciones públicas del nuevo funcionario apuntaron a señalar que las prioridades de su cartera serían racionalizar el gasto público para adecuarlo a los ingresos fiscales y de esa forma empezar a lograr un balance financiero.

Para Aitkenhead, las iniciativas tributarias anunciadas por su antecesora en el seno del Pacto Social merecieron su especial atención, así como aquellas que serían presentadas dentro del Programa de Modernización Tributaria, pretendiendo con ello asegurar un repunte en los ingresos corrientes para financiar los gastos más apremiantes de gobierno.¹²

Por su parte el Banco Mundial propuso en materia fiscal al gobierno dentro de su Memorándum Económico de País publicado en 1991, que fuera incrementada la tasa del IVA del 7 al 10%; se redujeran al máximo las exenciones, exoneraciones y los subsidios; así como se mejorara la administración tributaria en las aduanas. Por otra parte planteó restringir los gastos corrientes y moderar los incrementos salariales así como ejercer un estricto control de los gastos en bienes y servicios. En adición, sugirió disminuir al máximo el sobredimensionamiento en recursos

12 En *Inforpress Centroamericana*, No. 927, se anunció que el gobierno propondría en el seno del Pacto Social modificaciones al IVA, al impuesto sobre la renta, a la ley de aranceles y a la ley de privilegios fiscales. Trascendió la intención del gobierno de ampliar la base tributaria del IVA, es decir aplicar dicho impuesto a los artículos de la canasta básica que estaban exentos de pagar el impuesto y eliminar exenciones. En entrevista realizada con Aitkenhead nos comentó que, "en buena medida el gobierno aprovechó la asistencia financiera de AID para la contratación de consultorías para la administración fiscal, particularmente la otorgada por KPMG Peat Marwick quien a finales de 1990 presentó al gobierno de Cerezo Arévalo un Análisis Evaluativo del Sistema Tributario Nacional, el cual nosotros aprovechamos para formular nuestras propuestas tributarias".

humanos existente en algunos ministerios para aumentar la eficiencia y productividad en el gobierno central. Exhortó además a ampliar la participación del sector privado en la ejecución de los proyectos, así como resolver los problemas relacionados con la Ley de Compras y Contrataciones. Una nueva Ley sobre esta materia fue decretada en 1992 por el Congreso de la República [Banco Mundial, 1991: 22-38].

4

DEFINICIÓN DE OPCIONES DE DECISIÓN TRIBUTARIA

A finales de abril de 1991 el Ministro de Finanzas anunció a la Comisión de Finanzas del Congreso la implementación del denominado "Plan de los 60 días" que incluiría el Programa de Modernización Tributaria, la reducción y racionalización del gasto público, así como confirmó el interés del gobierno por que fueran aprobadas las iniciativas anunciadas por su antecesora, relacionadas con la emisión de bonos de emergencia y la regularización tributaria (amnistía fiscal). Pero fue hasta noviembre de ese mismo año cuando se presentó oficialmente al Congreso de la República cinco iniciativas de ley, específicamente tributarias [*Siglo Veintiuno*, 20/4/1991: 4].

El Programa de Modernización Tributaria

El programa de modernización tributaria tuvo como objetivo central, "crear una estructura administrativa de los impuestos vigentes que permitiera al gobierno recuperar la confianza de los contribuyentes en el sistema tributario, a la vez que aumentara el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por ende, de la recaudación". Además pretendió desarrollar "una nueva estructura tributaria que estuviese de acuerdo con

las políticas económicas del gobierno tomando en cuenta tres áreas básicas: el regreso a un crecimiento económico sostenido con precios estables; fomentar el crecimiento de las exportaciones promoviendo su desarrollo mediante la vigencia de una tasa cero del IVA; así como fomentar la inversión tanto pública como privada". Y un tercer objetivo fue "asegurar una distribución adecuada de la carga tributaria entre los diferentes niveles socioeconómicos del país. El enfoque para alcanzar éste, fue establecer un sistema impositivo progresivo: de base amplia y con tasas de impuesto nominal lo más bajo posible" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 1-2.]. Consideró además como premisas básicas del Programa las siguientes:

- Mejoramiento de la equidad del sistema. Aquellas personas naturales o jurídicas con ingresos similares o en negocios similares deben ser tratados como iguales bajo el sistema tributario.
- Racionalización de la estructura tributaria para garantizar un mayor cumplimiento de los contribuyentes.
- Simplificación de la estructura tributaria para lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias y para elevar la eficiencia de la administración tributaria.
- Reducción de los costos de administración derivados de la resistencia de los contribuyentes hacia sus obligaciones tributarias.

Por otra parte se menciona que la meta de ingreso prevista por el programa de modernización tributaria durante su primer año de vigencia sería de Q995.2 millones y que la carga tributaria como resultado de la vigencia de las medidas propuestas se elevaría al 10%.

Carlos González, ex vice Ministro de Ingresos, comentó al Equipo de Investigación de FLACSO, que

“el Plan incluyó como objetivos recuperar la confianza de los contribuyentes en la gestión pública; afianzar la neutralidad y equidad tributaria a través de la supresión de las exenciones y exoneraciones fiscales; mantener la progresividad del sistema y ampliar la base tributaria para crear un sistema más justo y sin privilegios; simplificar las normas legales y reglamentarias, así como las correspondientes a los procedimientos administrativos con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias”.

El gobierno ante la insolvencia financiera que mantenía se vio urgido por acelerar los consensos a nivel de los partidos políticos representados en el Congreso y la cúpula del CACIF para lograr la inmediata aprobación de las medidas relacionadas con la regularización tributaria y la emisión de bonos. El escenario de ingresos con que contaba no le permitía atender sus compromisos regulares unido a la vigencia de una política de crédito cero que recién había aprobado la Junta Monetaria y al cierre de las ventanillas con organismos financieros internacionales, por lo que las medidas propuestas lo justificaban.

Según nos refirió Richard Aitkenhead,

“desde el mes de enero (de 1991) existía un problema serio de flujo de fondos en el Ministerio de Finanzas que se prolongó hasta el mes de marzo y por ello tuvimos que iniciar un programa de reducción de gastos. La inversión pública en el primer trimestre fue escasamente de Q90 millones cuando estaba presupuestado ejecutar Q300 millones. Recuerdo que tuvimos que iniciar una serie de negociaciones con el sector productivo, laboral y empresarial como a nivel de los partidos políticos para encontrar viabilidad a las medidas que habían sido anunciadas por Raquel Zelaya y simultáneamente

sentar las bases de lo que sería la política tributaria hacia el futuro".¹³

La oposición a las primeras iniciativas presentadas por la cartera de Finanzas Públicas (regularización tributaria, impuesto extraordinario y emisión de bonos), fue expresada casi inmediatamente no sólo por los partidos políticos y el CACIF sino por el sector laboral al estimar que el impacto de esas medidas recaerían sobre el precio de los artículos de consumo popular. Se había hecho explícita la crítica en cuanto a que el gobierno no contaba con mecanismos eficientes de administración tributaria y que tampoco existía credibilidad respecto al buen uso que podía darse a los recursos que por esas vías podían ser captados.

La UCN y la DCG se opusieron al paquete presentado por el Ministerio de Finanzas. Los diputados de la UCN dijeron que

"la emisión de bonos conllevará efectos nocivos para la economía nacional, pues no representa una solución al problema de fondo, dado que en última instancia terminarán afectando a la clase media emergente, cuando el valor de los títulos sea trasladado por los adquirentes a los precios de los artículos que producen. Esta iniciativa no fue discutida al interior de la instancia del Pacto Social". Más a fondo, la DCG expresó que lo que el país necesitaba era "una reforma tributaria que incluya la modernización de la recaudación y la administración de los impuestos, compatible con un programa de racionalización del gasto público" [*Prensa Libre*, 30/4/1991: 12].

13 Adicionalmente ver *Prensa Libre*, 8/5/1991: 41.

Ambas bancadas pidieron al gobierno obligar al sector privado a reponer los Q9,000 millones causados en concepto de defraudación tributaria.

La DCG y la UCN bloquearon el trámite legislativo por cerca de doce meses y eso motivó la reacción de Serrano en su contra al acusarlos de que estaban “recibiendo dinero de malos empresarios para evitar la emisión de la Ley”. Ambos partidos se quejaron de que las mismas no habían sido discutidas en el seno de la Comisión del Pacto Social ni que eran parte de un proyecto de reforma tributaria que incluyera “mecanismos de recaudación y administración de impuestos y que fuera compatible con un programa de racionalización del gasto público a favor de la inversión en infraestructura básica y el mejoramiento del nivel de vida en el área rural” [*Inforpress Centroamericana*, 9/5/1991: 4].

La acusación formulada por Serrano Elías motivó el rompimiento de la alianza que se había promovido entre el MAS, la UCN, la DCG y el PAN. Sin embargo, la oposición del PAN cambió repentinamente siendo la única bancada de la oposición en el Congreso que respaldó las iniciativas gubernamentales argumentando que los bonos de emergencia “no son más que la factura que la población debe pagar por la corrupción, el despilfarro y el desorden de la administración de Cerezo” [*Prensa Libre*, 30/4/1991: 12]. Sobre las otras iniciativas este partido político no se pronunció.

La Comisión de Finanzas del Congreso condicionó la aprobación del proyecto de ley relacionado con la emisión de bonos a que se aceptaran enmiendas al proyecto original. Una de ellas se refirió a la disminución del ingreso proyectado por la vía de la colocación de los bonos a Q550 millones; establecer un impuesto extraordinario, cobrado a los contribuyentes por una sola vez y pagado por las personas individuales y jurídicas, propietarias de empresas, el equivalente al 1% de su activo

neto total. Y para las personas individuales se les aplicaría el 1% sobre sus ingresos brutos percibidos en 1990.

Se planteó además la opción de pagar el 2% sobre los ingresos brutos o el activo neto total, a siete años plazo y a una tasa del 8% durante los dos primeros años y para el resto se aplicaría un promedio ponderado [*Inforpress Centroamericana*, No. 942, 11/7/1991: 8]. Y, una tercera propuesta consistió en modificar los porcentajes contemplados en la versión original estableciendo que un 30% de lo recaudado se utilizaría en los renglones de salud y educación; un 30% sería utilizado para infraestructura física; un 3% serviría para apoyar programas relacionados con la seguridad pública y sólo el 37% restante se destinaría al pago de la deuda pública externa.

Era tal la presión financiera sobre el gobierno, que Serrano consideró "la posibilidad de presionar a través de sus ministros para que la Junta Monetaria autorizara la emisión de bonos" [*Inforpress Centroamericana*, 9/5/1991: 6].

Mientras se iniciaba la discusión del programa de modernización tributaria en el Congreso de la República, este Organismo aprobó en junio de 1991 el proyecto de Código Tributario presentado por el Ejecutivo, entrando en vigencia así un conjunto de disposiciones legales que pretendían combatir la defraudación tributaria. Sin embargo, tal y como lo reconoció el Ministerio de Finanzas durante la gestión de Ramiro De León Carpio, la limitada efectividad que el mismo tuvo se explica porque:

- "a) Las sanciones pecuniarias previstas carecen de fuerza intimidatoria y no existe punición proporcional y acorde a la gravedad del daño cuando se trata de defraudación.
- b) Las leyes tributarias contemplan ciertas obligaciones que el contribuyente debe cumplir y que el Código Tributario dejó de contemplarlas como infracciones sin establecer la sanción correspondiente.

- c) El procedimiento para la determinación y pago del tributo está sujeto a plazos muy largos y a múltiples impugnaciones, que lo hacen dilatorio y garantiza en demasía el derecho de defensa del contribuyente, eliminando así la coercitividad de la norma tributaria" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 19-20].

Como fue referido en el Caso precedente, el marco legal definido en la Constitución vigente desde 1985 en materia tributaria, explica en gran medida las preocupaciones que el Ministerio de Finanzas expresó en ese momento.

Para la cúpula empresarial era claro que el gobierno necesitaba ser respaldado y aunque calificaron las medidas propuestas como "profundas y de alto costo económico" estimaron que iban en la dirección correcta. Marco Augusto García Noriega, nos reconoció que,

"tuvimos que hacer presión en el Congreso para que aprobaran esas leyes porque no las querían aprobar y se les vino abajo todo, cuando vieron que el gobierno y el sector privado estaban trabajando juntos. Tuvimos que hacer un manejo político sobre las iniciativas, porque de no ser así el gobierno no hubiera podido empezar a caminar".

Pero aun con esa evidencia del manejo político realizado por CACIF en el Organismo Legislativo sobre las iniciativas legales presentadas por el gobierno y a pesar de que habían sido ampliamente discutidas con las autoridades hacendarias, Marco Augusto García Noriega recuerda que "el sector privado estuvo dispuesto a interponer recursos de inconstitucionalidad si se aprobaban las iniciativas de ley presentadas por Finanzas". Abogados vinculados con el sector privado, presentaron algunos iniciativas de inconstitucionalidad contra diferentes artículos del

Decreto No. 58-91 "Ley del Impuesto Extraordinario y de Emisión de Bonos del Tesoro de Emergencia" declarando con lugar la Corte de Constitucionalidad, los interpuestos contra los artículos 16 y 39.

Sobre el mismo asunto el mismo dirigente empresarial nos comenta que el CACIF hizo pública su posición sobre el proyecto de Ley del Impuesto Extraordinario, recordando en los siguientes términos que aspectos objetaban, así

"algunos términos del proyecto de Ley violaban principios constitucionales de ser equitativos y de respetar la capacidad de pago de los contribuyentes, ya que se tomaba como base imponible los ingresos brutos. Habían empresas que podrían tener ingresos pero no utilidades, por lo que tuvieron que tributar sobre recursos que no tenían. Para nosotros (refiriéndose al CACIF), una emisión de bonos de adquisición obligatoria sería un mal mensaje por parte del gobierno, toda vez que se tuvo la percepción de que se trataba de un cambio imprevisto en las reglas de juego".

Sin embargo, Víctor Suárez nos dice que en el fondo lo que ocurrió fue que

"percibimos que Serrano ya no nos necesitaba porque el pacto de gobernabilidad que se había formulado, empezaba a agotarse. La estabilidad iba por buen camino, entonces la necesidad de modernización que se había planteado como un propósito de gobierno pareció que había desaparecido porque no existía convicción. A partir de allí se hacía como que se hacía, pero no se hacía nada".

El Ministerio de Finanzas se había propuesto que el programa de modernización tributaria fuera aprobado antes de finali-

zar 1991, según trascendió en los medios de prensa, pero aun cuando existían alianzas con los partidos políticos con mayoría parlamentaria, el análisis formal del Programa se dio en 1992 durante la presidencia en el Congreso de Edmond Mulet, diputado por la UCN. Ambos poderes del Estado guatemalteco compartieron la estrategia de iniciar acercamientos con diferentes sectores de la sociedad civil a través de seminarios y reuniones de trabajo afín de promover la discusión del Programa Tributario y por su medio llegar a consensos y decisiones. Edmond Mulet recuerda que

“Richard Aitkenhead se quejaba que él había presentado el programa de modernización tributaria al CACIF antes de enviarlo al Congreso, que lo habían discutido a fondo. Que habían tenido que negociar algunas cosas, habían tenido que quitar otras, pero que entre el Ministerio de Finanzas y el sector cúpula del CACIF existieron consensos básicos respecto al programa de modernización tributaria. Tengo entendido de que el paquete fue arreglado con la cúpula del CACIF en Casa Presidencial estando presente Serrano y Richard. El Grupo Pirámide, la supercúpula de CACIF, tuvo una enorme influencia en la configuración de esas leyes” [Entrevista].

El programa de modernización tributaria, en lo atinente a las medidas tributarias, acentuó la regresividad del sistema tributario al aumentar la cobertura del IVA, introducir un impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo y eliminar del ISR para las personas individuales los gastos deducibles por una suma fija sin considerar el número de personas que el contribuyente pudiera tener a su cargo y sin necesidad de presentar comprobación de gastos. Por el contrario disminuyó la base impositiva para las personas jurídicas, “puesto que en todos los casos se incrementó el porcentaje per-

misible de deducción de gastos e inclusive se agrega la deducción de reinversión de utilidades en ciertos rubros. Lo anterior benefició al propietario de las empresas y disminuyó los ingresos por concepto de recaudación del ISR" [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 35] y, además, redujo la tasa marginal máxima del ISR del 34 al 25% no sólo para las personas jurídicas sino además para las personas no domiciliadas en el país. Más aún con la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y de Maquila y la de Zonas Francas y sus respectivos reglamentos se abrió, en la práctica, un canal inmenso de defraudación tributaria del ISR de parte de las empresas beneficiarias con esa Ley.

Para el gobierno las propuestas presentadas buscaban que las finanzas públicas fueran congruentes con el modelo de apertura económica que se pretendía consolidar, que fuera "lo más neutro posible de tal forma que por su medio se pudiera promover la inversión y neutro en materia de integración del país a los mercados internacionales, es decir que las tasas guardaran correspondencia con las existentes en el resto de países de la región" [Richard Aitkenhead, entrevista].

"Simplificar" significó limpiar el sistema tributario de una serie de leyes "viejas" cuyos impuestos no le rendían mayores ventajas ni ingresos al gobierno. En la precitada evaluación realizada por el Ministerio de Finanzas Públicas sobre el programa de modernización tributaria se afirma que debían concentrarse los esfuerzos institucionales en

"aquellos impuestos que podían generar mayores ingresos al fisco, que fueran de base amplia, de fácil administración y fácil fiscalización. Así en lo que respecta al IVA, se descartó la posibilidad de modificar la tasa del impuesto hacia arriba por las implicaciones políticas que tendría para un gobierno recién establecido optándose por concentrarse en la

eliminación de la mayoría de exenciones tributarias y en la generalización de la aplicación del impuesto con ciertas exenciones" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 26-27].

Para conseguir adhesiones a la propuesta, entre los diferentes sectores sociales, se argumentó que la carga tributaria propuesta era la más baja de América Latina, de que a través de las reformas habría mayor inversión social y se reduciría sensiblemente la defraudación fiscal. El ingreso previsto como resultado de estas reformas, durante el primer año de aplicación, fue de Q300.0 millones.

"Modernizar" en el campo tributario fue concebido como ampliación de la base tributaria, la descentralización fiscal y la simplificación de los trámites administrativos, conceptos que fueron compartidos por el sector privado organizado.¹⁴

El Ministerio de Finanzas pretendió que las iniciativas tributarias fueran aprobadas simultáneamente con el anteproyecto de presupuesto para el segundo año de gobierno; sin embargo, dicho objetivo no pudo lograrse por la debilidad de los consensos al interior del Congreso y además, por la oposición que ejerció el CACIF al manifestar que "el presupuesto del próximo año (refiriéndose a 1992) no puede basarse en una reforma tributaria no aprobada" [*Diario El Gráfico*, 7/11/1991]. Aunque en un inicio, la DCG y la UCN fueron el principal punto de apoyo político para el gobierno, como trascendió en medios de prensa, muy pronto se distanciaron gestándose lazos más permanentes con la bancada del PAN y el FRG.

14 Véase *Diario El Gráfico*. "Cámara de Comercio: deben modernizarse los impuestos". 6/11/1991. Declaraciones del Presidente de la Cámara, Ovidio Girón.

En relación con la generalización del IVA el gobierno lo defendió indicando que permitiría aumentar la recaudación como resultado de la ampliación de la base impositiva, al incluir nuevos hechos generadores del impuesto así como eliminar exenciones a diversos bienes y servicios excluidos de la legislación vigente. Tanto la unificación de la tasa como la eliminación de exenciones fue apoyado por el Ministerio de Finanzas Públicas para "facilitar la aplicación de la ley y disminuir la discrecionalidad en su aplicación por parte de los administradores del sistema tributario. Pero fundamentalmente porque con estas reformas se combatiría la elusión tributaria" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 5].

La prensa escrita difundió que el gobierno defendía las modificaciones propuestas porque no afectarían a los sectores de menores ingresos, ya que por el nivel de extrema pobreza existente en el país, los productos afectos al impuesto no eran accesibles a estos segmentos de población. Argumento que careció de sustentación económica y política en tanto confinaba a estos sectores a no tener la posibilidad de romper con el nivel de subsistencia en que se encontraban, así como eliminaba el compromiso del Estado a gestar condiciones para que pudieran ingresar a una economía de mercado en forma digna, asegurando con ello su desarrollo.

Otro aspecto relevante en la propuesta de reforma a este impuesto lo constituyó la inclusión de la figura del "pequeño contribuyente" aglutinando a todas aquellas personas individuales, cuyos montos de ventas anuales o de servicios prestados no excedieran los Q60,000. Esta modificación también apuntaba a la ampliación de la base tributaria.

Con el mismo propósito se plantea incluir a los contribuyentes que no emitieran facturas en sus ventas, creándose una "factura especial" y facultando para retener el impuesto corres-

pondiente. Con ello también se buscó ampliar la base tributaria con todos aquellos comerciantes y prestadores de servicios informales que no tributaban al fisco. Adicionalmente se propone que la tasa del impuesto debía incluirse en el precio de venta pero que en el momento de extender la factura o comprobante correspondiente debía precisarse el monto retenido en concepto de IVA.

Los principales agregados tributarios del programa de modernización tributaria presentados al Congreso se incluyen en el Cuadro 3.

Los partidos políticos representados en el Congreso estuvieron en principio de acuerdo con los argumentos presentados por la cartera de Finanzas; sin embargo, condicionaron su adhesión a la propuesta, sólo si se eliminaba la aplicación del impuesto a las ventas de productos de consumo básico tales como carne, verduras, frutas, granos y cereales en los mercados cantonales hasta por un monto no mayor a Q100 así como la venta de vivienda de hasta cien metros cuadrados con un valor de hasta Q100,000 siempre y cuando el núcleo familiar del adquirente careciera de vivienda propia. Por otra parte solicitaron exenciones denominadas "técnicas" dentro de las cuales destacaron las primas de seguro personal [*Siglo Veintiuno*, 24/3/1992: 5].

Las dos primeras propuestas fueron consideradas por el Ministerio de Finanzas como distorsiones al esquema propuesto según mencionó Richard Aitkenhead al Equipo de Investigación de FLACSO, pero nos dice "fue parte del costo político que el MAS tuvo que ceder para lograr consensos básicos con los partidos políticos, especialmente ante las bancadas de la UCN y la DCG que fueron los que insistieron en su modificación. Sobre la segunda propuesta (refiriéndose a las primas de seguro personal) no hubo aceptación".

Cuadro 3
Las iniciativas tributarias

<p>A. Impuesto sobre la Renta</p>	<p><i>Sobre la renta individual.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Modificación de las tasas promedio marginal por una escala más convencional con tasas marginales, en los rangos siguientes: <table border="0" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><u>Renta imponible</u></th> <th style="text-align: left;"><u>Tasa marginal</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Primeros Q20 mil</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>De Q20 mil a Q50 mil</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>Sobre Q50 mil</td> <td>25%</td> </tr> </tbody> </table> 2) Sustitución del sistema de deducciones por una deducción estándar de Q18 mil. 3) Gravar los ingresos percibidos por concepto de intereses de cualquier naturaleza en un 10%. 4) Impuesto sobre el aguinaldo cuando éste fuera superior al 10% de un salario mensual. <p><i>Sobre la renta de personas jurídicas</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Adopción de una tasa única y simple del 25% sobre las utilidades. 2) Adopción de un impuesto mínimo alternativo del 1.5% sobre el activo neto total. 3) Permitir la deducción total de los beneficios y bonificaciones de los empleados. 4) Permitir a las empresas la deducción de pérdidas hasta por un periodo de 3 años. 5) Eliminación de todos los incentivos tributarios exceptuando los contemplados en las leyes de fomento a la exportación, como eran la Ley de Maquila y la de Zonas Francas. 	<u>Renta imponible</u>	<u>Tasa marginal</u>	Primeros Q20 mil	15%	De Q20 mil a Q50 mil	20%	Sobre Q50 mil	25%
<u>Renta imponible</u>	<u>Tasa marginal</u>								
Primeros Q20 mil	15%								
De Q20 mil a Q50 mil	20%								
Sobre Q50 mil	25%								
<p>B. Impuesto al Valor Agregado</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Eliminación de la tasa cero en todos los sectores con la excepción de las exportaciones no tradicionales y servicios financieros, así como a las exportaciones tradicionales. 2) Eliminar todas las exenciones, excepto aquellas que la Constitución define y sobre transacciones financieras. 								

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1992

<p>B. Impuesto al Valor Agregado</p>	<p>3) Deducir el pago, del impuesto del ISR.</p>
<p>C. Unificación y nivelación de la parte III del arancel centroamericano de importación</p>	<p>1) Reducir gradualmente la dispersión en la estructura de aranceles desde el rango vigente en ese momento del 0 al 40%, a un rango con tasas mínimas del 10% a una tasa máxima del 20%.</p> <p>2) Eliminar las preferencias arancelarias y las exoneraciones con excepción de las reconocidas a diplomáticos.</p>
<p>D. Impuesto a la importación y Consumo de Petróleo</p>	<p>Eliminar el Fondo Compensatorio y sustituirlo con el IVA aplicado al consumo de petróleo, con un arancel del 10 % a las importaciones de petróleo y el establecimiento de impuestos específicos.</p>
<p>E. Impuesto territorial</p>	<p>En sustitución del impuesto único sobre inmuebles creado en 1988, el cual grava la propiedad de la tierra en función de su ubicación departamental y del área rural. Los ingresos de este impuesto serían distribuidos en un 50% para el gobierno central y en 50% para la municipalidad correspondiente.</p>
<p>F. Impuesto del Timbre y Papel Sellado</p>	<p>1) Incrementar a Q1.00 la hoja de papel sellado especial para protocolos.</p> <p>2) Eliminar totalmente el impuesto sobre los contratos y documentos que contengan préstamos otorgados por bancos y financieras y demás entidades autorizadas, así como los créditos, préstamos y financiamientos otorgados por particulares.</p>

Sigue...

...Cuadro 3

<p>F. Impuesto del Timbre y Papel Sellado</p>	<p>3) Eliminar el pago del impuesto sobre compra de inmuebles, boletos, billetes y pases de entrada a espectáculos públicos, los cuales pasarían a ser gravados con el IVA.</p> <p>4) Eliminar el impuesto sobre el valor de testimonios de escrituras de constitución y transformación de sociedades mercantiles y aumentos de capital.</p> <p>5) Eliminar el impuesto de alcabala por 1% (compra, venta y permuta de bienes inmuebles) y unificarlo al 4%.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia basada en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Pero los efectos de la ampliación de cobertura del IVA, no se hicieron esperar. El Banco de Guatemala reportó en el *Estudio económico y Memoria de Labores* correspondiente a 1992 que el grupo de alimentos y bebidas y educación, registraron incrementos de 12.9% y 14.7%, respectivamente. En el caso de los alimentos, las principales alzas se registraron en vegetales y legumbres con 52.4% y frutas con 23%. Los grupos de vestido y calzado y gastos de vivienda utilizados en el hogar mostraron un crecimiento de precios de 17.1% y 22.9%, respectivamente. Estos cuatro grupos representan el 69.4% del índice general [Banco de Guatemala, 1992: 36].

El CACIF defendió públicamente el aumento de la cobertura del IVA argumentando que con ello se evitaría la atrofia del sistema tributario. Adolfo Menéndez Castejón, miembro del Consejo de Estudios Tributarios del CACIF, declaró que

“las exenciones y los privilegios han mantenido distorsionado, ineficiente e inmanejable el sistema tributario. El IVA nació tarado con una orientación populista la cual se mantuvo con la

reforma tributaria de Mejía Vítores y las reformas promulgadas por Vinicio Cerezo al gravar con tasa cero a los productos de la canasta popular" [*Diario El Gráfico*, 11/11/1991: 8].

Pero este sector no se expresó en los mismos términos al comentar sobre la tasa cero que el gobierno propuso a las exportaciones, más bien solicitaron que la misma "fuera aplicada no sólo a los productos no tradicionales sino también a los tradicionales y que en ambos casos se tuviera el derecho a recuperar el crédito fiscal. Esto tiene su base en los conceptos manejados a nivel del comercio internacional en cuanto a que toda la producción exportable debe estar libre de impuestos para aumentar su competitividad en los mercados" [Víctor Suárez, Entrevista]. Sin embargo el crédito fiscal llegó a niveles excesivos, según nos refirió Ana de Molina, Ministra de Finanzas en el gobierno de Ramiro De León Carpio, al decir que

"Vimos desde el principio que el crédito fiscal se había excedido de los límites razonables. Se incluía dentro de éste hasta la factura del supermercado, de la gasolina personal, de útiles escolares; eso ya no es crédito fiscal, éstos eran sus gastos personales y no de la empresa (...) Estábamos de acuerdo con que debía apoyarse la actividad productiva y que todo aquello que estuviera vinculado a ésta estuviera dentro de la categoría del crédito fiscal. Por lo tanto, si un exportador iba a comprar un amueblado para su casa y no para la empresa, no estábamos de acuerdo que estuviera vinculado al crédito fiscal. Éste fue un tema de discusión muy grande porque no se quería aceptar aunque se entendía. Fue precisamente porque se comprendía el alcance de lo que argumentábamos respecto al crédito fiscal, que se generaron desacuerdos entre el gobierno y el CACIF".

Para el sector sindical las modificaciones al impuesto aumentarían la regresividad del sistema tributario al violar el principio de preeminencia del interés social sobre el interés particular garantizado por la Constitución Política, por cuanto se desconocía los niveles de precariedad económico-social en que se encontraba la mayoría de la población.¹⁵

La negociación sobre las modificaciones al impuesto sobre la renta tuvo rasgos similares. Para el gobierno mantener la estructura vigente significaba reproducir niveles de recaudación relativamente bajos, debido especialmente a su estrecha cobertura ya que solamente el 2% de la población económicamente activa se estimaba afecta a este impuesto.¹⁶

Los principales cambios propuestos en ese momento por el Ministerio de Finanzas Públicas en relación con la ley vigente, fueron:

- establecer una tarifa única para personas jurídicas en sustitución de los tres tramos anteriores; fijar un impuesto sobre la renta por revaluación de activos fijos con carácter optativo para los contribuyentes;

15 Declaraciones del Secretario General de la UASP [*Prensa Libre*, 12/11/1991: 48].

16 La ley vigente eximía del pago del ISR individual el ingreso por intereses derivados de depósitos bancarios, además de los dividendos, el pago de seguros y las donaciones. Las deducciones personales sobre personas individuales eran de hasta Q23,800. Para el ISR de las empresas existían tres tasas tributarias con una tasa máxima del 34% y establecía mayores deducciones sobre el impuesto, particularmente para la producción agropecuaria y las pérdidas cambiarias provenientes de las compras de divisas para operaciones destinadas a la generación de rentas gravadas. Las empresas también estaban exentas del ingreso por intereses en las cuentas bancarias.

- mantener la compensación por pérdidas de operación con base al principio de justicia y equidad tributaria;
- modificar el sistema de pagos a cuenta proyectados por la aplicación de un 1.5% sobre la base de las ventas del trimestre y en el caso de expendedores de combustibles el pago a cuenta lo efectuarían sobre el margen de utilidad fijado por Ley.
- establecer un régimen de pagos a cuenta del 1% para contribuyentes que vendieran productos con precio fijado por Ley, que distribuyeran mercancías al por mayor y que tuvieran una utilidad menor del 10% así como a los que prestaran servicios no personales y tuvieran una utilidad inferior a la anteriormente mencionada.

Adicionalmente se propuso reducir el porcentaje de las retenciones sobre exportaciones del 2% a 1.5% sobre el valor exportable, con carácter acreditable al pago sobre la renta anual o al pago a cuenta trimestral; el pago de impuesto con carácter definitivo del 10% sobre dietas, intereses (incluyendo los provenientes de títulos y valores públicos y privados) y sobre los premios de loterías, rifas, sorteos, bingos o eventos similares, también se pretendió que estuvieran afectos. Se propone además, elevar el límite de Q10,000 a Q20,000 el pago a cuenta anual de personas jurídicas. Se plantea eliminar la comprobación de cargas familiares por una deducción personal de Q18,000 y establecer un crédito por el IVA pagado en la adquisición de bienes y servicios exclusivamente para uso personal del contribuyente. Finalmente, una tasa del 1.5% sobre las ganancias de capital con carácter de pago definitivo [Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas].

En el Congreso la bancada de diputados de la UCN no estuvo de acuerdo particularmente con uno de los términos propuestos,

específicamente el relacionado al monto de deducción personal para el cálculo del impuesto, proponiendo incrementarlo a Q24,000 apoyado en que con esta modificación se estaría beneficiando a la clase media en el país. Por otra parte plantearon reducir el pago a cuenta de 1.5 a 1.0%, aduciendo que de esa forma se respaldaría la economía de pequeños y medianos empresarios. Este argumento fue compartido públicamente por CACIF.

En el ínterin del trámite legislativo de ambas iniciativas tributarias, las bancadas de la UCN y la DCG representadas en la Comisión de Finanzas bloquearon su presentación al pleno, condicionando la firma de los dictámenes sobre el IVA e ISR a que el Ejecutivo aceptara la aplicación de compensadores sociales con los ingresos que serían recaudados fundamentalmente de ambos impuestos. Los diputados de la UCN fueron los principales promotores de esta moción, logrando la adhesión inmediata del resto de bancadas.

Dichos compensadores se refirieron al incremento del presupuesto al Organismo Ejecutivo, especialmente a los ministerios de salud y educación; al Ministerio de Gobernación, al Organismo Judicial y al Ministerio Público; en materia de seguridad alimentaria propugnaron por no cobrar IVA a los productos de la canasta básica en todos los mercados cantonales y municipales del país; en el área de salud, demandaron liberar la importación de medicamentos, estimular la producción de medicamentos genéricos a nivel nacional y el funcionamiento adecuado de hospitales, centros y puestos de salud, fijando un plazo de 45 días para que con los recursos obtenidos de las iniciativas de ley se asignaran Q40.0 millones para la adquisición de mobiliario y equipo, así como para la contratación de personal médico, paramédico y técnico. En educación solicitaron que en un plazo de 60 días después de la entrada en vigencia de las leyes, se contrataran 5,000 maestros y se dotara a las escuelas de mobiliario,

equipo escolar y material didáctico; en el campo de la vivienda popular, se creara un fondo para financiar vivienda mínima.

Plantearon además que a los ingresos resultantes de la aplicación de la nueva tasa del ISR se les deduciría un 5%, del cual, un 1% sería destinado a promocionar el deporte y la cultura y el 4% restante, para resolver el problema de vivienda de los trabajadores del sector público. Finalmente solicitaron aprobar la Ley por medio de la cual se crearía el Fondo de Inversión Social (FIS) [*Diario El Gráfico*, 9/4/1991 y 10/4/1992].

El CACIF también generó corrientes de opinión para influir sobre la propuesta de los parlamentarios, descalificándola. En su opinión “el mejor compensador social es el trabajo eficiente del Estado”. Afirmaron además, que era necesario realizar un amplio debate con todos los sectores sociales

“para romper con los mecanismos utilizados en el pasado reciente y considerando que por cada unidad monetaria que los ciudadanos entreguen al Estado, conlleva menos capacidad de maniobra económica de la sociedad civil. Los congresistas deben tomar en cuenta la situación económica del país y diseñar un esquema tributario acorde con esa realidad” [*Prensa Libre*, 9/4/1992: 3; *Diario El Gráfico*, 30/5/1992: 45].

En particular, las reformas al ISR fueron ampliamente discutidas y negociadas con la cúpula del sector privado, pero no existió un consenso respecto a la legalidad de aceptar los pagos a cuenta del impuesto sobre la renta.

Estas reacciones pueden interpretarse como un doble discurso de los directivos de CACIF en el primer semestre de 1992, con el objetivo de mostrar imparcialidad frente a sus agremiados en relación con las iniciativas tributarias que ellos mismos habían negociado y aceptado con funcionarios del más alto nivel jerárquico en el gobierno. Ya en esos momentos se especulaba

sobre la intención de algunos sectores del citado Comité Coordinador de presentar recursos de inconstitucionalidad sobre el ISR si se aceptaban los pagos a cuenta, lo cual evidenció "que aun cuando se había dado su palabra al Presidente de la República y al mismo Ministro de Finanzas, se aprovechaba cualquier problema para condicionar su continuado apoyo. Una corriente dentro del CACIF estaba de acuerdo con realizar pagos trimestrales pero no pagos a cuenta del impuesto".¹⁷

La propuesta gubernamental en el caso del impuesto del timbre y papel sellado se orientó a eliminar progresivamente dicho impuesto, "dado que era considerado antieconómico tal era el caso del impuesto del timbre a los créditos bancarios y además, porque se consideró que el costo administrativo era alto por la necesidad de controlar las especies fiscales valoradas. El objetivo así era transparentar las operaciones mercantiles y compensar los costos asociados a la intermediación" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 10-11].

Los principales cambios propuestos fueron: sustituir el papel sellado por el papel bond colocándole el valor del impuesto en timbres según correspondiera; incrementar el costo de la hoja de papel sellado especial para protocolos de Q0.50 a Q1.00;

17 Comentarios de Edmond Mulet al Equipo de Investigación de FLACSO. Adicionalmente, en entrevista efectuada con Luis Reyes Mayén, Presidente de CACIF en el primer semestre de 1992, nos afirma que la autoría de dichas iniciativas de inconstitucionalidad podía atribuirse a la Cámara de Industria. Según Carlos Vielman, Presidente de la Cámara de Industria en ese período "los pagos a cuenta no sólo eran inconstitucionales sino además injustos porque no había devolución. Nosotros creíamos que debían hacerse cierres parciales en forma trimestral y de esa forma apoyaríamos el flujo de caja del gobierno. Ése no era problema del gobierno sino era de nosotros, si teníamos utilidad pagábamos sino no".

eliminar totalmente el impuesto en los contratos y documentos que contuvieran préstamos otorgados por bancos, financieras y demás entidades autorizadas por la Superintendencia de Bancos, así como de los préstamos, créditos y financiamientos otorgados por particulares y sustituirlo por el pago del IVA; sustituir el pago del impuesto sobre la compra de inmuebles, vehículos automotores, el arrendamiento de bienes inmuebles y los boletos, billetes y pases de entrada a espectáculos por el pago del IVA; y, eliminar el impuesto sobre la compra-venta y la permuta de bienes inmuebles (alcabala).

Esta iniciativa de Ley no gestó mayores dificultades, salvo en lo concerniente a la tasa del impuesto y a las exenciones propuestas. Las bancadas mayoritarias del Congreso propusieron rebajarla al 3% y eliminar la aplicación del impuesto sobre bonos, notas del tesoro y letras de tesorería que pudiera emitir el Estado y sus entidades descentralizadas.

Para el sector privado los cambios propuestos no representaron ninguna amenaza para sus ingresos porque al sustituir el timbre por el IVA tenían la oportunidad de recuperar los costos en que hubieran incurrido y pagar neto sólo un 3%. Es decir que los costos fundamentalmente serían cancelados por el consumidor final y el fisco tendría que fortalecer su administración para garantizar que el traslado del nuevo impuesto finalmente llegara a las arcas públicas.

En lo que respecta a la modificación del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del Petróleo fue justificada por el gobierno para que tuviera igual tratamiento que el resto de bienes y servicios en el país, ajustando las tasas del impuesto por importación y consumo de combustibles, lubricantes, aceites y otros derivados del petróleo; además se propuso eliminar la mayoría de franquicias dejando únicamente las que por mandato constitucional debían estar vigentes

eliminando así los privilegios concedidos especialmente a militares y diputados; establecer la liquidación y pago del impuesto en forma semanal por medio de declaración jurada en sustitución del pago mensual; establecer un aporte a las municipalidades del país de Q0.20 por galón de gasolina superior y regular que se distribuyera, sustituyendo de esa forma el arbitrio municipal de Q0.02 por galón sobre los combustibles.

Pero el verdadero trasfondo que puede deducirse para que fuera presentada esta iniciativa estuvo en el comportamiento que los ingresos del fondo compensatorio a las gasolineras estaba teniendo desde el gobierno de Vinicio Cerezo. Cerezo había subido los precios sobre éstas y Serrano Elías, pese al desplome que sufrieron los precios del petróleo a nivel internacional derivado de la guerra en el Golfo Pérsico, decide mantener los precios internos. El sector privado organizado se percató de que ésta era una fuente de financiamiento del gobierno y lo objetó, proponiendo transparentar los ingresos asociados al consumo de gasolina a través de la aplicación de un impuesto sobre éste. El Ministerio de Finanzas comparte estos planteamientos y presenta la iniciativa al Congreso de la República.

En cuanto a las propuestas en materia arancelaria el argumento expuesto por los funcionarios de gobierno para hacerlas, era que con ello se avanzaba en dar congruencia a las bases del "modelo de apertura económica nacional, puesto en marcha [Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas]. Según nos mencionara Richard Aitkenhead la desgravación arancelaria

"tiene un costo fiscal pero tenemos que aceptarlo, porque no podemos decir que queremos abrir la economía y no bajar las tarifas de importación. Creo que la discusión actual es meramente académica, marginal, porque las diferencias

entre un 5 ó un 15% de aranceles o una unificación o mantener las diferentes categorías ya no son distorsiones económicas importantes”.

La iniciativa relacionada con el impuesto al consumo y distribución de petróleo generó intensos debates en el Congreso, particularmente entre diputados del FRG (Arturo Soto y Juan Francisco Reyes López) y el resto de la Comisión de Finanzas quienes insistieron en rebajar el precio del diesel. Además plantearon la necesidad de eliminar todo tipo de exoneraciones y dejar establecido en Ley, que el Ministerio de Finanzas no podría ajustar o modificar las tasas del impuesto. En adición a lo anterior propusieron la vigencia de una exención a los combustibles (búnker) utilizados en la producción de energía eléctrica para la venta y el consumo público tanto de las entidades estatales como de aquellas que estuvieran interconectadas al sistema estatal, lo cual tuvo dedicatoria especial para los ingenios azucareros que recién estaban integrándose a la red eléctrica como generadores privados. Para salvaguardar esta iniciativa, los parlamentarios del FRG demandaron agregar una disposición específica en la Ley, mediante la cual se fijaran multas, se abriera proceso en los tribunales contra quienes utilizaran los productos exonerados para destinos distintos a los estipulados.

La tabla del impuesto propuesta por las diferentes bancadas, luego de intensas discusiones con el Ministro de Finanzas fue de, “dos quetzales para las gasolinás superior, regular y la de aviación; setenticinco centavos de quetzal como impuesto para el diesel; cincuenta centavos de quetzal como gravamen para la kerosene, la nafta, búnker C, gas propano, gas butano, gas metano y similares a granel en carburación. Además el petróleo crudo utilizado como combustible y asfalto” [*Siglo Veintiuno*, 17/5/1992:4].

El gobierno aceptó estas propuestas y se sumó a las afirmaciones de las diferentes bancadas en cuanto a que los citados ajustes “no tendrían que afectar el precio de la gasolina y derivados del petróleo, debido a que conforme la política de precios convenida ya está incluido en éste el IVA, el sobrecargo y el nuevo gravamen. Los precios acordados y consolidados fueron Q7.95 para la superior, Q7.75 para la regular y Q5.95 para el diesel” [*Siglo Veintiuno*, 17/5/1992: 4]. Estos acuerdos los consideró el gobierno como parte de los compensadores solicitados por las diferentes bancadas del Congreso.

En este mismo sentido se acordó que el Fondo Compensatorio tendría una vigencia no más allá del 1 de julio de 1993, comprometiéndose el Organismo Ejecutivo a que a través del Ministerio de Energía y Minas sería presentada una propuesta sobre como regularían el incremento en los precios de los combustibles [*Siglo Veintiuno*, 26/5//1992: 5].

Otra de las propuestas del gobierno incluidas como parte del programa de modernización tributaria se refirió a la eliminación del impuesto único sobre inmuebles creado en 1988 y en su lugar crear un impuesto territorial que gravara la propiedad de la tierra en función de su ubicación, justificándolo por

“la necesidad de simplificar su aplicación y administración a nivel metropolitano, urbano departamental y rural. Los ingresos derivados de este impuesto serían distribuidos en un 50% para el gobierno central y en 50% para la municipalidad correspondiente. El concepto que se manejó era que el impuesto debía recaer sobre la propiedad de la tierra y no sobre lo que había construido encima de ella. Se propuso una exención sobre la primera manzana o sobre las dos primeras manzanas en la propiedad rural; también exceptuábamos los primeros cin-

cuenta metros en la propiedad urbana” [Richard Aitkenhead , entrevista].

5

APLICACIÓN DE OPCIONES

Al final, el Programa de Modernización Tributaria promovido durante el gobierno de Jorge Serrano Elías no logró dar estabilidad a los ingresos tributarios, aunque los ingresos corrientes se incrementaron a 9.5% del PIB (la mayor tasa en los últimos siete años). Según CEPAL, éste estuvo asociado básicamente al impuesto extraordinario decretado en 1991, así como al crecimiento de las importaciones y a la ampliación de la cobertura del IVA en 1992. Los resultados obtenidos en el área fiscal no fueron globalmente resultantes de las modificaciones en la estructura tributaria ni de la simplificación de procedimientos de pago ni de una mejora sustancial en los procedimientos de administración; tampoco fue una derivación de la ampliación de la base tributaria inducida por la eliminación de ciertas exenciones y exoneraciones en los principales impuestos, el IVA y el ISR, ya que mantuvo privilegios fiscales con base en leyes específicas en favor de exportadores de productos no tradicionales fuera de Centroamérica, de empresas maquiladoras, de usuarios comerciales: industriales o de servicios y de entidades administradoras, de empresas generadoras de energía, de ingenios azucareros y de empresas lecheras y derivados, entre otros.

El limitado poder tributario que la legislación vigente en ese momento confería al Estado, tampoco fue fortalecido. Como anteriormente fue citado, aunque fue emitido el Código Tributario en 1991, su contenido careció de fuerza intimidatoria sobre los defraudadores fiscales, ya que garantizó en demasía el derecho de defensa del contribuyente, sujetando la determinación y

el pago del tributo a plazos muy largos y a múltiples impugnaciones, eliminando así la coercitividad de las normas tributarias. Ello impidió castigar a los defraudadores fiscales en forma pronta y segura, pese a la prioridad concedida en el programa de modernización tributaria a este tema.

La Corte de Constitucionalidad declara con lugar varios recursos legales interpuestos particularmente contra las reformas al IVA y el ISR, así como sobre la Ley del Impuesto Extraordinario y de Emisión de Bonos del Tesoro de Emergencia aprobados en 1991 [véase Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 57-58].

La ansiada progresividad global del sistema fiscal promovida a través del programa de modernización tributaria, tampoco fue realidad. Lejos de disminuir las concesiones tradicionalmente otorgadas a los sectores con mayor poder económico en el país, se reforzó la regresividad de la estructura tributaria, aunque los funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas se esforzaron en afirmar lo contrario. Esto es así porque las medidas decretadas favorecieron principalmente a estos sectores: se baja la tasa del ISR a personas jurídicas y otros patrimonios afectos del 34% al 25%, además de ampliar las deducciones permitidas hasta antes de la entrada en vigencia de la reforma, lo cual iba en contra de la tendencia mundial de disminuirlas al mínimo por sus implicaciones sobre la base tributaria. Se generaliza el IVA bajo el argumento de romper con el ahondamiento de la erosión del impuesto, pero el impacto de esta medida lo recibieron con mayor intensidad los sectores populares pese a estar vigente desde 1991 una lista de precios convenidos para 24 productos de la canasta familiar. Por el contrario, a los exportadores se les concedió tasa cero dentro de este impuesto y se reforzó además las concesiones por la vía del manejo del crédito fiscal, aunque no puede dejar de señalarse que el gobierno continuó teniendo dificultades para su

devolución, lo cual también tuvo su impacto sobre la moral tributaria. Además se redujo el porcentaje de las retenciones del ISR sobre las exportaciones y se introdujo la disposición de que el pago del IVA podría ser deducible del impuesto sobre la renta.

Los importadores no escaparon a esta concesión. Según Pluvio Mejicanos, que durante dicha administración se desempeñaba como funcionario de la SIECA, nos dice que

“en todos los países del mundo para definir la base tributaria del impuesto de importación, lo que se toma es el valor CIF de las importaciones más los derechos arancelarios más los impuestos específicos para cobrar el IVA. En Guatemala el IVA se cobra sólo sobre el valor CIF, o sea le quitan elementos del costo y entonces se hace una base tributaria más pequeña argumentando que ello se justifica porque de no ser así se violaría el mandato constitucional que prohíbe la doble tributación. Todos esos elementos que le indicaba forman parte del costo y entonces no tendrían por qué ser excluidos. Así es como se calcula en todos los países del mundo”.

Las dificultades financieras del gobierno incidieron en que no se pudiera privilegiar el gasto público, particularmente el asociado a inversión que sólo alcanzó el 40% de lo programado, según CEPAL. Aunque el gasto total se elevó, ello fue consecuencia de la prioridad concedida a la atención del servicio de la deuda pública externa e interna como a los incrementos salariales otorgados al sector público, destinos que tuvieron un peso relevante en esta variable fiscal.

Fue notoria también en la administración de Serrano la baja capacidad de ejecución de la inversión pública. En tanto que los ministerios de Defensa y Finanzas Públicas sobrepasaron su programación presupuestaria, lo cual en buena medida estuvo asociado al manejo de los gastos confidenciales, el sector eléctrico

continuó recibiendo transferencias del Gobierno Central y el de comunicaciones presentó cierta "recuperación". Los ministerios sociales (Salud, Educación y Desarrollo Urbano y Rural) que tuvieron a su cargo ejecutar proyectos calificados de compensación social, apenas utilizaron en promedio un 8% del monto que les fuera presupuestado. Esto demostró una vez más la histórica debilidad de la estructura gubernamental para movilizar recursos públicos pese a la justificación de la reforma tributaria y a los resultados obtenidos.

Según la Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social financiada parcialmente por el Banco Mundial, aunque el gasto público creció durante la gestión de Serrano Elías, la tasa de crecimiento promedio de los gastos sociales, educación y salud, en relación al PIB, si bien logró superar la tasa registrada en 1990 (3.45%) en el segundo año de gobierno al situarse en 1992 en 3.66%, estuvo lejana de aproximarse a la de 1986 cuando se sitúa en 5.32% o a la de 1989 cuando alcanzó 4.79% [Unidad Regional de Asistencia Técnica, 1996: 30-32].

Sí fueron, en cambio, notorios los beneficios obtenidos por los sectores con mayor poder económico en el país, resultado de la alianza política y económica manifiesta con el gobierno y los partidos políticos con mayor representatividad en el Congreso, quienes aprovecharon las ventajas ofrecidas por los instrumentos monetarios, cambiarios, crediticios y fiscales incluidos en el programa de estabilización económica, para aumentar sus niveles de ganancia sin mayores riesgos para el capital. Los resultados acumulados revelan que este programa generó pérdidas operacionales al Banco de Guatemala por cerca de Q1,736.2 millones, resultantes de la no solución del problema fiscal, de lo cual tomó ventaja el sector financiero en detrimento de la inversión productiva y de las propias finanzas públicas.

La actividad productiva fue subsumida por la especulativa, tanto financiera como comercial. El gobierno fortaleció una política contradictoria de subsidios, por la vía financiera, sin lograr respuesta del sector privado en la inversión productiva y en consecuencia en el empleo. Sólo en 1991 las pérdidas operativas del BANGUAT derivadas del manejo de la política monetaria tuvieron un incremento del 62% en relación al año precedente y en 1992 se incrementó en un 70%, respecto a 1990. El manejo macroeconómico realizado con Serrano Elías reprodujo un crecimiento mayor en la llamada "bomba monetaria", cuya responsabilidad fue atribuida por las élites económicas al desempeño del sector público nacional.

Lo anterior sumado a la política de crédito cero que el Banco de Guatemala ejecutó por los compromisos contraídos con el FMI en el marco del Acuerdo Stand By, pero también por las presiones que el propio sector financiero nacional ejerció sobre el gobierno, preparó el camino para justificar la reforma constitucional promovida por Ramiro De León para modificar el artículo 133 constitucional.

Los mismos líderes del CACIF como Víctor Suárez, al evaluar el desempeño de la política macroeconómica de ese periodo, manifestó al Equipo de Investigación de FLACSO que la denominada política de estabilización se les había "pasado de tueste". El propio ex presidente del Banco de Guatemala, Federico Linares, manifestó al afirmarle que durante su administración, el Estado trató formal o discursivamente de modificar su política de subsidio al pasar de un subsidio que nosotros calificamos como una distorsión del mismo enfoque económico de gobierno. Esto es así porque a través de la política monetaria, se subsidió a otro sector que bajo el argumento de no existir expectativas económicas favorables, decidió incrementar sus utilidades por la vía financiera y no por la productiva. Linares nos dice al respecto

“los bancos se vieron en la obligación de salir a comprar al mercado los CENIVACUS y los CDPs a un precio igual al promedio de la tasa pasiva (en ese momento 11.65%). Ahora como no era suficiente, el gobierno tenía que colocar esos recursos en la Bolsa, en licitaciones. Los bancos adquirieron esos instrumentos a tasas de interés bastante rentables. Pero yo diría que fue una distorsión pero no premeditada, porque los pudieron haber adquirido las empresas. Muchos de los que éramos miembros de la Asociación de Banqueros no estábamos de acuerdo con lo que estaba sucediendo, lo que tenía que hacer el gobierno era retirarse de las operaciones de mercado abierto. Pero fíjese, cómo podía hacerlo sin crear presiones inflacionarias (...) Yo he visto ese juicio que usted me comenta y la verdad así fue”.

La política económica del presidente Serrano Elías tuvo un horizonte de corto plazo (estabilización económica), concentrándose en la atención de tres desequilibrios considerados fundamentales: las pérdidas cambiarias y operacionales del Banco de Guatemala, los desequilibrios de la balanza de pagos y el desequilibrio fiscal. Su aplicación no evidenció ningún rasgo de vulnerabilidad frente a los sectores con mayor poder económico en el país ya que fueron los más beneficiados con las medidas económicas adoptadas.¹⁸ Por el contrario acumuló crecientes manifestaciones de inconformidad de parte de los sectores populares para los que no hubo respuestas favorables ante sus demandas por lograr un mejoramiento en su nivel de vida y la

¹⁸ Pese a todos los beneficios que el programa de estabilización económica otorgó al sector privado existió presión sobre la Banca Central para que se devaluara el quetzal, aspecto que no fue admitido por ésta. Véase *Siglo Veintiuno*, 6/2/1992: 5.

superación de la miseria resultante de la aplicación de las políticas financiera, de salud, de vivienda y de empleo.

Los compromisos establecidos en su Programa de Gobierno que pretendieron “sentar las bases para que, en un ambiente de libertad, se construya una democracia económica y social, que estimulará y retribuirá equitativamente el esfuerzo y la iniciativa de los guatemaltecos; en donde el principio de subsidiariedad del Estado guiará la acción del gobierno en pro de una democracia económica y social en el país”, quedó en entredicho. El gobierno mantuvo privilegios fiscales y monetarios en detrimento de su situación financiera, reforzando las ganancias de las élites económicas con las medidas de estabilización puestas en marcha [Ministerio de Finanzas Públicas, 1993: 42].

La importancia de las “élites” en el ámbito económico fue un hecho probado, su presencia en el ámbito político se expresó en la participación activa de algunos de sus miembros en el Gabinete de Gobierno, desde donde pudieron incidir sobre la orientación de la política económica nacional.

A manera de síntesis, las principales iniciativas tributarias aprobadas por el Congreso de la República como parte de la reforma tributaria del gobierno de Serrano Elías se recogen en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Iniciativas de la reforma tributaria
de Serrano Elías

<p>A. Impuesto sobre la renta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se simplifica el sistema de deducciones personales y se establece un deducible de Q24,000.0. • Se aumentan las deducciones a las empresas: no establece límite sobre sueldos, sobresueldos, salarios pagados a los trabajadores; remuneraciones para socios que sean principales accionistas; indemnizaciones pagadas por terminación de la relación laboral; reservas que se constituyan como porcentaje del total de remuneraciones anuales; reservas destinadas a cubrir las cuentas incobrables como un porcentaje de los sueldos deudores de cuentas y documentos por cobrar; viáticos y gastos similares como porcentaje de la renta bruta; y, las regalías pagadas por el uso de marca y otros gastos similares. • Se reduce el número de tramos para las personas de 16 a 3. • Se baja la tasa máxima personal del 34% al 25% y se aumentó la mínima del 4% al 15%. • Se substituye la tabla de tramos para las empresas por una tasa única del 25%. • Se suprimen varias exenciones: intereses producidos por depósitos constituidos en bancos y financieras y a través de la bolsa de valores, así como el exceso del cien por ciento en concepto de aguinaldo a empleados.
<p>B. Impuesto al Valor Agregado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluye la figura del pequeño contribuyente. • Se crea la factura especial para aquellos comerciantes y prestadores de servicios informales, que hasta antes de la vigencia de la nueva Ley, habían permanecido al margen de las contribuciones.

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1992

<p>A. Impuesto al Valor Agregado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen tres formas para devolver el crédito fiscal: que el remanente se impute a cualquier clase de tributo adeudado; que el remanente sea reembolsado (siempre y cuando exista solvencia con la DGRI por parte del contribuyente; y, que le sean emitidos al contribuyente, uno o varios vales tributarios aplicables al pago de cualquier impuesto o derecho arancelario (siempre y cuando exista solvencia con el fisco). • Se elimina todo lo referente a infracciones y sanciones como resultado de la entrada en vigencia del Código Tributario en 1991.
<p>A. Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminan las tasas del 1% y del 5% y se unifica la tarifa en el 3%. • Las tasas específicas en su mayoría aumentan. Se adicionan como sujetos del impuesto los testimonios de escrituras públicas de constitución, transformación, modificación, liquidación o fusión de sociedades mercantiles. • Se elimina la tasación de actuaciones judiciales, administrativas y arbitrales, así como los avisos y certificaciones extendidas en estos casos. Además los manifiestos de carga, cartas de porte y conocimientos de embarque de importación o de exportación. • Como exenciones se agregan: actos y contratos celebrados por las cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas entre ellas mismas, más no los actos que realicen con terceros. Las aportaciones patronales y laborales para la creación de fondos de pensiones aseguradas o no aseguradas. Títulos de crédito extendidos en el extranjero para ser pagaderos en el país o viceversa, siempre y cuando los bienes hubiesen sido ingresados al sistema bancario nacional.

LOS DOMINIOS DEL PODER: LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

<p>A. Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo</p>	<ul style="list-style-type: none">• Como bienes no afectos se incluyen: el petróleo crudo nacional, el petróleo crudo y/o reconstituido importado que sea utilizado para su procesamiento por las refinerías instaladas en el país; el petróleo crudo nacional que se exporte y los productos terminados• Exenciones: la generación de energía eléctrica para la venta y consumo público usados como combustibles en plantas termoeléctricas conectadas al sistema eléctrico nacional.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 34-43.

Los acontecimientos acaecidos en mayo de 1993, como se verá en el Caso siguiente, incidieron fuertemente en los resultados tributarios, lo cual confirma que el rendimiento en esta área más que depender en estricto sentido de las tasas de los impuestos o de decisiones económico-financieras, está estrechamente vinculado a factores de confianza y del clima político prevaleciente en el país.

IV
LA REFORMA
TRIBUTARIA DE 1994
Mayra Palencia Prado

1

EL CONTEXTO

La crisis institucional provocada por el autogolpe del ex presidente Jorge Serrano Elías, en mayo de 1993, demostró la fragilidad política del proyecto constitucional iniciado en 1985, pero simultáneamente desencadenó nuevas dinámicas a favor de cambios en las tradiciones políticas guatemaltecas. Fue resultado de una crisis de gobernabilidad en el proceso político dirigido por los militares desde el golpe de Estado de marzo de 1982. La idea castrense, al "edificar esta democracia, fue contar con un instrumento político eficaz que contribuyera a derrotar a la guerrilla y relevara al ejército en el desgaste que implicó el ejercicio directo del poder y la administración pública" [Berganza, 1994: 27]. El "serranazo" vino a demostrar la fragilidad en las alianzas y la débil integración orgánica del Estado, con lo cual quedó expuesto a crisis políticas recurrentes.

Promovido por el presidente Jorge Serrano Elías con el apoyo de un sector del ejército, el autogolpe pretendió la disolución del Congreso y la Corte Suprema de Justicia, la derogación de varios derechos civiles incluidos en la Constitución Política de la República y la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. La crisis duró diez días, después de la cual ascendió a la

presidencia el ex Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio.

La justificación de las medidas asumidas fue dada a conocer por cadena de radio y televisión a nivel nacional. Serrano expresó que “durante dos años he sido víctima del chantaje político del Congreso. Mi decisión es alcanzar una democracia real y abandonar una de fachada”. Continuó diciendo

“(...) quiero comunicarles con toda sinceridad a ustedes unas medidas que he decidido tomar que son quizás, las medidas más fuertes que he tomado en mi vida. Tengo que confesarles que llegar a estas decisiones no ha sido fácil, pero en muchos momentos yo me he preguntado ¿para qué estoy en la Presidencia de la República? ¿Para tolerar que la ley se siga violando en la forma en que se ha violado? ¿Estoy para ver que el sistema de derecho es atropellado y que cualquier guatemalteco se crea con la libertad de hacer lo que quiera en el país? Yo creo que no. Yo creo que la democracia es libertad, pero no libertinaje, la libertad es un sistema que nos permite vivir a todos armónicamente pero jamás abusar uno de otro. Lo que nosotros pudimos ver la semana pasada, esas escenas grotescas que se pudieron ver a través de todo el país y de todo el mundo, dejan mucho que desear de lo que debería ser un sistema democrático (...).”¹

1 Serrano Elías se refería a las manifestaciones que días atrás se habían realizado en la ciudad capital, una de ellas contra la política económica de su gobierno calificada de neoliberal, así como por la muerte del estudiante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Abner Hernández Orellana, provocada por un elemento de seguridad del diputado por el PR Obdulio Chinchilla Vega en momentos en que se realizaba una protesta estudiantil frente al Congreso de la República, contra

Continuó diciendo,

“(...) El país necesita que le sean restablecidas sus estructuras jurídicas, que depuremos realmente de fondo los problemas que tenemos a nivel del Ejecutivo y de los otros organismos de Estado, pero también necesitamos reformar nuestro Estado para hacerlo más moderno, un Estado que responda a las necesidades de las mayorías (...) Me siento muchas veces frustrado de ver lo inmediato, la visión a corto plazo, lo miope que son muchos guatemaltecos que se aferran por ganar un poco de popularidad política a cosas inmediatas y que pierden de vista esa función trascendente de largo plazo que se debe tener en la administración de nuestros países (...)

(...) estoy seguro de que (las) decisiones (que he tomado) serán para el bien de nuestra patria, para depurar el Estado de todas las formas de corrupción (...) pero también para construir un Estado moderno que dé una base para que los siguientes gobernantes de este país puedan realmente trabajar y podamos colaborar todos juntos en la reconstrucción de una patria noble, de una patria digna.

Esta decisión ha sido eminentemente una acción civil para depurar a la sociedad civil (...) Nada tuvieron que ver los militares, quienes sólo fueron notificados de lo actuado (...)

la disposición del Ministerio de Educación de establecer un carnet estudiantil que regularía el acceso al transporte público gratuito para todos los estudiantes de la capital. Además la prensa nacional registró que en dicha manifestación los trabajadores del sector público presionaron por la paralización de los servicios públicos, particularmente de salud y educación. La Unidad de Acción Sindical y Popular, la Asamblea Nacional del Magisterio y sectores de trabajadores de los ministerios de Comunicaciones y Obras Públicas y de Salud, fueron los sectores que convocaron a dicha manifestación.

La sociedad civil debe ser depurada, necesita entrar en orden y asumir su responsabilidad.”

Agregó,

“He decidido suspender temporal y parcialmente la Constitución de la República según lo permite el Artículo 21 transitorio y final de la misma Constitución. Este Artículo establece que la Constitución continúe con plena validez y vigencia, pero al mismo tiempo nos da cabida a hacer algunos cambios que consideramos extremadamente urgentes.

Para que nadie se confunda quiero hacer dos salvedades: primero, que no pretendo quedarme en el poder ni un día más del periodo que tengo por mandato popular y legítimamente ganado en las urnas. Es decir que Dios primero estará entregando la Presidencia de la República con un país reconstruido, digno y moderno el 14 de enero de 1996, tal como corresponde al mandato que el pueblo me dio. Segundo, quiero decir que en este preciso momento solicito al Tribunal Supremo Electoral que proceda a convocar en sesenta días a una Asamblea Nacional Constituyente que permita hacer una revisión de nuestro texto constitucional y nos permita tener una Constitución que supere todos los problemas que la actual tiene (...).²

2 Según analistas políticos, el mensaje de Serrano Elías se refería a dos motivos que lo llevaron a tomar la decisión del golpe de Estado: a) el chantaje político al que estaba siendo sometido el gobierno por parte de algunos miembros del Congreso que le impedían tomar las decisiones que consideraba convenientes para el país, obligándolo a tomar decisiones que no compartía y que según él le impedían avanzar en su Programa de Gobierno; y, b) el narcotráfico cuyas acciones habían representado en 1992, un volumen confiscado equivalente al PIB nacional

Como resultado de la decisión del gobierno estadounidense de suspender toda ayuda al régimen, dos días después del autogolpe, Serrano declara al diario mexicano *El Universal* que "a diferencia de otras naciones nosotros no dependemos de la ayuda norteamericana, y no nos vamos a hincar para implorarla". Y dos días más tarde de hacer estos comentarios, en cadena de radio y televisión nacional, propuso a los guatemaltecos la ejecución de cuatro medidas:

- a) El gobierno, en consulta con los partidos políticos y otros sectores civiles del país, elaborará un proyecto de reformas constitucionales y normas transitorias de gobierno.
- b) El proyecto deberá someterse a aprobación por la población mediante consulta popular, en un plazo máximo de 90 días.
- c) En este proyecto se incluirá, en sus normas transitorias, la elección de un Congreso que ejercerá la acción legislativa desde su instalación hasta la finalización del actual período presidencial, el 14 de enero de 1996.
- d) Las reformas se orientarán al perfeccionamiento de la democracia mediante el fortalecimiento de la estructura de independencia y autonomía de las instituciones del gobierno, autonomía tanto para los organismos e instituciones que actualmente la tienen como para las procuradurías de los Derechos Humanos, General de la Nación, el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas. Asimismo eliminar o restringir severamente inmunidades y privilegios de funcionarios públicos.

Poco después de la crisis, Héctor Rosada Granados, dijo que la transición política iniciada en 1982 se había agotado "por no

y que según los propios analistas se había logrado infiltrar en las instituciones del Estado.

contar con objetivos estructurales a largo plazo y por carecer de cuadros políticos capaces de hacerla madurar hacia la democracia". Para Rosada, la falta de mecanismos que intermedien las relaciones entre la sociedad civil y el Estado ha resultado en la "reproducción incontrolada de pobreza, inseguridad, violencia y confrontación" [Rosada Granados, 1993].

Diversos analistas han anotado dos principales razones para explicar porque el presidente Serrano Elías se decidió a realizar una medida tan drástica como el autogolpe.³ Primero, la desarticulación, en abril, de la "triple alianza" entre la Unión del Centro Nacional, la Democracia Cristiana y su propio partido, el Movimiento de Acción Solidaria, significaba que difícilmente Serrano iba a poder seguir con un control mínimo del legislativo. Segundo, la administración Serrano fue duramente criticada por corrupción, y se esperaba un juicio contra el mandatario, similar a lo que ocurriera en Venezuela. A éstas puede agregarse la expectativa que pudo haber representado para Serrano los resultados del caso Fujimori en Perú, aunque perdió de vista que la estabilidad del poder en ese país latinoamericano era mayor dadas las alianzas existentes no sólo con el sector privado sino con el propio ejército del cual Fujimori recibió en todo momento respaldo en las acciones realizadas.

3 Revisar, entre otros, los siguientes ensayos: René Poitevin, "Guatemala: la crisis de la democracia: dudas y esperanzas en el golpe de Estado de 1993". *Debate* No. 21, FLACSO, Guatemala, 1993; Mario Solórzano, "Guatemala: una propuesta de gobernabilidad para la transición democrática". *Cuaderno de Discusión* No. 9. FLACSO, Guatemala, 1993; Gabriel Aguilera Peralta, "La democracia y la cuadratura del círculo: la crisis política en Guatemala". *Polémica* No. 1, tercera época, Guatemala, enero-junio 1994; Josef Thesing, "Al rescate de la democracia en Guatemala". INCEP, *Panorama Centroamericano*, Temas y Documentos de *Debate* No. 3/93, Guatemala, mayo-junio 1993.

Alejandro Gramajo, Ministro de la Defensa del Gobierno de Vinicio Cerezo, declaró a la prensa mexicana en relación con el golpe de Estado de Serrano Elías que,

“El momento psicológico por los acontecimientos en otros países de Latinoamérica y las amenazas continuas de los poderes en pugna, motivaron a Serrano para que el 25 de mayo ejecutara el primer golpe de Estado civil que experimenta el país, utilizando para ello la policía nacional, los recursos de la Presidencia y, por supuesto, valiéndose de la indiferencia o lenidad del alto mando del ejército (...)”

Refiriéndose a la pérdida de legitimidad de la denominada “triple alianza” en el Congreso de la República y a su percepción sobre la actuación del sector privado organizado, Gramajo dice a la misma fuente

“tratando de minimizar el daño (del autogolpe) hicieron (algunos líderes políticos y empresarios) acercamientos secretos entre la cúpula militar, el ex presidente Serrano y el ex vice presidente Espina Salguero, en la fase intermedia de la crisis, y no fueron capaces de imponer su criterio en la elección parlamentaria del presidente De León Carpio.

Los grupos del sector económico no propusieron ni apoyaron la nominación del presidente De León Carpio; esperaban el nombramiento del Vicepresidente y miembros del Gabinete para recuperar terreno.

El conservadurismo extremo se manifestó durante o después de la crisis. La insurgencia armada, al igual que lo hizo en 1966 con el presidente Julio César Méndez Montenegro, (y en) 1986 con el otro presidente, Vinicio Cerezo, para justificar su intransigencia, mistifica al ejército.

Los grupos del sector social al momento, con la nominación de De León, llevan ventaja inicial de los resultados de la crisis; no así los grupos de denuncia que no estaban preparados, y que no pudiendo adaptarse a la situación tan sorpresiva y cambiante, siguieron con su sonsonete, también mistificando al ejército.

El ejército de Guatemala después de ocho días de ambivalencias, por fin pudo demostrar su voluntad de sustraerse del accionar político" [*Excelsior*, 19/6/1993: 24].

El denominador común de las reacciones de los diversos sectores que se opusieron al autogolpe (partidos políticos, CACIF, sindicatos y grupos populares) fue la demanda de depurar las instituciones del Estado, o sea, la renovación de parte de la clase política del país. El interés compartido indujo a la formación de un frente común para evitar el retroceso en el proceso de democratización, pero se enfatizó en el cambio de funcionarios y sólo en un muy bajo perfil se hizo presión para reestructurar las instituciones dado el contexto político prevaleciente.

Este acuerdo genérico entre los sectores se mantuvo a través de la Instancia Nacional de Consenso,⁴ creada el 30 de mayo por iniciativa de algunas élites de la clase política y del CACIF, hasta que las diferencias de visión política y los viejos radicalis-

4 La Instancia Nacional de Consenso integró en primera instancia a dirigentes de la DCG, UCN, al Consejo Nacional de Unidad de Trabajadores (CNUT), al Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala y a representantes del sector empresarial, CACIF. Luego se incorporó la Confederación Guatemalteca de Federaciones de Cooperativas, el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco. Los antecedentes de estas iniciativas fueron: para el movimiento popular, los diálogos nacionales de la década de los ochenta y para el sector político y empresarial, el pacto social de la época de Serrano.

mos ideológicos impidieron una negociación que recogiera preocupaciones y propuestas de todos los sectores protagonistas de la reacción contra el autogolpe.

Según nos indicara Luis Reyes Mayén, en ese momento vice presidente de CACIF,

“hacia abril después de las elecciones municipales de 1993, hubo rumores de que se trataba de poner un estado de excepción entonces tuvimos una reunión y decidimos con representantes del sector laboral, cooperativista y empleadores oponernos a esa iniciativa (...) Ya el 25 de mayo me llama Carlos Vielman y le dije no podemos quedarnos así, tenemos que oponernos al golpe contra Serrano pues no se trataba de estar ni a favor ni en contra, se trataba de defender la institucionalidad del país. Pero luego me envía una persona con un papel y me dice es al revés, él es el que está dando el golpe (...) Entonces llamé a José Hernández Pinzón, a Jesús Godínez (líderes sindicales de la época). Hubo una batalla a lo interno del sector empresarial, porque había quienes decían que esto era lo que necesitábamos; fue gente de alguna edad que pertenecía al sector agrícola diciendo, es nuestro momento (...) La presencia de Carlos Vielman fue vital para que lográramos unificar al empresariado alrededor de oponernos a la decisión de Jorge Serrano (...) Serrano hizo todo lo posible para romper la unidad; escogió a diez empresarios y los escogió muy bien, eran los empresarios de economía de escala, los empresarios más fuertes del país (...) Nosotros la misma noche tuvimos una reunión con altos mandos del ejército y para mí que eso nació muerto”.

Sin embargo, el movimiento popular y sindical fue el sector finalmente excluido de la negociación para retornar a la legali-

dad. Su posición en esta coyuntura fue la única que exigió directamente que el "Ejército y su Alto Mando deben mantenerse alejados de las discusiones y de la concertación entre los sectores de la sociedad civil y los órganos constitucionales".⁵ Este sector convocó e integró el Foro Multisectorial Social, con la presencia de numerosas organizaciones de la población.

El "serranazo" reveló que para el retorno a la constitucionalidad o para la democratización del país, no bastaba con la elección de gobiernos civiles. La estabilidad política de la nación también dependía de la legitimidad de la autoridad pública, de alianzas estables entre los grupos de poder, del respeto a la opinión ciudadana y de la efectiva consolidación de las instituciones garantes del derecho (la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral). Es decir, de condiciones básicas pero óptimas para mantener la gobernabilidad.

La Instancia Nacional de Consenso, creada como reacción al autogolpe, jugó un papel decisivo no sólo para oponerse a la toma de poder por el ex vice presidente Gustavo Espina, sino porque transmitió oportunamente una propuesta al Congreso con tres nombres de candidatos para la presidencia: Ramiro De León Carpio (propuesto por los sectores sindicales y populares), Arturo Herbruger Asturias (propuesto por la Democracia Cristiana) y Mario Amézquita (propuesto por el CACIF). De León Carpio y Herbruger Asturias fueron electos como Presidente y Vice Presidente el 6 de junio de 1994.

Esta Instancia, aunque duró pocos meses, logró consensos antes inimaginables entre los diversos sectores representados en

5 "Propuesta del Foro Multisectorial Social", Guatemala, 4 de junio de 1993: 227-229.

favor de la depuración de los órganos del Estado, en particular del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales un alto porcentaje de sus miembros habían avalado los intentos del vice presidente de Serrano, Gustavo Espina, para asumir inconsultamente la Presidencia. La participación de figuras tales como Víctor Suárez, ex presidente de la Cámara de Industria y del CACIF así como Peter Lamport, ex presidente de la Cámara de Comercio y del mismo Comité Empresarial, fueron relevantes en esta coyuntura.

En el CACIF, según nos refirió Luis Reyes Mayén “no sabíamos si Ramiro De León podía ser buen Presidente o no, casi que no lo sabríamos de nadie, lo que estábamos viendo es que la gente lo quería a él. Pero algunos miembros de CACIF no estaban convencidos de que esa designación fuera la mejor opción”.

Una vez electo el nuevo Presidente de la República, creció un virtual clamor popular —estimulado por los compadrazgos entre los partidos políticos— a favor de una depuración completa de los organismos judicial y legislativo.⁶ Fue en este punto donde la Instancia Nacional de Consenso no fue capaz de consensuar y sobrevivir. Los sectores más cercanos a la clase política tradicional se decidieron por una depuración selectiva,

6 Según citó ASIES en el “IX Seminario sobre el rol de los partidos políticos”, en el Congreso de la República se concentra la crisis del sistema de partidos políticos. Este organismo se mantuvo al margen de los cambios institucionales democráticos realizados a la fecha. El fallido golpe de Estado de Serrano Elías reveló que la actividad parlamentaria, tradicionalmente reducida a pugnas interpartidarias y a la compraventa de votos, carece de estrategias para abordar temas nacionales de alta prioridad, como la viabilización de los Acuerdos de Paz, el fortalecimiento institucional y democrático, la modernización y descentralización del Estado y la planificación del desarrollo. [ASIES, 1994: 175].

mientras que los sectores populares optaron por sostener una postura por la renuncia total.

En su afán de mantener el apoyo popular, el nuevo Presidente ratificó el 26 de agosto de 1993 su postura de pedir la renuncia de todos los miembros del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia y llamó a una Consulta Popular para apoyar su posición, entrando así en una pugna directa con la mayoría del Congreso, quien se inclinaba por la renuncia de sólo 16 diputados.⁷

Al comenzar a recibir presiones tanto de militares como de empresarios, De León Carpio empezó a distanciarse de su actitud populista, para encauzar este conflicto estrictamente hacia una recomposición de cuotas tradicionales de poder. Así debilitó su diálogo con los sectores populares proponiendo, sin consultarles, un paquete de reformas constitucionales para la Consulta Popular. Los políticos en el Congreso y el sector privado organizado también prepararon sus "paquetes de reformas", provocando la necesidad de un diálogo entre el Organismo Legislativo y el Ejecutivo, con la mediación de la Conferencia Episcopal. Los grupos de poder llegaron finalmente a un acuerdo el 15 de noviembre de 1993, y la Consulta Popular quedó convocada para finales de enero de 1994. Estas medidas fueron interpretadas como componendas políticas y, para muchos sectores so-

7 La Democracia Cristiana y el Partido de Avanzada Nacional pidieron la renuncia de todos los diputados. La diferencia entre estos dos partidos radicó en que la mayoría de los parlamentarios de la DCG figuraban entre los 16 depurables, mientras que el PAN se encontraba "más limpio" y manejó sus ventajas retirándose temporalmente del Congreso. El llamado "Gran Grupo Parlamentario" (UCN, FRG, MAS, etc.) se inclinó por una depuración selectiva [*Inforpress Centroamericana*, 1993].

ciales, desvirtuó las expectativas de reestructuración del sistema político partidario.⁸

La consulta popular

Después de una fuerte campaña publicitaria, financiada tanto por el gobierno como por el CACIF, la Consulta Popular se llevó a cabo el 30 de enero de 1994, ganando el "sí", pero con un abstencionismo sin precedentes del 84%. De aproximadamente 3.4 millones de ciudadanos empadronados, sólo 370 mil votaron por el sí, 71 mil votaron por el no, y unos 97 mil personas anulaban sus votos.⁹

8 La influyente revista *Crónica*, que de alguna manera representa el sentimiento de un sector de empresarios, que fue uno de los más eufóricos en su rechazo al autogolpe, editorializó a mediados de octubre, sobre el "fin de la ilusión revolucionaria". Expresaron: "el presidente De León Carpio no ha podido impulsar una verdadera renovación del sistema democrático y la clase política ha demostrado ser más testaruda de lo esperado (...) estos ocho años de experimento democrático han hecho prácticamente invencibles a quienes conforman la tribu política criolla" [*Crónica*, 15/10/1993: 7]. Por su parte ASIES comentó varios meses después, en abril de 1994, que "los guatemaltecos están lejos de afirmar que han logrado superar la crisis de gobernabilidad y reorientar el proceso democrático por el cauce adecuado". "Análisis del uno de enero al 25 de marzo de 1994" p.4.

9 Varias interpretaciones surgieron sobre el significado del abstencionismo en este evento. Según el movimiento popular, "el abstencionismo fue una prueba palpable de politización, madurez de la conciencia cívica y un rechazo consciente a la situación actual en que se debate el pueblo de Guatemala. Refleja también, por otra parte, el agotamiento de un sistema político excluyente y que exige la rectificación inmediata del curso del proceso democrático del país". *Informe final consulta popular alternativa*. Guatemala, julio de 1994: 5. Otros analistas apuntaron hacia una multiplicidad de causas: "que el pueblo no entendía la

La posición de los grupos populares en relación con la Consulta fue disímil. La mayoría de los miembros de la Unión de Acción Sindical y Popular (UASP) —incluyendo la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSTRAGUA), el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA)— apeló por el abstencionismo, mientras la Coordinadora General de Trabajadores Guatemaltecos (CGTG), la Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG) —también miembro de la UASP—, la Federación Sindical, Obrera y Campesina (FESOC) y la Universidad de San Carlos se inclinaron por el no. El día siguiente de la Consulta, los sectores populares se reunieron para analizar el evento, concluyendo que era ilegítimo y llamando a la renuncia del presidente De León Carpio [*Siglo Veintiuno*, julio de 1994].

De modo que la Consulta Popular fue al final un pacto tensamente negociado entre el Ejecutivo, el ejército, la clase política y el sector privado organizado para redistribuirse poder en el contexto de una débil y cupular reestructuración del Estado. Ese pacto aunque coyuntural, liberaba tensiones para continuar con el proceso de paz y realizar cambios básicos en varias instituciones públicas. Con el sí de los guatemaltecos para elegir un nuevo Congreso, fueron aprobadas simultáneamente una serie de reformas constitucionales que, entre otras, incluyeron: la reducción de la intervención del Organismo Ejecutivo sobre el Legislativo, la creación de mecanismos menos sujetos al compadrazgo político en la selección de magistrados, nuevas funciones del Ministerio Público que le otorgaron la dirección

naturaleza del referéndum, que no habían candidatos locales ni nacionales que les motivaran a votar y que los partidos políticos no movilizaron a sus bases" [*Inforpress Centroamericana*, febrero de 1994: 8].

de la investigación penal y la reducción del período presidencial de cinco a cuatro años.

En lo que concierne a los temas más relacionados con el asunto fiscal, la revisión constitucional se expresó en el incremento del 8 al 10% del presupuesto nacional destinado a las municipalidades; en la prohibición expresa a asignar partida alguna para financiar gastos confidenciales que en el pasado se habían utilizado discrecionalmente por los políticos.

Especialmente importante fue la modificación del artículo 133 con lo cual el Banco de Guatemala quedó impedido para otorgar crédito y aval financiero al Estado, excepto en situaciones de emergencia nacional. Esta decisión dio lugar a que el gobierno buscará dicho financiamiento en la banca privada nacional y extranjera además de permitir cumplir con exigencias vinculadas a los programas de ajuste estructural en marcha. Es así como, tomaba carácter constitucional la medida de crédito cero que el Banco de Guatemala aplicara al gobierno desde el comienzo de la gestión de Serrano Elías, en 1991.

Según recuerda Alfonso Portillo, ex miembro de la DCG y representante del Congreso de la República ante la Junta Monetaria,¹⁰ cuando este tema fue abordado al interior de la Junta,

“nos dijeron hay que resolver el problema del crédito del BANGUAT al sector público para resolver el problema fiscal. Vamos a matar dos pájaros de un tiro, por un lado no vamos

10 Alfonso Portillo, luego de varios años de estar fuera del país militó en la DCG y fue designado por el Congreso de la República ante la Junta Monetaria de 1991 hasta el primer semestre de 1994. En el primer semestre de 1995 se adscribió al FRG y es nominado como su candidato presidencial en las elecciones de fines de ese año, ante el impedimento constitucional para que participara Efraín Ríos Montt, líder máximo del mismo partido.

a promover la inflación y por el otro, vamos a obligar al Estado a que haga una reforma tributaria que haga progresiva la estructura fiscal con lo cual vamos a aumentar los ingresos, a mejorar la calidad y la cantidad del gasto público y evitar que se genere un nivel elevado de inflación. Y entonces el Banco de Guatemala ya no le dio más financiamiento al sector público con tasas de 8 o 9%, sino que fue la banca privada nacional a niveles que en algunos momentos duplicó esta tasa y en otros superó este nivel (...) Por eso concluyo que la política económica es producto del que tiene el poder económico; no hay Estado carente de soberanía que pueda implementarla con carácter nacional, ése es el gran problema. Sabe, Federico Linares, Lizardo Sosa y Arturo Soto fueron los que más impulsaron la reforma del artículo 133”.

En el Congreso, quien más aprovechó el desprestigio de los partidos políticos que habían dominado la transición de los años ochenta (la DCG y la UCN) para incidir en las decisiones que la coyuntura política había generado, fue el sector privado organizado, que estaba muy vinculado con los dos principales partidos políticos de derecha, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional. Estos dos partidos obtuvieron el mayor número de curules en las elecciones convocadas por la Consulta de enero de 1994, mismas que de nuevo reportaron una baja participación. Los resultados de la elección crearon un nuevo balance de poder en favor del FRG (con 32 de los 80 diputados) y el PAN (con 24) desplazando a los partidos con relevante participación en los años ochenta (la DCG y la UCN).

El CACIF y el tema socioeconómico en la agenda de paz

Durante el gobierno de Ramiro De León Carpio se inició la discusión del tema socioeconómico y agrario con la URNG y, la participación del sector privado representado en el CACIF, particularmente del sector agropecuario, fue de naturaleza coyuntural. Tanto el gobierno como el Ejército recibieron fuertes presiones de las asociaciones agrícolas como de la Cámara del Agro para que se tomaran en cuenta sus intereses y posiciones. Aunque con un tono menos radical, la cúpula del CACIF también mostró su oposición a varios de los enfoques de las partes sobre este tema.

Tres casos típicos en la historia reciente ilustran que el sector empresarial en general, tiende a mantener un comportamiento de acción y reacción, muchas veces radical, en función directa de la defensa de sus intereses económicos: a) el intento de los constituyentes en 1984 de definir en el artículo 39 de la nueva Constitución la función social de la propiedad privada y la estricta reglamentación del poder tributario del Estado; b) la reforma tributaria en 1987¹¹; y, c) las propuestas del Gobierno y la URNG en la negociación sobre el tema socioeconómico y agrario.

La lucha en contra de las readecuaciones tributarias ha sido abanderada por el CACIF, único sector en el país con derecho a veto en todo lo referente a las medidas e iniciativas de política pública. En general, las reformas tributarias implementadas hasta

11 Ver referencia a este asunto en el capítulo II. Debe también recordarse que a finales de 1990 el propio Vinicio Cerezo Arévalo retiró del Congreso de la República las iniciativas de ley que el Ministro de Finanzas de ese entonces, Francisco Pinto Casasola, estaba discutiendo por la fuerte oposición del CACIF y ante el desgaste político que había acumulado. En ésa se incluyeron nuevas readecuaciones y un impuesto extraordinario sobre la adquisición de divisas y los beneficios cambiarios.

la fecha se caracterizan por cambios que por un lado han reforzado la naturaleza regresiva del sistema fiscal guatemalteco, no han logrado aumentar sostenidamente los ingresos tributarios y, por el otro, no han mejorado la cantidad ni la calidad del gasto público.

El 9 de junio de 1994 el presidente del CACIF, Marco Augusto García Noriega, se pronunció sobre la propuesta de la URNG como “elaborada sobre bases sin fundamento y su puesta en práctica representaría sumir al país en una crisis insalvable al regresar a una economía centralizada” [Véase *Inforpress Centroamericana*, No. 1131, 1994].

Por su parte los empresarios organizados en la Cámara del Agro y el Consejo Nacional Agropecuario, impulsaron una campaña internacional denunciando el cobro de impuestos de guerra por parte de la URNG como un acto violador del derecho internacional humanitario.¹²

En torno al proceso de paz debe advertirse que el CACIF fue la única organización, entre todas las que participaron en las conversaciones con la URNG promovidas por el Acuerdo de Oslo, que decidió no participar en la Asamblea de la Sociedad Civil,¹³

12 Las negociaciones sobre este tema tuvieron también como contexto la queja de las organizaciones empresariales de la rama agropecuaria contra MINUGUA por no considerar las invasiones de fincas por campesinos (lo cual estaba fuera de su mandato) como violatorias de los derechos de propiedad; la condena por parte del sector privado organizado, la Iglesia, el Procurador de los Derechos Humanos y MINUGUA por el llamado “impuesto de guerra”, cobrado a los finqueros por la URNG; y una Carta Episcopal sobre la paz, que aborda el tema de la injusta distribución de la tierra.

13 Véase FUNDAPAZ, *Documentos básicos del proceso de paz*. Fue el proceso de paz el gran facilitador de diálogos básicos entre sectores que antes mantenían posturas políticas e ideológicas irreconciliables. A través de personalidades del sector privado como Luis Reyes Mayén y

aunque ello pueda explicarse por la desventaja política que en esos momentos tenían en el contexto de las negociaciones del gobierno con la guerrilla. Como expresión organizada los grandes empresarios guatemaltecos han preferido conservar su posición de fuerza tomando distancia de la dinámica de negociación y obligando a que se le considere como un poder paralelo de interlocución.

Edgar Gutiérrez afirma

“aunque los grandes empresarios organizados mantienen, como se observa, la tendencia a no integrarse plenamente a las dinámicas de la democratización acudiendo en la práctica a luchas coyunturales donde defienden posiciones de fuerza, se viene observando en la transición política iniciada desde 1985 que, por una parte, se mantienen y se hacen más visibles las diferentes visiones de la sociedad que existen en su seno, pero por otra parte, también se observa un movimiento empresarial favorable a involucrarse en el manejo de la cosa pública e incidir en las decisiones de poder relacionadas con la democratización y modernización del Estado” [Centro Internacional para Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 1996: 24].

En diciembre de 1994 por intermedio de su Comisión de Paz integrada entre otros por Carlos Vielman, Peter Lamport, Luis Reyes Mayén y Víctor Suárez, el CACIF publicó el docu-

Peter Lamport, miembros de la Comisión de Paz del CACIF, fue como se lograron canales de comunicación entre la Asamblea de la Sociedad Civil y el sector privado. CACIF señaló durante este proceso que uno de los vacíos que padece Guatemala es la ausencia de una agenda intersectorial para definir un proyecto de nación. CACIF no llegó a presentar su proyecto de nación en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz.

mento titulado "Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones del futuro", en el cual presenta una propuesta de estrategia general de desarrollo con sugerencias que, en su opinión, deberían orientarse a una "verdadera reorganización nacional". Según se menciona en el documento citado "la sociedad guatemalteca carece de metas que orienten la política hacia un rumbo nacional". Uno de los primeros pasos que sugieren para ejecutar su estrategia es "la reorganización de los tres organismos del Estado". Sus propuestas estuvieron dirigidas a la simplificación de las funciones de las instituciones públicas y a la derogatoria de leyes consideradas "anticuadas" por restringir la "libertad individual". El CACIF no hizo planteamientos críticos al sistema de participación política ciudadana y tampoco analizó ni ofreció su posición sobre la militarización y la adecuación de la administración de justicia a la realidad pluriétnica de la sociedad.

El citado comité empresarial puso énfasis en cambios económicos y políticos que condujeran al Estado a no "entrometarse" en actividades que "no son de su competencia" como la telefonía y la electricidad. El tamaño y la ineficiencia del Estado son, a su juicio, los principales obstáculos al desarrollo. Su concepción de un Estado reformado implicó que abandonara su papel de ejecutor y de supervisor de proyectos, para permitir a la iniciativa privada cumplir esa función. Aunque defienden el principio de economía social de mercado, su visión de una sociedad apoyada en este principio se limita a plantear que es la "existencia de una producción e intercambio de bienes y servicios en forma libre, en un esquema de competencia, a través del cual los consumidores satisfacen sus necesidades a la mejor calidad y precio posible". Conceptos tales como la libertad de precios, la rentabilidad social para decidir sobre el uso de los recursos públicos así como un presupuesto equili-

brado, son algunos de los fundamentos de esta visión socioeconómica [CACIF, 1994a: 11].

La herencia económica y social de Serrano

Como ya fue mencionado en el capítulo anterior, durante los dos primeros años de gestión de Serrano Elías el gobierno logró importantes avances en el programa de estabilización económica: mantuvo una tendencia al alza en la tasa de crecimiento del PIB, las reservas monetarias internacionales obtuvieron una considerable recuperación, la inflación se mantuvo bajo control, el déficit fiscal no superó los Q11.0 millones. Sin embargo, esto no tuvo correspondencia en el nivel de bienestar de la población ya que los precios de bienes y servicios esenciales incluidos en una canasta básica, mantuvieron una tendencia al alza permanentemente y tampoco hubo un crecimiento en el nivel de empleo que se correspondiera con los estímulos económicos y financieros recibidos por el sector privado en los dos años y medio de gestión presidencial.

Las variables macroeconómicas revirtieron su comportamiento desde los primeros meses de 1993 derivado de las amenazas de golpe de Estado que empezaron a ser públicas desde octubre de 1992. La incertidumbre que esos hechos generó en los agentes económicos, empezó a dar señales del impacto que podría provocar sobre las metas macroeconómicas del Banco de Guatemala y se hizo evidente con la materialización del golpe de Estado de mayo de 1993.

La comunidad financiera internacional quedó a la expectativa del desarrollo de los acontecimientos y prácticamente se evidenció la imposibilidad del gobierno de honrar los compromisos suscritos con organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial en tanto la crisis política no era resuelta. Recuérdese que ambos organismos constituyeron durante la

administración de Serrano Elías importante apoyo para negociar nuevos empréstitos o para mantener abierta la comunicación con otros organismos financieros internacionales así como también para oxigenar el flujo de caja del gobierno.

El efecto del autogolpe de Serrano Elías sobre las finanzas públicas fue inmediato, el ISR de las empresas se desplomó de Q146.49 millones en mayo a Q45.44 millones en junio de 1993, una reducción del 70%, tendencia que se mantuvo para todos los impuestos directos, según cifras del Ministerio de Finanzas Públicas. Por el contrario, el comportamiento observado en los impuestos indirectos, particularmente en el IVA, fue diferente a la tendencia de los directos. En términos generales éstos se incrementaron en un 20% en mayo y aunque en junio el Ministerio de Finanzas reportó una disminución, a partir de julio nuevamente vuelve a recuperar su tendencia hacia arriba.

Los desequilibrios fiscales inducidos por el golpe de Estado también se tradujeron en una fuerte presión en la parte monetaria al inducir el retiro de depósitos que el gobierno central mantenía en el Banco de Guatemala, lo que generó excedentes de liquidez que, acompañados a la incertidumbre sobre el futuro económico y político del país, se reflejaron en una reducción de las reservas monetarias internacionales (en sólo dos meses — mayo y junio— el país perdió US\$83.7 millones) por una parte motivado por la fuga de capitales y por la otra, derivado de la menor captación de divisas en el sistema bancario. La economía nacional también se vio afectada por la aceleración del ritmo inflacionario al pasar de 9.2% en 1991 a 13.7% a finales de 1992.

El golpe de Estado truncó las expectativas de aumentar de manera sostenible los ingresos del gobierno, por la vía de la tributación, aunque también cabe plantearse si la dificultad para aumentar los ingresos tributarios no era ya señal de la insuficiencia de las medidas adoptadas como parte de la reforma tri-

butaria de 1992. Además el gobierno de Serrano Elías no promovió cambios fundamentales respecto a los elementos coercitivos para inducir el pago de impuestos, lo que incidió sobre la administración tributaria, desde el inicio de su gestión, como fue anotado en el capítulo III.

2

LA AGENDA TRIBUTARIA

La integración del gabinete

Siendo que Ramiro De León no asume el gobierno como resultado de un proceso eleccionario sino de una crisis política derivada de un golpe de Estado, no existe una preparación previa de un programa de gobierno ni la predeterminación de un equipo de gobierno. Concedió prioridad a "lograr la estabilidad política, consolidar la democracia y el Estado de Derecho. Esos fueron sus objetivos de primer orden siempre", nos comentó Pluvio Mejicanos Loarca, Vice Ministro de Finanzas para el área de ingresos en 1994.

Del gabinete de Serrano Elías solamente los funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas no fueron sustituidos. En parte puede atribuirse al reconocimiento que los organismos financieros internacionales hacían de la capacidad y experiencia sobre el manejo de las finanzas públicas de parte de Richard Aitkenhead y su equipo de trabajo, así como por el apoyo que la cúpula del CACIF le expresó y hace explícito a Ramiro De León inmediatamente después de asumir el cargo. Aun cuando dentro del gabinete de gobierno participaron algunos empresarios, no existe evidencia de que ninguno haya tenido vínculos orgánicos con el sector cúpula del sector privado.

Marco Augusto García Noriega, recuerda que

“se le pidió varias veces a Ramiro De León que Richard permaneciera en el puesto y lo cambió porque empezó a jugar política. Recuerde que la prensa tenía mucho resentimiento contra los ex funcionarios de Serrano y empezaron a manejarlo como un depurable. De igual manera sugerimos que fuera nombrado como Presidente del Banco de Guatemala a Willy Zapata porque sino la macroeconomía hubiera trocado en ese momento; ya que no había nadie más que pudiera manejar la situación económica nacional”.

Ramiro De León acepta la renuncia de Richard Aitkenhead, titular de la cartera, Estuardo Méndez Herbruger y Carolina Roca, Primero y Tercer Vice Ministro de Finanzas, respectivamente, en enero de 1994, asumiendo los cargos Ana Ordóñez de Molina, Pluvio Mejicanos y Silvia de Cordero en momentos en que los empleados públicos se encontraban en huelga demandando un aumento salarial del 40% y el sector transportista de combustible amenazaba con irse a la huelga logrando finalmente que entraran en vigencia nuevas tarifas para ese transporte, obligándose el gobierno a considerar su liberalización. Aitkenhead adujo como razones para su retiro el haber cumplido con las tareas que le había encomendado Ramiro De León.

El nombramiento de Ana de Molina fue considerado por la dirigencia empresarial “como una decisión política dado el nivel de confianza que la recién nombrada Ministra de Finanzas tenía con el Presidente de la República desde su paso por la Procuraduría de Derechos Humanos”.¹⁴

14 Comentarios expresados al Equipo de Investigación de FLACSO por Marco Augusto García Noriega, ex presidente del CACIF. Ana Ordóñez de Molina se desempeñó en la Procuraduría de Derechos Huma-

Esta designación generó las más variadas reacciones de inconformidad del CACIF profiriendo diversos epítetos para descalificar la capacidad profesional de la recién nombrada Ministra de Finanzas, decisión que deterioró las relaciones que durante los primeros seis meses de gobierno se habían desarrollado entre el sector gubernamental y el sector privado organizado. La revista *Crónica* comentó que el CACIF le “negó su bendición (a Ana de Molina) adversando su nombramiento por no pertenecer a las filas del sector privado organizado y porque no le consultaron su nombramiento” [*Crónica*, 8/4/1994: 11]. Y es que además al interior de dicho sector existió temor de que siendo De Molina una persona de confianza del presidente De León, los recursos públicos pudieran ser utilizados con fines políticos y de propaganda.¹⁵

Inicio de la gestión gubernamental

La gestión gubernamental de Ramiro De León arranca con el denominado *Plan de los 180 días*, cuya definición fue coordinada por Ana de Molina, según lo comentara la ex Ministra al Equipo de Investigación de FLACSO. Con su ejecución se persiguió

nos como Directora de Relaciones Internacionales. Al principio de la gestión de Ramiro De León se desempeñó como coordinadora del Plan General de Trabajo y acto seguido le fue encomendado hacerse cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia desde donde elaboraba y coordinaba los temas a discutir en las juntas del Gabinete Económico, así como la evaluación y calificación del desempeño de los ministros de Estado. Fue considerada como la voz, conciencia y mano derecha del Presidente [*Crónica*, 21/1/1994: 22-23].

15 Comentarios expresados al Equipo de Investigación de FLACSO por Carlos Vielman, Presidente de la Cámara de Industria de ese entonces y por Marco Augusto García Noriega, Presidente del CACIF.

sentar nuevas bases en lo económico, político y social para que, "en un ambiente de libertad y con participación ciudadana, se inicie un proceso de distribución equitativa de los costos y beneficios del desarrollo, tomando como opción preferente a los pobres" [Presidencia de la República, 1993: 2]. Este Plan sirvió de base para la definición de la *Agenda de Gobierno 1994-1995*.

Según se cita en el mencionado Plan, en el área social se consideró como principal objetivo "el combate a la pobreza a través de la ampliación y mejora de la inversión social resultante de una amplia participación de la población en la búsqueda e implementación de soluciones a sus propios problemas, así como una consecuencia del incremento de la productividad".

En cuanto al área económica el Plan planteó que profundizaría "la transformación productiva, acelerará el crecimiento económico y propiciará una mejor distribución de los beneficios que de éste se derivaran". Los compromisos de gobierno en esta área fueron:

- a) mantener y consolidar bases macroeconómicas estables, mediante una política fiscal y monetaria austera y disciplinada;
- b) promover la integración de la economía guatemalteca a la economía mundial;
- c) profundizar el proceso de integración centroamericana;
- d) fomentar la inversión privada, mediante la promoción de reglas claras y estables, el afianzamiento de la paz social, el mejoramiento del marco jurídico, la simplificación de los procedimientos de inscripción de nuevas empresas y la reforma del sistema financiero nacional.

Dentro de esta área se destacó el campo fiscal, proponiendo "el saneamiento de las finanzas públicas, mediante el control del gasto público y mejoras en la recaudación tributaria". Plan-

teó como principios “la austeridad, la honestidad y la transparencia para la toma de decisiones vinculadas con el gasto público y la priorización del gasto en áreas consideradas como prioritarias”.

Basados en estos enunciados, Ramiro De León anunció que se profundizaría el programa de modernización tributaria iniciado durante el gobierno de Serrano Elías así como se reforzaría la racionalización del gasto público. Inmediatamente después de asumir el cargo eliminó los gastos confidenciales, decisión que con la Consulta Popular de 1994 adquirió rango constitucional; suprimió las Secretarías de la Presidencia; intentó ejercer un mayor control sobre los gastos de funcionamiento e inició un proceso de descentralización de la ejecución del gasto a través de los fondos sociales y las municipalidades.¹⁶

En apoyo a la recaudación tributaria se creó durante los primeros seis meses de gobierno la figura de Procurador Fiscal para perseguir los delitos fiscales como evasión y malversación de impuestos. Por primera vez en la historia fiscal de Guatemala se promueve la tipificación del delito fiscal como parte del Código Tributario e impulsa el incremento de las sanciones por delitos fiscales, como parte de la reforma tributaria que promueve en 1994.

Por otra parte, el incumplimiento de las metas macroeconómicas convenidas con el FMI en el Acuerdo *Stand By* suscrito en 1992, gestó un nuevo impasse en la relación con dicho organismo hasta en tanto se evidenciaron mejores resultados en el área fiscal. A finales de 1993, aún en el ejercicio del cargo de Ministro

16 Durante los primeros seis meses de gobierno, se creó el Fondo de Solidaridad adscrito a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia en apoyo a los consejos de desarrollo municipal, cuyas acciones en muchos casos se entrecruzaron con las que el FIS y FONAPAZ ejecutaban.

de Finanzas Richard Aitkenhead, el gobierno ante la imposibilidad de honrar los compromisos adquiridos promueve nuevas negociaciones con el FMI suscribiendo un nuevo Acuerdo Sombra que además de incluir las mismas condicionalidades del Acuerdo *Stand By* firmado en 1992, acepta considerar el incremento del IVA al 10% en 1994. Este Acuerdo no dio lugar a ningún financiamiento sino más bien era un certificado de "buena conducta" ante la comunidad financiera internacional.

3

LA AGENDA DE GOBIERNO 1994-1995

Al igual que el *Plan de los 180 días*, correspondió a Ana de Molina coordinar a nivel técnico la definición de la *Agenda de Gobierno 1994-1995*. En ésta Ramiro De León se comprometió a profundizar las reformas económico-financieras del ajuste iniciadas por su antecesor como también a la redefinición de los objetivos y funciones del Estado en función de la "coyuntura histórica, sin que para ello prevalezca un enfoque tecnocrático que desvincule la reforma del Estado del contexto político, social y económico nacional ni que tampoco elimine los consensos" [SEGEPLAN, 1994: 1-2]. Agrega además que la intención en este caso "es mejorar el desempeño de las instituciones públicas y además fortalecerlas para impulsar y consolidar una economía de mercado".

Contrario a los frecuentes planteamientos externados por el sector privado organizado en cuanto a que el sector público guatemalteco además de grande es ineficiente y que ello justificaba una reforma profunda en sus estructuras y además justificaba acelerar las decisiones en materia de privatización de empresas estatales, el gobierno de Ramiro De León aunque admitió la necesidad de realizar cambios de fondo subrayó que, escasamente

los recursos asignados para financiar el gasto corriente de gobierno a penas había superado el 5% del PIB. “La coyuntura de la paz requiere de un Estado fuerte y no por ello ineficiente, no descartaremos la necesidad de ampliar la participación del sector privado sin que con ello el Estado acepte renunciar a las obligaciones que la propia Constitución Política le dicta” [Ministerio de Finanzas Públicas, 1996: 3].

Y es que el dilema entre lo público y lo privado ha sido una “vieja” discusión no sólo a nivel académico sino político, que ha dado lugar a que algunos sectores atribuyan al primero todos los males posibles y al segundo, el monopolio de la eficiencia. El “elogio a la privatización en el país ha sido injusta y mezquina”, como comentaron en esa época algunos columnistas de prensa, porque en Guatemala no se ha tenido un Estado populista ni políticas que impulsen reformas estructurales o que se preocupen por elevar los salarios reales de los trabajadores. Edgar Pape advierte que “lejos del welfare state practicado en otros países, el pueblo ha sido víctima del autoritarismo, de las prebendas, de los incentivos y subsidios entregados a los grupos privados. Privatizar las privatizaciones es un mal comienzo” [*Prensa Libre*, 6/11/1994: 10].

Debe tenerse presente que la administración de Ramiro De León hizo propia la agenda de condicionalidades incluidas en el préstamo suscrito con el Banco Mundial por Serrano Elías relacionado con la modernización económica, el cual como se mencionó en el capítulo precedente de esta investigación, indujo al gobierno a iniciar acciones relacionadas con la privatización y/o reestructuración de instituciones públicas estratégicas como GUATEL, INDE, BANVI y BANDESA, entre otras.

Aunque el gobierno designó a un reconocido empresario, Manuel Ayau, poco logró avanzar en esta línea toda vez que no existió consenso al interior del Gabinete Económico respecto a las recomendaciones presentadas. Algunos de los miembros de

éste, nos recuerda la ex Ministra de Finanzas, "propugnaron porque previo a considerar la venta, concesión u otra forma de modificar la naturaleza jurídica de ciertas instituciones públicas debía existir un marco legal general que lo regulara". La justificación que el gobierno hizo sobre este tema para incorporarlo a la Agenda Social fue que por su medio "la población tendrá acceso a los servicios públicos esenciales en forma eficiente". El sector sindical lo adversó siempre, por considerar que "fomentaría la pobreza, encarecería el costo de los servicios y debilitaría al Estado frente al sector privado nacional y extranjero" [*La Hora*, 17/11/1994: 11].

Mientras para el CIEN el proceso de privatización tenía por objeto "revertir mediante el traspaso de la propiedad, de la prestación o de la administración, los bienes y servicios estatales a un ámbito que promueve la eficiencia, al sujetarla a las exigencias del mercado"; para el Instituto de Investigaciones Económico y Sociales (IIES) de la USAC, "los programas de ajuste y privatización conforman una simbiosis, como producto de la cual los primeros, representan la táctica en la implementación de la moderna estrategia sintetizada de la privatización de la economía, con la pretensión de convertirla en competitiva y eficiente y así tener la posibilidad de acceder a participar en la llamada política de nuevo ordenamiento económico del capitalismo a nivel mundial, es decir la globalización" [*La Hora*, 17/11/1994: 11].

Pero para el presidente del Banco de Guatemala del gobierno de De León, Willy Zapata, conforme lo declarara al Equipo de Investigación de FLACSO,

"la privatización no es un medio efectivo para incrementar los ingresos del gobierno en forma sostenida sino se atiende la parte fiscal". Aunque nos advierte que "sí lo es en cambio para disminuir la presión financiera del gobierno derivada

del endeudamiento interno. El país mejora, pero sólo temporalmente si no se atiende la parte fiscal. Necesitamos recursos recurrentes para financiar el gasto social y eso no lo da la privatización. Lo que el país podría tener es un crecimiento económico con estabilidad durante unos tres años y de ahí viene otra vez el problema, o sea, tiene que atenderse la parte fiscal, sino se hace la parte fiscal entonces la tasa de crecimiento vuelve a caer. Me preocupa que nos gastemos los activos del país y que por no atender la parte fiscal al final no tengamos nada”.

El Programa con el Banco Mundial también comprometió al gobierno para descentralizar y modernizar la gerencia financiera y administrativa en la prestación de los servicios públicos, con vista a la preparación de un programa sectorial de salud y otro de educación que se encontraba en la cartera de préstamos por obtener con el BID. Se emitieron disposiciones legales que permitirían transferir la administración de los hospitales a patronatos así como concesionar los servicios de salud, persiguiendo dotar de autoridad a las comunidades; y, en materia educativa, lograr que los comités de padres de familia nombraran maestros y supervisores de las escuelas públicas.

En línea con estas decisiones se inició la negociación con el Banco Mundial para ejecutar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), mediante el cual se reestructuraría el sistema de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y de contraloría, áreas que también fueron priorizadas por el gobierno; y, con el BID, el Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, quedando en suspenso la negociación de un préstamo sectorial de educación al decidir el gobierno que el financiamiento para este sector sería negociado con el Banco Mundial. Sólo el préstamo para el sector salud fue suscrito

durante la administración de Ramiro De León; el financiamiento para el SIAF se hizo en el primer año de gobierno de Alvaro Arzú.

Adicionalmente dentro de los compromisos asumidos con el Banco Mundial estuvo la ejecución de un programa de modernización financiera cuyas áreas principales se vincularon con lo siguiente: a) mantener la estabilidad monetaria para el crecimiento económico; b) la liberación financiera y la diversificación de productos y servicios; c) el fortalecimiento de la normativa prudencial; y, d) la modernización de la supervisión y regulación del mercado de capitales.

Las acciones más relevantes tomadas por el gobierno en relación con este Programa fueron: a) la aprobación de un reglamento para la valuación de los activos; b) la aprobación de un reglamento para la regulación de las operaciones bancarias; c) la derogación del Decreto Ley 7-72 que otorgaba potestad al Banco de Guatemala para intervenir en bancos con problemas financieros; d) la aprobación de las reformas a la Ley de Bancos, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, la Ley de Sociedades Financieras Privadas; y, e) la formalización legal para pactar libremente las tasas de interés. Sin embargo, permanecen pendientes de aprobación por el Congreso de la República importantes iniciativas para reformar la Ley de Bancos, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Ley Monetaria.

En entrevista realizada con la ex Ministra de Finanzas, Ana Ordóñez de Molina, nos recordó que "para la formulación de la agenda de trabajo gubernamental mi Despacho no promovió ningún acercamiento con miembros del sector privado organizado y el mayor liderazgo lo ejerció el Gabinete Económico. Rómulo Caballeros, economista guatemalteco que labora en CEPAL, fue invitado a participar en el gobierno para dirigir la SEGEPLAN encomendándole en forma especial apoyar

en la elaboración de la Agenda". Nos agrega la ex Ministra que,

"el Presidente tuvo varias reuniones con grandes empresarios dentro de los cuales recuerdo a Alejandro Botrán (miembro de la Cámara de Industria) quien en forma especial se acercó al Presidente para indicarle que debíamos sacar adelante a Guatemala porque el modelo económico estaba agotado. También se involucraron miembros de centros de investigación como ASIES y el CIEN quienes ofrecieron cooperar en su definición. Todos los sectores estuvieron de acuerdo en que el tema fiscal era prioritario y expresaron preocupación por el déficit fiscal y sobre la necesidad de aumentar la carga tributaria. El problema se presentó cuando se discutió sobre cómo debían ser resueltos estos problemas. En ello se tuvieron diferencias. Adicionalmente trabajamos con los gabinetes económicos a nivel centroamericano y con la misma comunidad financiera internacional y hubo coincidencia de objetivos en lo que el Presidente (Ramiro De León) y el resto de Jefes de Estado de la región estimaban debía ser incluido en la agenda de trabajo económica nacional y regional para los próximos años".

Así, los objetivos planteados como prioridades en la Agenda de Gobierno fueron: (a) el combate a la pobreza; (b) la modernización productiva; (c) la conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales; (d) la consolidación de la democracia y el estado de derecho.

Lo fiscal: prioridad gubernamental

El tema fiscal fue un asunto que mereció especial consideración en la Agenda 1994-1995 considerando los resultados

adversos que en materia de ingresos tributarios se registraron a partir del cuarto trimestre de 1993 y que se agudizó en febrero de 1994. La carga tributaria prevista para finales de 1994 no superaría el 6.8%, según lo previó el propio Ministerio de Finanzas. El déficit fiscal luego de ser cercano a cero en 1992 pasó a 1.5% en 1993 y se estimó una tendencia similar, sino mayor, para 1994. La deuda flotante, obligaciones pendientes de pago con proveedores, se ubicaba a finales del 1993 cercana a los Q1,260.0 millones, trascendió en los medios de prensa. Así la prioridad otorgada a la modernización fiscal era un hecho inevitable.

Desde el inicio de la gestión de Ana de Molina, el Ministerio de Finanzas contempló realizar una nueva reforma tributaria por los rendimientos que se estaban teniendo en los principales impuestos así como también consideró necesario propiciar mejoras en los sistemas de administración tributaria, en la racionalización general del gasto público a efecto de ejercer un mayor control y en la priorización sobre los ingresos y egresos de gobierno.¹⁷

Varios fueron los factores que motivaron la crisis financiera del gobierno en 1994, según la Dirección de Análisis Fiscal:¹⁸

- a) "La sentencia de la Corte de Constitucionalidad de febrero de 1994 por medio de la cual se eliminaron los pagos a cuenta

17 Véase Ministerio de Finanzas Públicas [1996: 1-2]. En declaraciones de prensa la Ministra de Finanzas expresó que no serían creados nuevos impuestos, sólo se reformarían algunas disposiciones legales vigentes y que descartaba la elevación del IVA al 10% [*La República*, 14/4/1994: 6].

18 [Ministerio de Finanzas Públicas, 1994: 5-6].

y las retenciones del ISR". Esto significó para el fisco dejar de percibir Q 170 millones solamente en el primer trimestre del año. Los recursos de inconstitucionalidad que dieron origen a esta sentencia fueron interpuestos por abogados vinculados al sector privado organizado, según trascendió en los medios de prensa, luego de la entrada en vigencia de la reforma tributaria en 1992.

- b) "La caída de la recaudación del ISR, por efecto de la aplicación de una tasa menor vigente con la Reforma Tributaria de 1992 y por los acontecimientos de mayo de 1993", lo cual se reflejó en un descenso de la carga tributaria de 8.3% en 1992 a 7.8% a finales de 1993.
- c) "El aumento de la evasión fiscal". Diversas fuentes periódicas, además del propio mandatario, subrayaron que la misma oscilaba en un 40% para el IVA y en más del 50% para el ISR. Sólo en 1993 el Ministerio de Finanzas estimó que se evadieron Q1,500 millones. Un factor que contribuyó a tal situación fueron las leyes de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila así como la de Zonas Francas.
- d) "Erosiones a las bases imponibles de los impuestos, por las exenciones a sectores económicos e instituciones". El sector exportador y la maquila son un ejemplo de ello.
- e) "Falta de coercitividad en las leyes tributarias vigentes para exigir el cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes". Específicamente la alusión aquí es para el Código Tributario aprobado durante el gobierno de Serrano Elías.
- f) "Debilidad en la Administración Tributaria".

El impacto que estos factores tuvieron sobre las finanzas públicas justificó al despacho ministerial "confirmar la necesidad de una reforma tributaria para revertir en 1994 la tendencia que la carga tributaria venía registrando, la que presumíamos

iba a descender un punto porcentual más en relación a la de 1993, así como para avanzar en la armonización y equiparación tributaria a nivel centroamericano”, nos declaró la ex Ministra de Finanzas.

Otra área privilegiada fue la de fiscalización y la racionalización del gasto público. Aunque el gobierno expuso a través de la prensa que particularmente serían los gastos de funcionamiento los que tendrían una reducción, la falta de liquidez evidenció que la inversión pública también sería afectada lo cual se vio reflejado en la imposibilidad de iniciar y/o normalizar la ejecución de proyectos y programas, incluyendo los financiados parcialmente con recursos externos.

Otro compromiso asumido por el gobierno fue el fortalecimiento y reestructuración de dicho ministerio, especialmente en las dependencias vinculadas con la administración tributaria (rentas internas y aduanas). Estas medidas fueron en repetidas oportunidades demandadas públicamente por el sector privado organizado quien descartó la conveniencia de entrar a considerar modificaciones a impuesto alguno sin antes alcanzarse dicho objetivo.¹⁹

Este tema también fue abordado al interior del Congreso de la República planteando las bancadas del PAN, FRG, DCG y UCN la necesidad de que el gobierno disolviera la Dirección General de Aduanas y se creara en su lugar la Superintendencia de Aduanas con representantes del sector privado y el Ministerio de Finanzas. El Jefe de la Bancada del FRG, Harris Whitbeck expresó

19 Estos aspectos fueron comentados al Equipo de Investigación de FLACSO por los empresarios Víctor Suárez, Carlos Vielman, Juan Luis Bosh, Humberto Preti, Jorge Briz y Marco Augusto García Noriega, todos ex dirigentes de CACIF.

que con ello se lograría la privatización de los servicios aduaneros “en beneficio del fisco” [*La Hora*, 28/11/1994: 4].

Ramiro De León repitió en marzo de 1994 la práctica de sus antecesores de convocar a la finca Santo Tomás a la cúpula del CACIF para discutir y obtener apoyo a sus intenciones en el campo tributario, que para ese entonces preparaba el Gabinete Económico. CACIF rechazó los planteamientos expuestos al considerar “que no se manifestó la intención del gobierno por entrar a negociar las propuestas tributarias; únicamente se llegó a imponer y término en un choque frontal. No obstante eso, después hubo acercamientos y se formaron los grupos negociadores y le llegaba información al Presidente de cosas que no pasaban”, nos recuerda Marco Augusto García Noriega.

Días antes de que se hiciera público el contenido de las iniciativas tributarias, el CACIF manifestó en un comunicado de prensa que,

“las pretendidas reformas adolecen de graves inconstitucionalidades, son abiertamente antitécnicas y sobre todo tendrán efectos negativos en el nivel de precios de bienes y servicios para la población. Ratificamos nuestra disposición de buscar soluciones creativas que tomen en cuenta todas las variables de la problemática fiscal y pedimos abandonar la vieja y cómoda práctica de aumentar las cargas tributarias de los ciudadanos cada vez que al Ministerio de Finanzas se le antoja” [*Prensa Libre*, 18/4/1994: 15].

En medio de este distanciamiento y recurriendo a procedimientos aplicados durante los regímenes militares para hacer valer su “derecho de veto”, miembros de la cúpula empresarial, Juan José Gutiérrez y Carlos Vielman, llegaron a conversar con el coronel Otto Pérez Molina “buscando quien los oiga respecto

a sus apreciaciones sobre la reforma tributaria en ciernes", según destacó *Siglo Veintiuno* [4/4/1994: 32].

El 20 de abril en mensaje televisivo Ana de Molina, Willy Zapata y Ramiro De León anuncian el inmediato envío al Congreso de la República, de un paquete de iniciativas legales en materia tributaria. Éstas consistieron en reformas a las leyes del ISR (que implicaba principalmente la restitución de la tasa aprobada durante la gestión de Cerezo Arévalo, de 34%; y, la disminución de rangos para la renta individual); la del IVA, con el objetivo de ampliar la base a través de la eliminación de un mayor número de exenciones; reformas al Decreto 1701 del Congreso de la República que regulaba el impuesto de salida del territorio nacional proponiendo incrementarlo en un 100% respecto a la tarifa vigente. Se advirtió que los recursos obtenidos de este tributo se destinarían en un 50% a Aeronáutica Civil e INGUAT y el resto sería para el fisco. Por último se anunciaron modificaciones al Código Tributario, específicamente a los artículos 30, 74, 75 y 97.

Aun cuando el gobierno expuso a la opinión pública que no serían creados nuevos impuestos, cinco días después de enviadas las iniciativas legales al Congreso de la República y sin que mediara más que rumores difundidos por la prensa nacional, el Ejecutivo agrega al paquete un proyecto de ley para crear un impuesto extraordinario del orden de 1.5% aplicable a personas físicas y jurídicas con ingresos brutos anuales superiores a Q500 mil, lo cual tuvo el rechazo inmediato de CACIF aduciendo que ello "provocaría el cierre de empresas y reforzaría la recesión que ya empezaba a manifestarse" [*La Hora*, 5/4/1994: 4]. El ingreso proyectado por este concepto se estimó entre 550 a 600 millones de quetzales, ubicándose como principal iniciativa de la reforma.

El análisis de estas iniciativas por parte del Congreso coincidió con el proceso de depuración de dicho organismo, lo que

predispuso a sus miembros para diferir su consideración. Francisco Reyes López de la bancada del FRG y presidente de la Comisión de Finanzas de ese entonces, expresó

“no hay ninguna mala intención del Legislativo para retardar la aprobación de las leyes fiscales; se requiere tiempo para analizarlas como ocurrió en la administración de Serrano (...) lo más seguro es que el Congreso apruebe 4 de las 5 leyes que envió el gobierno, no así la del impuesto extraordinario del 1.5% porque ningún sector está de acuerdo con la propuesta (...) el efecto más negativo de esta actitud es que el país incumplirá el programa con el FMI (refiriéndose al Acuerdo Sombra suscrito a finales de 1993) y los desembolsos programados con el BID y el Banco Mundial que suman Q500 millones previstos para recibirlos entre julio y agosto (de 1994), quedarán congelados. Esta demora tendrá efectos sobre la política monetaria ya que el gobierno se verá obligado a recurrir a financiamiento interno, presionando las tasas de interés. Esto redundará en que el Banco de Guatemala continúe con el mismo círculo vicioso de los últimos tres años y medio con las operaciones de mercado abierto, por lo que no debe descartarse la apreciación del tipo de cambio y los consiguientes efectos sobre la competitividad de la exportaciones” [*Crónica*, 20/5/1994: 15].

La demora del Congreso para entrar a considerar las propuestas tributarias indujo al Ministerio de Finanzas a amenazar a los parlamentarios al declarar “que sino contamos con ingresos sanos, vía tributos, recurriremos a ingresos artificiales, vía emisión de bonos o a endeudamiento interno. Sin embargo, nuestra propuesta va dirigida a evitar el impuesto más dañino para el ciudadano que es la inflación. Recuérdese que existe una íntima

relación entre política fiscal y monetaria y de esto el Congreso será corresponsable" [*Siglo Veintiuno*, 2/5/1994: 13]. Otra iniciativa que prácticamente quedó paralizada fue la consolidación de la deuda con el Club de París lo que puso en peligro la posibilidad de renegociar las condiciones financieras establecidas en los respectivos acuerdos con los países miembros y de esa forma disminuir una presión adicional sobre los ingresos fiscales. En términos similares a los expresados por Francisco Reyes del FRG sobre las iniciativas tributarias, el demócrata cristiano Vinicio Villar Anleu expresó que "no entraremos a conocerla hasta que todas las bancadas y sectores del país estén de acuerdo" [*Diario de Centro América*, 17/5/1994: 2].

Con las iniciativas legales y de orden administrativo anunciadas, el gobierno proyectó obtener recursos adicionales por alrededor de Q800 millones durante 1994 persiguiendo con ello contener el crecimiento del déficit fiscal que desde 1993 había mostrado un alza así como atender la inversión pública programada para 1994. Ramiro De León anunció públicamente que de no adoptarse oportunamente las medidas propuestas, los gastos del gobierno superarían en Q1,720 millones los ingresos totales.

Uno de los resortes de la reforma tributaria anunciada fue el programa de estabilización económica en marcha desde 1991, el cual según declarara Ramiro De León, "corría el riesgo de derrumbarse arrastrado por la hasta ahora irresuelta problemática fiscal" [*Siglo Veintiuno*, 21/4/1994: 5]. El último desembolso del préstamo por US\$48 millones asociado a este Programa fue diferido hasta los últimos meses del año ante el incumplimiento de las metas fiscales contenidas en el Acuerdo Sombra suscrito con el FMI a finales de 1993, toda vez que contenía entre sus metas la elevación de la carga tributaria al 9% en relación al PIB y el mantenimiento de la inflación a niveles no mayores del 8%.

El combate a la evasión iniciado tempranamente por la Ministra de Finanzas a través del denominado Programa de Presencia Fiscal en coordinación con el Ministerio de Gobernación, puede interpretarse como una medida orientada fundamentalmente a justificar el tema de la reforma tributaria en la agenda social, toda vez que no fue resuelto en los tribunales ningún caso relevante. Dentro de los negocios señalados como defraudadores fiscales se encontraron: ABM, Shomán y Cía. Ltda., almacenes Miramar, Musicales Urbina, almacenes El Cairo, lavandería Super Lav-omatic, Stereo Center, Acumuladores Víctor, Cromado Industrial, almacenes El Volcán, muebles Maryleo CAMUSA, DIFRENOS, almacenes de El Pueblito. En estos últimos se incautó mercadería cuya adquisición no pudo demostrarse que cumplía con todos los requisitos de Ley, según difundieran diferentes medios de prensa. También se reveló el nombre de otras 650 empresas más entre hoteles, almacenes, zapaterías, restaurantes, distribuidoras y colegios [*La República*, 5/8/1994: 5].

Sin embargo miembros del sector privado organizado y los mismos parlamentarios calificaron estas acciones de "terrorismo o cacería fiscal". Y es que varios congresistas también fueron identificados como defraudadores fiscales, denunciando la propia Ministra de Finanzas que evadían el ISR desde hacía 10 años y, en otros casos, que no presentaban la declaración jurada del mismo impuesto en por lo menos los anteriores cinco años. Entre éstos se identificaron a Fernando Lobo Dubón, Obdulio Chinchilla Vega, Jesús Ayerdi, Miguel Angel Montepeque, Herlindo Alvarez del Cid, Rafael Oliveros, Ferdy Berganza, Camilo Rodas Ayala, José Bernardo Juárez, Jorge Estuardo García Salas y el diputado al PARLACEN, Arturo Serrano Bianchi [*Siglo Veintiuno*, 22/6/1994: 2]. Estas acciones derivaron en que los parlamentarios propusieran aplicar una amnistía fiscal, misma que fue rechazada desde su anuncio por el gobierno.

Víctor Suárez, en ese momento asesor de la Comisión Fiscal del CACIF criticó también esas medidas acusando a la Ministra de Finanzas

“de no tener voluntad política para combatir la corrupción de las aduanas. La Ministra de Finanzas quiere tomar el camino más fácil y cobrar más a quien ya tributa. Se olvida de las 300 mil empresas que operan fuera del sistema. Estimamos que éstas evaden, por lo menos Q2,000 millones en aranceles de importación e IVA. Eso sin contar los Q20 mil millones de mercadería de contrabando que ingresan al país anualmente y jamás se registran o facturan y, por lo tanto, resultan exentas del pago del IVA” [*Prensa Libre*, 5/5/1994: 43].

Nery Barrios, dirigente de la UASP pidió públicamente al CACIF y al Congreso que no se opusieran a las medidas propuestas por el gobierno, que a su juicio, no perjudicarían a los sectores populares, sino “sólo a los ricos”. En los casos estudiados hasta 1997, fue manifiesto como parte del movimiento popular respaldó la actitud asumida por el sector privado organizado de oponerse sistemáticamente a las intenciones gubernamentales de llevar a cabo las reformas tributarias, aun cuando existiera la intencionalidad de redistribuir en mejor forma los costos sociales y económicos derivados de las medidas tributarias, como ocurrió con la propuesta de Ana de Molina.

4

LA DECISIÓN TRIBUTARIA

Negociación y condicionantes para la elección de opciones

En julio de 1994 el Gabinete Económico presentó al nuevo Congreso una agenda priorizada que incluyó los siguientes pun-

tos: a) la ratificación de las negociaciones de Guatemala con sus acreedores del Club de París, cuyo plazo había vencido en marzo y se había prorrogado para septiembre; b) nuevas iniciativas de reforma tributaria con énfasis en el ISR; c) la armonización tributaria a nivel centroamericano específicamente relacionada con los impuestos sobre vehículos, bebidas alcohólicas, cervezas y aguas gaseosas así como el de salida del país; y, d) la emisión de US\$ 250 millones en bonos del tesoro para ser colocados en el exterior.

La Ministra de Finanzas refiriéndose a las nuevas iniciativas tributarias manifestó públicamente que

“la diferencia entre aquéllas y éstas (refiriéndose a las medidas de reforma tributaria que habían sido anunciadas en abril), radica en su consistencia, son producto de una revisión mucho más profunda. La justificación para realizarla sigue vigente. Pero no se trata de una reforma sino de una serie de medidas correctivas sobre las leyes vigentes; tampoco estamos creando nuevos impuestos sino asegurando el desenvolvimiento sano de las finanzas buscando con ello que ésta sea la fuente principal de financiamiento del presupuesto. Contrario a lo que afirma el sector privado en cuanto a que con estas medidas se ahuyenta la inversión, debo decirle que es todo lo contrario. Hay varias cosas que se pierden de vista cuando se habla de crear condiciones para estimular las inversiones. Se necesita que se ejecuten proyectos de infraestructura, de salud, de educación, de seguridad para permitir que la actividad productiva se desarrolle y para eso el Estado necesita recursos y la fuente más adecuada son los ingresos tributarios. Para mejorar los niveles de ejecución del gasto, utilizaremos principalmente los fondos sociales” [Crónica, 2/9/1994: 11].

Eduardo González, Ministro de Economía durante 1994 y parte de 1995 así como miembro de la GEXPRONT, cuestionado sobre si la reforma tributaria había sido conocida y aprobada por el Gabinete Económico nos manifestó que,

“nosotros en el Gabinete estábamos totalmente de acuerdo con que debían ser ejecutadas ciertas acciones para aumentar los ingresos fiscales; sin embargo la Ministra de Finanzas preparó toda la propuesta sin consultar al resto del Gabinete sino sólo con sus cuerpos técnicos y un día salió abiertamente en la prensa informando de la Reforma Tributaria. Habían algunos temas que no compartíamos (refiriéndose al Gabinete Económico) particularmente respecto a su orientación; no creíamos que fueran los más adecuados. Veíamos que no se estaba trabajando sobre la reforma anterior que había hecho Richard, sino que era un paso en dirección contraria, en retroceso o como sea, pero no estaba capitalizando lo que ya se había hecho en la anterior y lo que había que hacer era sólo tapan los hoyos que aún existían en el canasto y por ello se generó una intensa discusión. Eso lo puedo decir ahora, pero cuando uno está en el gobierno no puede salir diciendo que está en contra de la Ministra de Finanzas, era la coordinadora del Gabinete Económico. Y es que miran la parte era filosófica y nuestra principal diferencia era sobre el impuesto sobre los activos porque en vez de ser un impuesto sobre los frutos que produce el capital, era sobre el capital mismo y eso no promueve la inversión. Sin embargo sí nos vimos forzados a hacer declaraciones públicas. A mí no se me olvida porque éstas las hicimos cada quien por su lado y sin saber, Willy Zapata por un lado y yo por otro lado, diciendo que la reforma no la había conocido el Gabinete Económico. Al día siguiente nos llamó el Presi-

dente y nos tuvo allí encerrados escuchando nuestros argumentos. Al final pues él decidió apoyar a Ana" [Entrevista].

Willy Zapata, también entrevistado nos da su versión sobre los sucesos diciendo,

"con bajar la tasa yo no estaba ni estoy de acuerdo, eso es personal. Es decir, yo pienso que sino funciona en Estados Unidos con todo el esquema que ellos tienen de control y supervisión fiscal para la base tributaria, mucho menos va a funcionar aquí (...) O sea, si no le funcionó a Reagan nunca va a funcionar aquí (...) Eso de que bajando la tasa se recauda más yo lo veo como un sueño".

Sin entrar a pronunciarse sobre el contenido de la reforma tributaria, el presidente del CACIF en ese momento, Juan José Gutiérrez, manifestó a un matutino nacional que las continuas reformas al sistema tributario "producen obsolescencia de conocimiento tanto de los contribuyentes como de la propia administración tributaria; advierto que ello redundará en que se afecte la recaudación tributaria" [*Siglo Veintiuno*, 20/8/1994: 6].

Agrega Gutiérrez,

"la reforma tributaria resultará nefasta para el país aunque entendemos que no constituye algo que el gobierno esté dispuesto a impulsar en forma definitiva. La reforma tributaria propuesta por el Organismo Ejecutivo, al igual que las últimas cuatro reformas fiscales implementadas en la última década, se orientan en ese mismo sentido y como consecuencia alentará la evasión, la elusión y la informalidad de los ciudadanos. Cualquier intento de reforma debe ser fruto del consenso".

Otro miembro del CACIF, Marco Augusto García Noriega, se apresuró advertir que

“demandamos reglas claras, estables porque es imposible que sigan haciendo reformas fiscales cada dos años, como viene sucediendo desde 1973; planteamos la eliminación de subsidios de manera general y que los gastos de inversión sean iguales a los de funcionamiento, pues no es posible que siga una relación 10% para lo primeros y 90% para los otros. Demandamos la ampliación de la base tributaria para que la economía informal sea incorporada a la que paga impuestos, que hayan reglas claras para atraer la inversión extranjera para ser más competitivos a nivel internacional, lo que se traduciría en más ingreso de divisas e impuestos y que haya una mejora en la recaudación de impuestos. Pero lo fundamental es la desmonopolización, liquidación o venta de empresas públicas y que en este último caso, el gobierno procure crear nuevos empresarios y eficientar los servicios para lograr el desarrollo que necesita el país” [*Prensa Libre*, 3/8/1994: 56].

Ante la tendencia que continuaban teniendo los ingresos tributarios, el Ministerio de Finanzas modificó su negativa a la iniciativa que el propio Congreso le hiciera, emitiendo un Acuerdo Gubernativo por medio del cual otorgaba a partir del uno de octubre exoneración parcial de multas hasta en un 80% e intereses hasta en un 60% a los contribuyentes morosos, medida que fue calificada por ASIES como desacertada por la erosión que provoca sobre la moral tributaria y sobre los propios ingresos tributarios y ante todo porque el gobierno continuó perdiendo credibilidad reforzando con ello además su falta de coercitividad.

En este contexto, Ramiro De León declaró a la prensa que los representantes del CACIF no habían sido los mejores inter-

locutores entre el gobierno y el resto de la empresa privada, advirtiendo que dicho Comité no era representativo “ya que únicamente un 6% de los empresarios del país se encontraban afiliados”.

Las iniciativas tributarias

Los principales agregados de la reforma tributaria anunciados por la Ministra de Finanzas, según impuestos, en febrero de 1994 se presentan en el Cuadro 5.

En septiembre de 1994 el Ministerio de Finanzas entregó al nuevo Congreso de la República una nueva propuesta de reforma tributaria bajo el nombre de Reestructuración Fiscal ratificando las medidas anunciadas en febrero, con algunas variantes: excluyó las iniciativas relacionadas con la telefonía internacional y sobre el consumo de tabaco; modificó la tasa del ISR de 34% originalmente propuesto, a 30% sobre personas jurídicas y otros patrimonios afectos; y, redujo de cinco a tres las escalas para el pago del impuesto personal. La exclusión de una reforma al impuesto sobre el tabaco confirmó que ni en contextos donde se pretende que impere el “libre mercado” los estados pueden afectar los intereses del capital multinacional, como es el caso de la industria del tabaco, pese a la extensa propaganda nacional e internacional sobre los daños que este producto provoca sobre la salud en general.

En octubre del mismo año el CACIF entrega al Congreso de la República el documento titulado *Estudio y análisis del sector privado sobre la situación tributaria del país dirigido a la Comisión de Finanzas del Organismo Legislativo* expresando oficialmente su posición sobre las diferentes iniciativas tributarias. Sus principales argumentos para adversarla estuvieron asociados a señalar la falta de capacidad del Ministerio de Finanzas para administrar la recaudación tributaria, señalando que

“Las diferentes reformas fiscales, así como el continuo cambio de los diferentes funcionarios y empleados del Ministerio (de Finanzas), han ocasionado desorden y lentitud administrativa a tal grado que algunas dependencias como la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI), se encuentra colapsada. Esta última dependencia tiene más de 18,000 avisos notariales sin operar; la matrícula fiscal y los registros computarizados no coinciden, lo que torna difícil e imposible en algunos casos el pago del impuesto.

Por otra parte, en lo que se refiere al impuesto sobre la renta y el IVA del año 1992, a la fecha se han acumulado más de 11,000 expedientes, por un monto de 600 millones de quetzales por cobrar en concepto de impuestos y 500 millones de quetzales por multas” [CACIF, 1994: 6].

El CACIF advirtió que de no atender estas deficiencias no se resolvería el problema de la evasión y los problemas frecuentes de insuficiencia de recursos para financiar el gasto público. Así, advierten que “mientras esto no se dé no se justifica hablar de cambios en el sistema tributario. No es con medidas que desalientan la exportación, la inversión y la formación de capital como se va a lograr acelerar el crecimiento, el desarrollo nacional y se va a mejorar la situación financiera del gobierno” [CACIF, 1994: 12].

Otro argumento presentado se relacionó con el número de contribuyentes al fisco, argumentando que lo que el país necesitaba es que más ciudadanos se incorporen al sistema tributario, “solamente en 2,000 contribuyentes recae el 82% de la recaudación actual” afirmaron. Pero el ex Vice Ministro de Ingresos de ese entonces nos aclara sobre este aspecto que “aunque no lo dicen se refiere al impuesto sobre la renta, pero en general en este país y usted lo sabe, los impuestos indirectos representan el 85% de la tributación y éstos los pagan toda la población”.

Las principales diferencias comentadas públicamente por la cúpula del sector privado se relacionaron con el cambio en la tasa del ISR, la eliminación del crédito fiscal por IVA a los exportadores y la cuota de 1.5% sobre los activos netos de las empresas mercantiles. Detrás de ello estuvieron, como en otras épocas, argumentos relacionados con que al implementarlas se desestimularía la inversión y por ende se restringiría la posibilidad de generar empleo o mejorar las condiciones económicas de los trabajadores.

Comentando sobre este punto con el ex presidente del Banco de Guatemala, Willy Zapata, nos dice

“Yo creo que la inversión privada obedece a otro tipo de razones; pensaría que está más asociada con un concepto más amplio que podríamos englobarlo bajo el término de confianza. Creo que si hay confianza en cómo se está manejando la economía, en el desempeño del gobierno se promueve la inversión privada. Concurren otra serie de factores que favorecen la inversión, pero lo básico es que haya confianza. Cualquiera invierte donde concurren por lo menos este factor, eso es así” [Entrevista].

La ex Ministra de Finanzas nos justifica la propuesta de 1.5 sobre los activos netos de las empresas, diciendo

“el 1.5% representaba para el Ministerio (de Finanzas) un aumento de la carga en por lo menos 0.5%, la mitad del crecimiento anual al que uno puede aspirar que crezca la carga anualmente. No significaba un aumento del ISR como fue comentado, sino que constituía un pago mínimo del impuesto. Era como un ‘atarrayazo’ ya que permitía capturar a todos aquellos que estando obligados a pagar no lo estaban haciendo o si lo hacían lo hacían muy por debajo de lo que debían hacerlo. No aumentaba la carga porque permitía a

Cuadro 5
Agregados de la reforma tributaria de 1994

A. Impuesto sobre la Renta	Modificación de las tasas por una escala que tenga los rangos siguientes: <i>a. Sobre personas individuales</i>			
	De más de a (Miles de Q)		Importe fijo	Más el % sobre el excedente de renta disponible de
	A. 0	65	0 + 15%	0
	B. 65	100	9,750 + 20%	65,000
	C. 100	150	16,750 + 25%	100,000
	D. 150	200	29,250 + 30%	150,000
F. 200 en adelante		44,250 + 34%	200,000	
<i>b. Sobre personas jurídicas y otros patrimonios afectos</i>				
<ol style="list-style-type: none"> 1) Aplicación a la renta imponible una tarifa de 25% 2) Restauración de los pagos a cuenta. 3) Restauración de las retenciones. 4) Retención sobre el rendimiento de inversiones en títulos valores. 1.5% sobre los activos netos considerada como cuota mínima acreditable al ISR. Este sustituye la propuesta de impuesto a las sociedades y es sustituida por una cuota a empresas mercantiles. Se reconocen exoneraciones a las empresas que inicien operaciones inmediatamente entre en vigencia la reforma por un período de 3 años. De igual manera se prevé un tratamiento especial cuando se trate de nuevas inversiones que se realicen dentro de una empresa ya establecida. 5) Crear una división de grandes contribuyentes. 6) Desarrollar un Programa de Fiscalización apoyado por reformas al Código Tributario. 				

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1994

<p>B. Impuesto al Valor Agregado</p>	<p>1) Eliminación de exenciones y el crédito a las exportaciones. 2) Regularización del crédito fiscal y eliminación del comprobante. 3) Crear División de Grandes Contribuyentes. 4) Programa de Fiscalización apoyado con reformas al Código Tributario.</p>
<p>C. Bebidas (alcohólicas destiladas, cervezas y otras)</p>	<p>Cambio de base, de precio de fábrica a precio al consumidor y modificaciones en la tasa. Se proponen tarifas de 11%, 23% y 9%.</p>
<p>D. Salida del país</p>	<p>Incrementar a Q100.0, destinando el 50% de los ingresos recaudados a la Dirección General de Aeronáutica Civil y al INGUAT. El resto sería depositado en el Fondo Común del Gobierno.</p>
<p>E. Telefonía Internacional</p>	<p>34% sobre los ingresos de GUATEL y empresas privadas conexas provenientes de los servicios de carácter internacional.</p>
<p>F. Tabaco</p>	<p>Aumento del 100% sobre la tarifa vigente.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

los contribuyentes deducirlo del ISR. Aquí no había una doble tributación”.

Desde una perspectiva opuesta, otro ex presidente de CACIF y miembro de la Cámara del Agro, Humberto Preti, nos manifestó que “la inversión estuvo restringida debido en parte a que las reglas del juego no son claras y a las medidas cortoplacistas e inestables tomadas por el gobierno”. Pero además para él

“el ISR es una graciosa concesión que hacemos los que pagamos, pagando lo que se nos da la gana sea la tasa que sea. Está tan pésimamente mal estructurado que yo este mes puedo llamar a mi contador y decirle, mire este mes sólo quiero pagar por ISR Q50,000, conseguí facturas y eso terminamos pagando. Tan sencillo como eso; cada día salen más compañías de software exitosas que le dicen a uno como pagar menos. Se argumenta sobre su conveniencia diciendo que va en apoyo del fortalecimiento de la moral tributaria, ¡qué moral tributaria!; mire Suiza, allí también el impacto de los paquetes de software está a la orden del día para ver cómo se paga menos, cómo se evade. Entonces el ISR es un impuesto difícil de cobrar como (también lo es) el impuesto territorial, son impuestos terriblemente difíciles que le cuesta más al gobierno tener la estructura para cobrarlos que lo que se recauda”.

Bajo la premisa de que la política fiscal debe apoyarse en una estrategia de gasto público del gobierno y de que la tributación no debía verse como el único aspecto asociado al saneamiento de las finanzas públicas, el CACIF también plantea en el estudio precitado la necesidad de que se formule una política económica que incluya los aspectos siguientes:

- La privatización y desmonopolización de las empresas públicas estatales consideradas como ineficientes pertenecientes al sector eléctrico, comunicaciones, carreteras, aeropuertos, aduanas.
- La reestructuración del sistema de aduanas.
- La eliminación de subsidios estatales referidos con exclusividad a la energía eléctrica.
- La reestructuración del gasto público. Aquí la observación implícita se dirige a reducir el tamaño del Estado lo cual era congruente con lo demandado en el primer punto anotado.
- La reestructuración del Ministerio de Finanzas Públicas para mejorar la administración tributaria la cual advierten se había deteriorado desde 1982 cuando se implantó el IVA.

Centros de investigación como ASIES y CIEN también generaron corrientes de opinión para incidir en la definición de la agenda social sobre el tema tributario. ASIES a través de su directora Raquel Zelaya, planteó a los medios de comunicación la necesidad de hacer explícitos los procedimientos y mecanismos para mejorar la recaudación. También insistió que el énfasis no debía ponerse en la elevación de la carga tributaria, sin abordar la forma y contenido del gasto público, puntualizando que el presupuesto debía ser considerado como un instrumento de desarrollo que le permita al Estado cumplir con las obligaciones que la propia Constitución le determina. Consideró además como una alternativa conveniente a incluir dentro de la reforma tributaria en discusión, el impuesto territorial calificándolo como una alternativa potencial para mejorar las finanzas [*Siglo Veintiuno*, 1/9/1994: 2; *La Hora*, 3/10/1994: 6; *La República*, 4/10/1994: 3].

Mariano Rayo, también de ASIES, sostuvo que un aspecto que merecería mayor atención de parte del gobierno era acabar con los privilegios fiscales refiriéndose puntualmente a la Ley

de Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y de Maquila, "según cifras a mayo de 1994, dentro de este régimen fueron importados bienes por Q1,300 millones libres del pago de impuestos. Esto le ha representado al Estado dejar de percibir Q262 millones por derechos arancelarios y Q90 millones por IVA. Si extrapolamos linealmente las anteriores cifras, significa que se importarán al finalizar el año Q4,000 millones y se dejarán de recaudar Q780 millones por derechos arancelarios y Q200 millones por IVA" [*Siglo Veintiuno*, 4/11/1994].

El CIEN a través de Eduardo Weymann que en esos momentos presidía el Programa de Apoyo al Legislativo (PAL) y en otros casos por medio de columnistas del diario *Siglo Veintiuno* e integrantes del mismo Centro de Investigación como Verónica Spross, adoptó actitudes y externó comentarios de mayor coincidencia con las posiciones del sector privado organizado en torno al papel del Estado, las privatizaciones y en algunos asuntos, como en el tema arancelario, contrario a los planteamientos que particularmente la Cámara de Industria había objetado, la unificación arancelaria. Propusieron un arancel uniforme del 10%, justificándolo en que a través de una medida de ese tipo se eliminaría la corrupción en las aduanas. Refiriéndose puntualmente a las iniciativas tributarias presentadas, objetaron la modificación de la tasa del ISR y la propuesta del impuesto sobre activos netos del 1.5%.²⁰

El debate en el Congreso de la República subió de tono ante la intención del gobierno de que las reformas tributarias fueran

20 Véase *Crónica*, 2/8/1994: 23; *Crónica*, 26/8/1994: 14; *Siglo Veintiuno*, 6/10/1994: 11; *El Gráfico*, 17/11/1994: 18; *Prensa Libre*, 21/11/1994: 156; *Siglo Veintiuno*, 30/11/1994: 11].

admitidas simultáneamente a la aprobación del presupuesto para el próximo ejercicio fiscal. Así Juan Francisco Reyes del FRG manifestó que "soñar no cuesta nada, pero debemos restringir al Ejecutivo para que no se desvirtúe el presupuesto que aprobemos" [*Crónica*, octubre/1994: 8]. En términos similares se pronunció Lizardo Sosa de la DCG al decir que "una buena política fiscal es la que programa el gasto en una forma cercana a los ingresos esperados, de lo contrario es programar déficit y meter al país en problemas más graves" [*Siglo Veintiuno*, 17/11/1994: 5].

Sin excepción, hasta la penúltima semana de noviembre de 1994, todas las bancadas parlamentarias se opusieron a la intención del Ejecutivo de aprobar la reforma tributaria simultáneamente al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal. Hubo coincidencia con los planteamientos del CACIF en cuanto a la urgencia de adoptar medidas tendientes a mejorar la administración tributaria. Pero fueron las enmiendas al IVA y al ISR las que mayor debate generaron [*Crónica*, 25/11/1994: 12].

El FRG propuso aumentar el IVA del 7 al 10%, admitiendo de esa forma el compromiso asumido por el gobierno ante el FMI a finales de 1993 y, que una parte de lo recaudado fuera administrado y recaudado por las municipalidades, intención que fue rechazada en un principio por el resto de bancadas. Alfonso Portillo denunció que esta propuesta obedecía a presiones del FMI y del Banco Mundial, pero su partido junto al PAN y el FRG finalmente la aceptaron bautizando el incremento como un "impuesto por la paz" que permitiría al gobierno ejecutar programas de "beneficio social y económico", así como dotar a la población de infraestructura básica, seguridad, salud y justicia. Los bloques minoritarios (UCN, MLN y la UD) rechazaron aprobar el incremento y dos diputados de

la DCG se sumaron a ello, Manfredo Maldonado y Carlos Valladares.²¹

Todas las bancadas apoyaron que el crédito fiscal debía mantenerse, específicamente para aquellos contribuyentes que no tuvieran relación directa con el proceso de distribución y venta de mercancías y que el mismo debía ser trasladado hasta el último periodo impositivo inmediato anterior al que coincidiera con el inicio de la entrada en vigencia de la reforma. El acuerdo se extendió a que el sector exportador tuviera derecho a la devolución en efectivo o con vales tributarios por trimestre o calendario vencido y a los contribuyentes que vendieran bienes o prestaran servicios a las personas exentas por mandato constitucional o por convenio internacional [véase *Prensa Libre*, 7/12/1994: Suplemento Dinero, 4].

Respecto a las enmiendas al ISR las posiciones fueron diversas. El FRG propuso que el ISR fuera pagado por las personas que tuvieran ingresos superiores a los Q36,000 anuales y que la tasa debía mantenerse al 25% para las personas jurídicas, expresando hasta el último momento sus dudas sobre la propuesta de aumento al 1.5% sobre los activos netos de empresas mercantiles [véase, *El Gráfico*, 28/11/1994: 15].

Otra de las iniciativas presentadas por el FRG fue reformar el Impuesto Unico sobre Inmuebles (IUSI) proponiendo declarar su aprobación de emergencia nacional. La administración y la recaudación, se propuso, estaría en un 100% a cargo de las municipalidades por un período de 10 años y que los recursos obtenidos fueran utilizados para cubrir reajustes y bonificaciones salariales, además de destinarlos a la ejecución de proyectos de

21 Véase, *Siglo Veintiuno*, 17/10/1994: 5; *La Hora*, 25/11/1994: 11; *El Gráfico*, 25/11/1994: 25; *Siglo Veintiuno*, 26/11/1994: 8.

salud preventiva, educación y obras de saneamiento rural [*Siglo Veintiuno*, 21/11/1994: 2].

La DCG planteó tipificar dentro del Código Tributario el delito fiscal introduciendo además enmiendas al Código Penal para que se sancionara con cárcel a todos los evasores de impuestos. La UCN, la UD y el MLN se sumaron a esta propuesta y aunque el FRG y el PAN no descartaron su apoyo, no se manifestaron abiertamente de acuerdo con ello hasta no tener la certeza de no incurrir en inconstitucionalidades.

El último evento relevante previo a la aprobación de la reforma tributaria fue la convocatoria que Ramiro De León hizo a todas las bancadas parlamentarias para viabilizar las reformas, del cual se derivó un acuerdo político que Marco Tulio Sosa del PAN calificó como nacional para modernizar el Estado, reorientar el gasto público y mejorar su calidad. Todas las bancadas estuvieron de acuerdo en que ninguna de las iniciativas tributarias contenía inconstitucionalidades, según trascendió en la prensa escrita, advirtiendo que de ser así correspondería a la Corte de Constitucionalidad resolver lo pertinente.

5

LA APLICACIÓN DE OPCIONES

Luego de publicadas las reformas tributarias en el *Diario de Centro América* líderes del CACIF se apresuraron a calificarla como "la más nociva reforma tributaria planteada en la historia reciente", solicitando a la Corte de Constitucionalidad declarar con lugar los recursos interpuestos por profesionales del derecho y, al Congreso, mantener la vigencia de la reforma tributaria aprobada durante la gestión de Richard Aitkenhead. La ley del ISR, el IVA, las enmiendas al Código Tributario y el impuesto sobre activos netos, fueron las leyes que mayor objeción tuvieron. Entre

los profesionales querellantes destaca Fernando Linares Beltranena, militante de la UCN fuertemente vinculado con el sector privado. Otros de los profesionales fueron Marco Antonio Lara Paiz, Andrés López Uluán, Miguel Lara Higueros, Guillermo Corzo, Héctor Gutiérrez, Jorge Mario Rizo Santizo, Miguel Angel Morales Cifuentes, José Fernando Quezada Toruño, Luis Arturo Archila, Marco Antonio Lara Paiz y Rodrigo Rosemberg Marzano.

Además Hugo Argueta, profesional de las Ciencias Económicas, Secretario General del Partido Laborista Guatemalteco y ex Contralor General de la Nación, con el apoyo de los profesionales del derecho Oscar Humberto Vásquez Oliva, Julia Barrios de Menegazzo y José María Arana Tobar, todos miembros de la Asociación Guatemalteca de Derecho Financiero y Tributario (AGDEPYP) impugnaron el incremento del IVA del 7 al 10% [*Prensa Libre*, 23/12/1994: 17].

La Corte de Constitucionalidad —expedientes 167-95 y 186-95 de fecha 28 de septiembre de 1995— declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 y parcial del artículo 17 del Decreto 61-94 Ley del Impuesto sobre la Renta argumentando que existen “tipos impositivos fijos y únicos sobre las rentas brutas, atentando así contra las disposiciones constitucionales que imponen que el sistema tributario debe ser equitativo y justo y por lo tanto no debe basarse en la renta bruta” [Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 58].

Marco Augusto García Noriega comentó al Equipo de Investigación de FLACSO que sobre este asunto, “yo le advertí a Ramiro el día martes te interpongo un recurso y eso cien por ciento que te lo voto, ya no te lo digo como Presidente del CACIF, sino como Abogado”.

Ramiro De León ante la creciente ofensiva del sector privado, decidió atender la propuesta que el FRG había hecho

pública meses atrás y que el CIEN la consideró atendible emitiendo un Acuerdo Gubernativo por el cual se unificaban los aranceles al 10% pese a que todos los miembros del Gabinete Económico habían dictaminado en forma negativa. Ello motivó que el despacho completo del Ministerio de Economía renunciara por no compartir la medida que su Ministro calificó como política. Pero no tuvo el efecto pretendido y tuvo que dar marcha atrás.

Jorge Briz, ex presidente de la Cámara de Comercio y del CACIF, nos comenta sobre esta iniciativa diciendo,

“desde 1989 libramos (refiriéndose a la Cámara de Comercio) muchas batallas para lograr que en el país hubiera libre comercio y la propuesta nuestra en aquel tiempo fue una unificación del 10%, con una desgravación paulatina hasta desaparecer el impuesto de importación. No logramos eso pero sí logramos una desgravación importante en ese momento y en aquel tiempo no hay acuerdos en el CACIF en ese tema en particular. Cada Cámara tenía su posición. Posteriormente, durante la gestión de Serrano, ya no estuve yo de presidente en la Cámara y se presenta un problema con la importación de la carne de pollo. Ya en el gobierno de Ramiro, un día él me llama y me dice mire, he dispuesto hacer una unificación arancelaria que es una propuesta que usted tenía hace algún tiempo. Yo le digo, tiene que analizar esto muy bien porque con esto no se juega, si usted unifica también tiene que tomar esta serie de resoluciones. Uno, unificar al 10% es una tasa muy elevada, si quiere hágalo en este momento pero de una vez en el Acuerdo establezcamos una desgravación que en enero (de 1996) se baja al 5% y en término de año y medio desgravamos a cero. El Presidente me dijo estoy de acuerdo, adicionalmente a

eso le manifesté que teníamos que modificar el ISR, tenemos que analizar perfectamente el IVA y también el impuesto territorial. Otro tema son las privatizaciones. Entonces veamos con seriedad estos temas porque estamos hablando de una apertura total de la economía y eso implica someter al país a otro ritmo tanto en el tema de la tributación, el arancelario como en el de resultados. El Presidente De León estuvo de acuerdo y me prometió, saliendo de Casa Presidencial que el Acuerdo donde unificaba arancelariamente iba a poner todas las normas que habíamos conversado”.

Humberto Preti, ex presidente de CACIF y de la Cámara del Agro, nos comenta sobre este mismo punto en los siguientes términos,

“Cuando Ramiro De León decidió que todos los impuestos de importación se unificaban al 10%, ¿por qué apoyé yo a la Cámara de Industria? En mi Cámara me dijeron que ¿por qué salía apoyando a Juan José Gutiérrez con el tema de los aranceles si nosotros salimos mejor? Y les dije porque ustedes no saben, ustedes no han analizado. Nosotros tenemos en maquinaria agrícola un impuesto del 1% y ella (refiriéndose a la Ministra de Finanzas) va a poner el arancel al 10%; entonces nosotros íbamos a pagar 10 veces más de lo que estábamos pagando. En semillas y semen animal es el 1%, les decía, nosotros vamos a pagar diez veces más de impuesto. No era el caso de la Cámara de Comercio que bajaba del 30 al 10%, ni el de la Cámara de Industria que en algunos rubros subía del 5 al 10%. Iban a pagar el doble, pero no diez veces más que nosotros en la Cámara del Agro (...) Entonces a lo interno del CACIF hay polémicas verdaderamente serias, han ha-

bido puntos inclusive de ruptura de la unidad, aunque lógicamente cuando defendemos intereses y posiciones se nos olvida un poco nuestra verdadera ideología de libre mercado, de flexibilidad y todo eso, por que son grupos poderosos que tienen capacidad de picaporte en todos lados y en todos los temas”.

Como algo inusual en la naciente democracia nacional fue conocido públicamente que Ramiro De León junto al secretario del FRG y presidente en ese momento del Congreso de la República, Efraín Ríos Montt, acudieron a la Corte de Constitucionalidad para tratar de persuadir a los magistrados de que no dieran trámite a los recursos interpuestos. Esta acción fue rechazada por la prensa nacional y por diferentes sectores sociales por ser una clara manifestación de interferencia de poderes. Pero la Corte de Constitucionalidad amparó provisionalmente algunos recursos interpuestos y el gobierno dio marcha atrás, empezando nuevas negociaciones con los diferentes partidos representados en el Congreso.

La reforma tributaria de 1994 logró aumentar levemente la progresividad en la estructura tributaria. La participación porcentual de los impuestos directos en el total de ingresos tributarios aumentó de 17.9% en 1994 a 21.2% en 1995 para expresar claramente los efectos de dicha reforma en 1996 al situarse en 23.9%. Sin embargo, el incremento real de los ingresos tributarios provenientes del ISR resultado de la reforma tributaria de 1995 fue de sólo 2.7% en el primer año de vigencia. Comparativamente, los ingresos tributarios provenientes del IVA (sobre importaciones y sobre ventas) tuvieron un incremento de 5.7% de 1995 a 1996, lo cual reveló una vez más la defraudación tributaria existente. Durante los tres años de la gestión de Ramiro De León se recaudaron en concepto de IVA,

Q1,358,594.0 más de lo percibido en concepto de ISR personal y de las empresas.

La progresividad lograda en el sistema tributario se vio reducida al analizar las cifras por el lado del gasto ejecutado durante el mismo periodo. Los gastos sociales representaron tan sólo el 28% del total gastado, mientras el gasto de administración y deuda representaron el 47% y tan sólo un 25% fue destinado para gastos de inversión. Sólo en 1995 el gasto social fue Q1,650,058 menos del total de gastos realizados en concepto de administración y deuda, mientras que la diferencia entre estos mismos conceptos y los gastos de inversión se acercaron a los Q2.0 millones, representando tan sólo el 25% del total del gasto ejecutado en el mismo año [Información obtenida en la Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas].

No puede, sin embargo, dejar de señalarse los desaciertos en el manejo de la política fiscal (específicamente en el manejo de la deuda interna contratada a muy corto plazo y altas tasas de interés) como también en el resto de áreas de política macroeconómica pese a los avances realizados en materia legislativa y administrativa, los cuales provocaron efectos en todo el periodo. Algunos resultados así lo demuestran: el salario real de los trabajadores sufrió un deterioro mayor, imposibilitando poder satisfacer las necesidades básicas de una familia; se mantuvo la lentitud y el tráfico de influencias en la administración de justicia, lo que favoreció a los defraudadores fiscales; no fue superado el estancamiento del nivel de empleo productivo comparado con el crecimiento que del mismo registró el comercio y los servicios.

Fue notoria, además, la alta acumulación y los rendimientos de capital en el sistema financiero nacional derivado del manejo de la política monetaria, que motivó que la banca pri-

vada privilegiara invertir en operaciones de mercado abierto antes o simultáneamente a facilitar el acceso al crédito para actividades productivas por el nivel en que se situaron las tasas de interés activas y, por la otra, penalizara el ahorro por la acentuada tendencia a la baja en las tasas de interés pasiva; prevaleció una leve recuperación en la variación anual del PIB por actividad económica y un brusco descenso en la relación de los gastos de capital con respecto al PIB. Y como una derivación del manejo de la política monetaria, el déficit cuasifiscal, las pérdidas operacionales del Banco de Guatemala, pasaron de Q625.3 millones en 1992 a Q842.4 millones al finalizar la gestión presidencial de Ramiro De León.²²

El manejo de la política macroeconómica tuvo nuevamente un gran ganador, el sistema financiero nacional. Y es que fue este sector quien mayor presión ejerció sobre Ramiro De León para avanzar en el proceso de la privatización y en la definición de las metas incluidas en el programa de modernización financiera financiado por el BID y quienes se opusieron a algunas iniciativas del mismo Programa asociadas con la valuación de la cartera de los bancos que pudo haber tenido su contribución por el lado tributario. Trascendió en los pasillos del Banco de Guatemala y de la propia Superintendencia de Bancos, que el retiro de Gustavo Aystas, en ese momento Superintendente, se debió a la presión que el propio sector financiero ejerció para que las propuestas que él había impulsado, no pasaran. Cuestionado el propio protagonista sobre qué motivó su salida de la Superintendencia de Bancos nos dice,

22 Información obtenida en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

“el tema del Reglamento para la Valuación de la Cartera de los Bancos fue muy conflictivo porque se interpretó que la Superintendencia tenía la facultad legal para poderlo implementar ... vinieron recursos legales por parte de los bancos que eran los más interesados; llegaron hasta la Corte de Constitucionalidad y allí se quedaron ... en algún momento los bancos internacionales dijeron que se tenía que hacer la modernización como condición para los préstamos que se iban a otorgar ... cuando los integrantes del sistema financiero nacional vieron los detalles y los estudios, la cosa era un poco más compleja ... nosotros queríamos una base de datos dentro de la Superintendencia donde tuviéramos toda la información y que todos los bancos que otorgaran préstamos alimentaran el sistema ... pretendíamos tener un detalle de las personas que adquirieran préstamos hasta con su número de identificación tributaria, por decirlo así y eso tuvo una gran oposición. Eran elementos de control dirigidos a realizar una supervisión mucho más amplia ...”.

Otro elemento de distorsión que tampoco pudo erradicarse fueron las exenciones arancelarias otorgadas por el gobierno a sectores históricamente beneficiados, las cuales según algunos miembros del CACIF entrevistados, afectan los ingresos fiscales e impiden que en el país, por ejemplo, puedan desarrollarse nuevas actividades productivas. Humberto Preti nos dice sobre este último aspecto que

“el estancamiento de la actividad productiva en esos años (refiriéndose a la gestión de Ramiro De León) se explica porque se tuvieron políticas económicas que definitivamente no estimularon la producción, porque por ejemplo le voy a poner el caso de nosotros los agricultores. Nosotros no podemos en Guatemala sembrar soya, ni granos de alto

contenido de proteína porque hay una ley de protección a los polleros, un privilegio que se le da a un sector, la Ley de Fomento Avícola, que permite la entrada de toda la materia prima para comida de pollos libre de aranceles y sin analizar si viene de países subsidiados ... el agricultor guatemalteco no va a poder competir ni a interesarse en producir sencillamente porque un grupo de gente tiene privilegios enormes”.

El CACIF no manifestó en ningún momento comprender que la estabilidad es indispensable para que exista un clima adecuado de inversión y de gobernabilidad, y que ambas no pueden provenir solamente de las leyes y del manejo de las variables macroeconómicas; su correlato tiene que ser la estabilidad política y social del país, sin lo cual el factor legal e institucional queda siempre sujeto a circunstancias imprevistas e incluso a bruscos virajes.

Quien desea la calificación laboral, como en repetidas oportunidades demandó al gobierno el sector privado organizado, alude al menos a educación y salud, y éstos son a su vez componentes esenciales para lograr la estabilidad económica y social. Para financiarlos se necesita que el Estado disponga de recursos que no generen distorsiones macroeconómicas y eso sólo lo podía ofrecer el esfuerzo por la vía de la tributación. El accionar privado debe complementar el público pero no puede sustituirlo, menos aun en un país como Guatemala con una incipiente democracia y con elevados déficit sociales. El gobierno no pudo convencer a la cooperación internacional al realizarse la reunión del Grupo Informal de Donantes en 1995 sobre la asistencia financiera requerida en apoyo al proceso de paz, por los resultados acumulados en materia fiscal y porque la comunidad financiera internacional continuó insistiendo que primero debía existir un esfuerzo visible en materia tributaria.

Cuadro 6
Contenido de la reforma tributaria de 1994

A. Impuesto sobre la Renta	<ul style="list-style-type: none"> • Pago del impuesto deberá efectuarse en pagos parciales, en forma trimestral para que el gobierno pueda contar con un flujo de fondos adecuado en menor tiempo. Para ello se definen tres opciones entre las cuales puede optar el contribuyente: a) 30% sobre la renta imponible; 30% del 5% de la renta bruta; y, c) la parte proporcional del impuesto pagado el año anterior. • Incremento en la tasa única impositiva para las empresas al 30%. • Modifica la escala progresiva de tarifas para las personas individuales. • Incrementa al 30% la tasa de imposición para las personas jurídicas. • Incrementa el impuesto a las personas tanto jurídicas como individuales no domiciliadas en el país, al pasar de 12.5% al 20% sobre los sueldos y salarios y otras prestaciones; y del 25 al 30% sobre las regalías y otras retribuciones. • Incremento de la cuota anual de empresas mercantiles, la cual pasa del uno por millar al 1.5%. • Se afectan también con el impuesto los arrendamientos de inmuebles, los honorarios, las actividades técnicas, las rentas pagadas a deportistas y artistas y otros, con el 8% sobre la renta bruta. • Se agregan como exenciones las donaciones otorgadas a favor de los partidos políticos, así como a los aguinaldos hasta el 100% del sueldo mensual, es decir la bonificación anual establecida en 1992.
-----------------------------------	---

<p>B. Impuesto al Valor Agregado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumenta la tasa del 7% al 10% con vigencia a partir del día siguiente que se firmara la paz o a partir del 1 de enero de 1996, lo que ocurriera primero. • Se suprimen exenciones: para las municipalidades y a los exportadores de café, banano y cardamomo, eliminándose las constancias de retención. • Se obliga al vendedor a incluir el impuesto como parte del precio del bien o servicio. • Se elimina la devolución del crédito fiscal, la que anteriormente se solicitaba al finalizar dos periodos impositivos consecutivos y se imputaba a cualquier clase de tributo que se adeudara o bien este remanente era reembolsado por la Dirección General de Rentas Internas. • Se incluyen como nuevos contribuyentes a todas aquellas personas que realicen ventas anuales hasta de Q30,000, los cuales deberán pagar una cuota fija trimestral equivalente al 2% de sus ingresos totales. • Se elimina la emisión de comprobantes como documentos obligatorios a entregar al adquirente y se obliga al vendedor a incluir en la factura el monto del impuesto como parte del precio del bien.
<p>C. Impuesto Único sobre Inmuebles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluye a los usufructuarios de bienes del Estado en la base impositiva. • Se aumenta del 50% al 75% la porción del impuesto recaudado que sería trasladado a las municipalidades. El 25% restante se asigna para la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal a ser administrado por el INFOM para financiar gastos de funcionamiento de los municipios o para las que tengan mayores porcentajes de inversión en sus presupuestos.

Sigue...

...Cuadro 6

<p>D. Bebidas alcohólicas, destiladas y otras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se especifica que el precio ex fábrica de las mercancías cuyo consumo esté gravado, se modificará en igual porcentaje en que varíe el precio de venta al detallista. El ajuste es del 11% para bebidas alcohólicas y destiladas, 23% para las cervezas y 9% para bebidas gaseosas.
<p>E. Circulación de vehículos terrestres, aéreos y marítimos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ley anterior no incluía la circulación de vehículos marítimos ni aéreos por lo que es incluida a través del decreto respectivo. • De la recaudación del impuesto un promedio del 20% es destinado a las municipalidades para financiar gastos de inversión, preferentemente.
<p>F. Reformas al Código Penal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se tipifica el delito de defraudación tributaria. • El autor de cualquier delito tipificado en la ley será sancionado con prisión de 2 a 6 años y multa igual al monto del impuesto omitido. Anteriormente la sanción consistía en el 100% del tributo omitido. • Se especifican como agravantes específicos la defraudación fiscal por parte de los profesionales, funcionarios, empleados públicos, depositarios, expertos o custodios nombrados por autoridad pública. • La reincidencia en el delito más de dos veces en un mismo período fiscal por parte de personas jurídicas, se procederá —además de la multa— al cierre temporal de la empresa que incurrió en el delito.

Fuente: Elaboración propia con base en Barrios, Herrera y Rodas, 1996: 44-50.

La necesidad de contar con un nuevo empresariado, nacionalista y audaz respecto a los riesgos que implica invertir, dispuesto a compartir los costos asociados a vivir en paz y democracia, fue demandado en esa época por diferentes sectores sociales para avanzar a una etapa histórica más justa y solidaria. Ramiro De León no logró persuadir al sector privado con mayor poder económico sobre ese objetivo.

A manera de síntesis, en el Cuadro 6 se detallan las medidas tributarias aprobadas por el Congreso de la República como parte de la Reforma Tributaria de 1994.

El contexto de los Acuerdos de Paz, como se verá en las reflexiones siguientes originan un nuevo contexto de relaciones Estado-sociedad que condicionan en alto grado el contenido y las acciones que en materia tributaria deben ser realizadas.

V

**LOS ACUERDOS DE PAZ
Y LA POLÍTICA FISCAL
DE ÁLVARO ARZÚ**

Mayra Palencia Prado

J. Fernando Valdez

1

EL CONTEXTO¹

Los últimos meses de 1995 fueron intensos en denuncias de prácticamente todas las organizaciones empresariales del sector agrícola por la proliferación de invasiones de tierras. Ese ambiente llegó a preocupar a algunos sectores sobre la celebración de las votaciones generales prevista para noviembre, pero las mismas se celebraron de acuerdo a lo programado. La intensidad de la actividad de las organizaciones sociales se multiplicó en esos meses así como la de los partidos políticos, buscando todos influir de diversas maneras en la agenda social y gubernamental.

1 Este capítulo, que no es caso en sentido estricto, incluye un contexto, una glosa de los planes de gobierno y los acuerdos de paz en el ámbito tributario; una descripción de la posición de ciertos organismos internacionales frente a los mismos acuerdos. Comentarios iniciales de la política fiscal del actual gobierno y las primeras reacciones del Liderazgo Empresarial frente a ésta, los Encuentros de Actualización y de los instrumentos de política tributaria que empezaron a conocerse en el último trimestre de 1997. No se incluyó para este caso, en sentido extenso, las condicionantes de elección y la aplicación de opciones. Sólo aquellas opciones que por su trascendencia merecieron revisarse durante el período de edición, fueron actualizadas.

El CACIF, dirigido entonces por Enrique Neutze Aycinena, realizó entre octubre y noviembre del mismo año una campaña para motivar la asistencia a las urnas destacando la importancia de la participación ciudadana. Durante el período de campaña política, el presidente de la Cámara de Industria Juan José Urruela Kõng hizo un llamado "para que se fortalezca tanto el sistema como los partidos políticos del país, con el objetivo de lograr el fortalecimiento de la democracia". "Es necesario lograr" agregó, "mayor madurez por parte de los partidos políticos con el objetivo de presentar opciones más concretas y menos segmentadas a la población", aludiendo a los numerosos candidatos a la Presidencia de la República [*Prensa Libre*, 26/10/1995: 3].

También en esos días, CACIF participó en un foro presentando sus propuestas sobre la estrategia económica nacional y la reorganización del Estado, actividad que a su solicitud realizó el CIEN. Neutze dijo "hemos estimado que esta presentación es de vital importancia en estas fechas, dada la coyuntura política y social que estamos viviendo".²

2 Véase *Prensa Libre*, 27/10/1995: 111. En la actividad participaron, entre otros, Richard Aitkenhead y los empresarios Humberto Preti, Vicepresidente del CACIF por la Cámara del Agro y Roberto Ardón Director Ejecutivo del Comité Empresarial. Asimismo Felipe Noguera, directivo de una consultora de sondeos de opinión. Esta reunión fue la conclusión, según trascendió, de estudios que desde meses antes, organizaciones empresariales y empresarios en lo individual, financiaron para realizar, por primera vez, una propuesta "integral" de reforma del Estado a ser presentada al candidato ganador de la contienda presidencial, lo cual ocurrió según trascendió en medios periodísticos. El foro referido fue una actividad más dentro de lo que el CACIF denominó como acciones de largo plazo tendientes a "socializar" las opiniones producidas por algunas empresas consultoras patrocinadas o contratadas por el Liderazgo Empresarial.

Las elecciones generales se celebraron de acuerdo con el programa establecido por las autoridades electorales. Entre la primera y la segunda vuelta se produjeron alianzas estratégicas entre las diferentes fuerzas electorales buscando influir en los resultados de la segunda votación prevista para el día 7 de enero. Mientras en la primera votación el PAN estuvo un 14.4% arriba del FRG, en la segunda ronda el FRG, tuvo una estrecha diferencia de votos de alrededor del 2.4% del total, ganando en 18 de los 22 departamentos del país. Los resultados del municipio de Guatemala determinaron la victoria presidencial a favor del Partido de Avanzada Nacional.

En la segunda vuelta realizada el 7 de enero de 1996, entre los dos partidos más votados, el PAN obtuvo 671,358 votos (51.22%), y el FRG 639,402 (48.78%). El periodo anterior a esta contienda fue de intensas negociaciones políticas desprendiéndose de ello alianzas electorales, sin que esto diera lugar a presentar ofertas programáticas de parte de los candidatos participantes para lograr una mayor presencia ciudadana en la contienda electoral.

En cuanto a las alcaldías por partidos, el PAN obtuvo 107; el FRG 46; la DCG, 38; UCN, 27; DIA, 10; UD, 9; MLN, 8; FDNG, 4; PLP, 2; PSD, 2; PP, 2. Los partidos CAMHINA, MPL, CAN, PREG, y PDP, obtuvieron una alcaldía cada uno. Las coaliciones: UCN-DCG-PSD obtuvieron 8; DCG-UCN, 5; DCG-PSD, 3; FUN-PID, 2. El resto, para totalizar 300 alcaldías en disputa, fueron para los comités cívicos. Como coincidieron analistas políticos, la sorpresa mayor en esta contienda electoral fue dada por el recién formado partido Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), de tendencia izquierdista, al alcanzar el 7% del total de alcaldías municipales.

El mayor número de diputados al Congreso de la República fue también para el Partido de Avanzada Nacional con 43 curules seguido por el FRG con 21, el FDNG con 6, la coalición UCN-DCG-

PSD con 2. La DCG y UCN de forma independiente obtuvieron 3 y 2 diputaciones (respectivamente, mientras que la UD 2 y el MLN con 1.

Según lo expresaron analistas políticos, el triunfo del PAN representó para los empresarios, la primera oportunidad política en la historia contemporánea guatemalteca de participar abiertamente en la dirección del Estado. Esto fue confirmado con el nombramiento de diplomáticos y funcionarios de alto nivel vinculados con el CACIF y con las corrientes de pensamiento empresarial que propugnan por la modernización de la economía y el accionar del Estado.

La integración del Gabinete

El presidente Alvaro Arzú terminó de negociar y elegir a sus ministros y secretarios más importantes después de tomar posesión como Presidente de la República. Aun cuando se insistió que "estamos preparados para gobernar" fueron evidentes las dificultades encontradas para ir conformando el gabinete menor y los cargos en las entidades autónomas del aparato estatal.

Luis Alberto Reyes Mayén, ex dirigente de CACIF y miembro de la Comisión Empresarial para la Paz, asumió el cargo de Ministro de Agricultura en medio de rumores de que el designado para la cartera había sido Fritz García-Gallont, director de una de las mayores empresas exportadoras de café y empresario en otras áreas, y quien finalmente fue designado para dirigir el despacho ministerial de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. Meses más tarde la cartera de Agricultura es asumida por Mariano Ventura ex presidente de ANACAFE. Como Ministro de Finanzas fue designado José Alejandro Arévalo ex Gerente del Banco de Guatemala y ex Superintendente de Bancos. Como Ministro de Economía fue nombrado Mauricio Wurmser, ex director

de la Cámara de Industria y alto ejecutivo de una empresa transnacional del tabaco.

Como Ministro de la Defensa fue designado el general Julio Balconi, quien venía desempeñándose como miembro de la Comisión Gubernamental para la Paz. Otro nombramiento militar fue el del general Marco Tulio Espinoza como Jefe del Estado Mayor Presidencial, hasta antes de la designación funcionario de la Fuerza Aérea Guatemalteca (FAG), institución que según algunos medios políticos, ha sido un sector marginado dentro de la cúpula castrense.

Willy Zapata continuó en la Presidencia del Banco de Guatemala, cargo que ocupó desde junio de 1993 hasta junio de 1997 cuando fue sustituido por Edín Velásquez ex funcionario de la misma institución hasta 1992 cuando se retiró para ocupar la Vice Presidencia de CONSTRUBANCO pasando más tarde a desempeñarse como Director Ejecutivo de la misma Corporación. Velásquez fue además Vice Presidente de la Asociación de Banqueros y luego formó parte de su Consejo Directivo. La Secretaría General de Planificación Económica fue dirigida en su primer año de gobierno por Mariano Rayo, directivo de ASIES, quien luego pasó a ocupar el cargo de Gerente de la Presidencia.

Compromisos y demandas del gobierno

Del discurso de toma de posesión de Alvaro Arzú, destacan afirmaciones tales como que "no es el momento de buscar culpables pero sí de realizar una profunda autocrítica: autoridades, empresarios, instituciones, grupos políticos, prensa, sectores sociales organizados y población en general ..."[Arzú, 1996].

"Debemos reflexionar —cada uno a su nivel— sobre lo que nos hemos hecho los unos a los otros ... En muchas ocasiones

le hemos dado la espalda a Guatemala, hemos antepuesto nuestro interés particular al interés general, y hemos acentuado nuestras diferencias por la vía de la injusticia y de los prejuicios ... En este sentido hemos sostenido y ahora reafirmamos que es indispensable luchar contra los privilegios, la discriminación y la miseria ...”.

Para Alvaro Arzú, la magnitud de los desafíos nacionales requiere de “grandes reformas sociales”. Nuestra “responsabilidad comienza con la reforma integral del Estado, la cual nos comprometemos a realizar”, comentó a medios periodísticos. Pocos días después de tomar posesión anunció públicamente su compromiso de

“presentar los proyectos de ley referentes a la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de Gobierno de los Departamentos, la Ley de Responsabilidad y de Probidad, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, la Ley Orgánica de las Fuerzas de Seguridad Civil, así como un conjunto de reformas al Código Municipal, ante el Congreso de la República” [*Inforpress Centroamericana*, 21/11/1996: 4].

Desde la perspectiva del nuevo gobierno, el objetivo general de estas iniciativas es “adecuar la función del Estado, dentro de un marco de flexibilidad, a los principios constitucionales de subsidiaridad, descentralización, desconcentración, probidad, transparencia, eficacia y eficiencia, así como la delegación de funciones y la interrelación de las entidades autónomas o descentralizadas” [Arzú, 1996: 3]. La relación de estas iniciativas con lo dispuesto en los Acuerdos de Paz, es directa.

La orientación fundamental en el campo económico fue aludida por Arzú de la siguiente manera:

“el país deberá avanzar en el cumplimiento de dos grandes tareas íntimamente relacionadas entre sí: a) la del combate a la pobreza por medio de una economía productora de empleos dignos y apropiadamente remunerados; y b) la de asegurar un sistema fiscal capaz de suministrar los recursos necesarios y sanos para la obra estatal, concentrada en proveer servicios básicos e infraestructura a la población y garantizar su seguridad.

Vamos a recaudar los impuestos con eficiencia y rigor. Mediante una administración honesta y eficaz; le demostraremos a los guatemaltecos que el cumplimiento de sus obligaciones fiscales se convertirá en su mejor inversión” [Arzú, 1996: 4].

En otra parte de su discurso, el presidente Arzú afirmó que

“para poder echar los cimientos de la unidad nacional que tanta falta nos hace, es indispensable superar al menos los tres grandes desafíos que representan la discriminación, los privilegios y la miseria” ... “en cuanto a combatir los privilegios, reconocemos que en Guatemala el poder político ha sido utilizado durante siglos para asegurarle prebendas a personas y grupos en detrimento del conjunto de la población. Asimismo, el centralismo del poder político ha conducido a la concentración de recursos. Abolir estos privilegios es una medida indispensable en el camino hacia la igualdad de oportunidades”.

En ese mismo estilo se refirió a la impunidad:

“estamos conscientes que existen personas y grupos que gozan de protección para sus delitos, por estar amparados por sectores de poder, muchas veces vinculados al aparato del Estado. Tenemos la más firme disposición de

desmantelar el vergonzoso contubernio que ha hecho posible que bandas del crimen organizado operen a su sabor y antojo ... Nunca más permitiremos que el aparato del Estado sea aprovechado para cobijar delincuentes ...”.

Respecto a la necesidad de crear condiciones y oportunidades para un desenvolvimiento económico y social equitativo afirmó que se impulsaría “un desarrollo en el que se compartan los costos y beneficios y que se extienda a todos los rincones del país” [Arzú, 1996: 5].

El tema de la paz fue igualmente abordado en el discurso. Como se conoció públicamente después, en este tema un círculo íntimo de colaboradores del Alvaro Arzú y él, habían realizado contactos previos con la URNG. En otra parte de su discurso de toma de posesión Arzú llama a la URNG a poner “todo de su parte a fin de que la paz pueda suscribirse a la mayor brevedad. Invitamos a las fuerzas insurgentes a que se integren, dentro del marco legal, a los esfuerzos colectivos que hemos previsto emprender para beneficio de Guatemala” [Arzú, 1996: 6].

Al ejército le pidió “tener fe en su patria, coraje y sobre todo generosidad. Recuerden que a Guatemala no la hizo Dios para que la gocen unos pocos sino para que la compartamos todos”, les dijo. Arzú Irigoyen demostró desde el inicio de su gestión interés por establecer nuevas relaciones con este sector, basadas en una coordinación institucional que garantizaran que los intereses específicos de la institución armada no afectarían ni subordinarían el funcionamiento del Estado.

También a los empresarios Arzú les dirigió parte de su discurso, en medio de comentarios de sus opositores de que su administración sería “el gobierno de los empresarios”, diciéndoles:

“Yo los invito a invertir en Guatemala, a generar empleo, a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus

familias, a que construyamos juntos un mejor futuro. Sabremos apreciar su esfuerzo y creatividad. Tengan la confianza que daremos certeza a su inversión, y los impuestos serán usados para hacer la obra que tanto hemos anhelado. Estimularemos a quienes invierten y consideren al ser humano como el más valioso recurso de su empresa" [Arzú, 1996: 7].

Las presiones inmediatas

Parte de los asuntos que requirieron atención inmediata del presidente Alvaro Arzú al asumir el cargo fueron las protestas de los trabajadores públicos del ramo de salud y educación ante la amenaza de recortes de personal por la realización de las primeras acciones asociadas con el ajuste sectorial que organismos como el Banco Mundial, el BID y en menor medida la AID, propusieron desde años atrás y que además ayudaron a financiar. Al rechazo a estas iniciativas se agregó demandas estrictamente económicas para obtener mejoras salariales, mismas que se habían hecho explícitas al gobierno de Ramiro De León sin lograr que fueran atendidas. Aunque fueron múltiples las amenazas de paralizar la administración pública si sus demandas no eran atendidas, éstas no se consumaron y lo obtenido finalmente fue un aumento salarial del 10% general a todos los empleados públicos el cual fue hecho efectivo en el primer semestre de 1997 y otro similar que se hizo efectivo durante 1998.

Para contener acciones similares de protesta, el gobierno presentó al Congreso de la República, modificaciones a la Ley que regula el Derecho de Huelga de los Trabajadores del Estado, las cuales fueron aprobadas en el segundo trimestre de 1996. Esta nueva legislación dio lugar a manifestaciones de protesta de parte de los trabajadores públicos, así como a amenazas de paro y a la advertencia de éstos hacia el gobierno de presentar

recursos de inconstitucionalidad en contra de la misma; sin embargo al final estas acciones no se concretaron.

La vigencia de esta normativa legal, allanaría el camino para que el gobierno prosiguiera con las medidas para reformar la administración pública. La continuación del Programa de Retiro Voluntario para los empleados públicos, iniciado por Ramiro De León, estaba en línea con los objetivos de modernización de la administración pública y fue justificado en la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia así como para contar con "economías" presupuestarias inmediatas, considerando la situación precaria en que se encontraban las finanzas públicas.

Estas medidas fueron la antesala de lo que sería la ejecución de acciones encaminadas a la ampliación de la participación de actores privados en la prestación de los servicios públicos, sin que existiera un marco regulador general ni específico. El término acuñado por la administración de Alvaro Arzú para estos procesos se le conoció como desregulación o desmonopolización pero que en esencia perseguían el mismo objetivo de los programas de privatización puestos en marcha en todos los países de América Latina y que se relacionan con la reducción del tamaño y las funciones del Estado en la economía y en la sociedad.

Otro tema de emergencia fue el del gas propano, que llegó al punto del desabastecimiento nacional. La crisis se conjuraría luego de recurrentes incrementos de precios, que en algunos casos superaron el 50%.

Preparando la reforma del Estado

Aprovechando los estudios que a lo largo de 1995 fueron elaborados por diferentes centros de estudio y empresas de consultoría privadas con patrocinio empresarial y de algunos organismos in-

ternacionales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano para el Desarrollo, mediando la influencia en puestos claves en el gobierno y en particular en la Comisión de Paz de promotores de la reforma del Estado, el Gobierno resolvió impulsarla. Esta reforma incluye, desde la perspectiva del Organismo Ejecutivo, acciones relacionadas con la desincorporación de las empresas estatales, así como la modernización y fortalecimiento del gobierno central.

Según fue dado a conocer públicamente, el programa de modernización del Ejecutivo incluye la descentralización de las instituciones públicas; la reestructuración del gabinete ministerial; el refuncionamiento de varios fondos sociales, así como medidas dirigidas a evitar que las acciones del Estado causen inestabilidad monetaria y financiera. Tanto la ejecución de este Programa como del plan para la desincorporación de las empresas estatales llevaría, según fuentes oficiales, dos años y comenzaría con cambios legislativos, para pasar luego a la desincorporación y, por último, a la reorganización institucional.

Para el gobierno, 1996 debía ser el año de la terminación de las negociaciones con la guerrilla y de la firma de la paz; mientras que 1997 sería un año con una Agenda intensa para iniciar la modernización del Estado al incluirse iniciativas que deberían ser aprobadas por el Congreso de la República, en tanto que 1998 permitiría consolidar las nuevas funciones del Estado. El paquete de cambios anunciado forma parte de un lento proceso aplicado por los tres gobiernos civiles precedentes y ha sido respaldado por los principales organismos financieros multilaterales. Los plazos fijados pretendían evitar que las decisiones relacionadas con este tema, pudieran ser aprovechadas políticamente por la oposición, considerando que en 1998 se efectuarían sufragios municipales y que en 1999 se realizará la campaña para las elecciones presidenciales del próximo siglo.

Estas prioridades explican el relativamente bajo perfil que el tema de la reforma estatal tuvo durante el primer año de gobierno del PAN. Es hasta 1997 cuando públicamente es designado Gustavo Saravia, (ex gerente de la Asociación de Gerentes de Guatemala y empresario de inversiones turísticas entre otros intereses) como Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, la cual quedó adscrita a la Vicepresidencia de la República. Saravia dejó el cargo de Comisionado a principios de 1998, siendo sustituido por Alvaro Rodríguez Irigoyen. Previamente se integró un equipo de asesores provenientes especialmente del CIEN y de ASIES—instancias que en el pasado reciente habían preparado sendos estudios y propuestas en esta materia—; sin embargo, la principal influencia y productos provinieron de la Corporación de Inversiones y Desarrollo (IDC) y de los consultores de la empresa argentina DEXCOR. Entre todos, se creó un nuevo consenso y la propuesta inicial elaborada por IDC se modificó. En ese proceso, el Instituto de Administración Pública (INAP) como institución pública encargada por ley de funciones como la comentada, quedó excluido presumiblemente por la irrupción de una cultura y racionalidad empresarial en la administración pública y por el desfase sufrido—por razones diversas— de las instituciones formalmente encargadas de estas labores para incidir en estos asuntos.³

3 El *Programa de Modernización y Fortalecimiento del Estado para el Organismo Ejecutivo, Programa Cambio*, fue realizado por un equipo de consultores bajo la conducción, como se ha dicho, de IDC, de la cual Richard Aitkenhead y Carolina Roca son socios y directivos, ambos conocidos por su participación en el sector público; el primero como Ministro de Finanzas en los gobiernos de Serrano y De León y miembro del equipo gubernamental del Presidente Alvaro Arzú que negoció los Acuerdos de Paz; además, por haberse formado en el sector privado, entre otras instituciones, en la Asociación de Gerentes de Guatemala,

En el documento *Vamos al cambio: por un Gobierno que trabaja mejor*, uno de cuyos antecedentes conceptuales es el texto citado al pie de página —Programa de Modernización y Fortalecimiento del Estado para el Organismo Ejecutivo, Programa Cambio—, plantea que la modernización y fortalecimiento del Estado es un proceso mediante el cual se transforman sus funciones, sus instituciones legales, sistemas, políticas y el aparato estatal de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y de los órganos de contraloría para que sean capaces de: a) mantener la vigencia del Estado de derecho; b) hacer cumplir las leyes sin privilegios a ningún sector o persona; c) hacer efectiva la democracia política; d) hacer posible el disfrute de la libertad sin más límite que la ley; e) articular los intereses de la sociedad; f) desarrollar las instituciones y mantener su credibilidad; g) ejercer efectivamente las funciones que la sociedad le ha delegado; y h) hacer efectivas las políticas públicas por las que se elige a sus gobernantes.⁴

en la Asociación de Azucareros, e incluso, en su paso por la revista *Crónica*, de la cual fue Director. Carolina Roca es conocida por su paso en SEGEPLAN, en el INAP y el Viceministerio de Finanzas, en lo que respecta al sector público. Roca formó parte del equipo gubernamental que negoció el proyecto de ley de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ante el Congreso de la República, mismo que fue aprobado a principios de 1998, aproximadamente después de nueve meses de intensas negociaciones a cuyo término se aprobó una versión sensiblemente diferente del proyecto original. Carolina Roca fue designada por el Ministro de Finanzas Públicas como responsable de la organización de la SAT, siendo sustituida por Tomás Ayala, ex Secretario Privado de la Vice Presidencia de la República.

4 En relación con el Organismo Ejecutivo, el documento indicado plantea la necesidad de “adecuar la legislación, las políticas, las instituciones, las formas de prestación de los servicios y los sistemas de gestión ... para que sean capaces, en forma eficiente y eficaz, de ejercer las funciones que la sociedad le delega.” Por otra parte advierte que los principios que orientarán al Programa de Modernización y Fortalecimiento

La nueva versión (han existido varias) hace referencia a los “macrosistemas” de recursos humanos,⁵ de administración financiera,⁶ de control gubernamental, de adquisiciones⁷ y de trámites administrativos, para después proponer una serie de políticas sobre descentralización y desconcentración, desincorporación y desregulación, concluyendo con una metodología para su implementación.⁸

del Organismo Ejecutivo son: primacía de la persona, bien común, igualdad ante la ley, subsidiariedad, solidaridad, eficacia y eficiencia, probidad, transparencia, servicio al usuario y descentralización y participación ciudadana. Y que la Misión del “nuevo Organismo Ejecutivo” será “facilitar de manera coordinada con otros entes y organismo del Estado, en armonía con otras organizaciones sociales, la existencia de condiciones que permitan garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” Esta actuación la hará con apego a los principios antes citados. [Gobierno de Guatemala, 1996: 8-10].

5 Al término de esta investigación un proyecto de nueva Ley de Servicio Civil, se encontraba en el Congreso de la República.

6 En este aspecto, el Programa de Gobierno se plantea: “implantar el sistema de administración financiera del Estado: presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, sistemas de información, y recursos humanos bajo la responsabilidad normativa del Ministerio de Finanzas. Este programa es financiado parcialmente por un préstamo suscrito con el Banco Mundial en enero de 1996, bajo el nombre de “Sistema Integrado de Administración Financiera” por un monto de US\$9.4 millones.

7 En el tercer trimestre de 1997 fue aprobada una nueva Ley de Contrataciones que amplió la autoridad de los funcionarios para la suscripción de los contratos, viabilizando de esa forma las intenciones gubernamentales de privatización.

8 En el mismo Programa se mencionan diversas políticas y lineamientos de acción. Entre otras: “redefinir el papel del Estado; pasar de un gobierno benefactor a uno subsidiario; promover la descentralización de los servicios públicos y la desconcentración administrati-

El Proyecto después de sufrir diversos cambios, fue hecho suyo por el gobierno del presidente Alvaro Arzú y está en proceso de implantación con resultados desiguales para cada área: en áreas como desregulación, después de dos años de iniciada la gestión del PAN, no se había realizado (de manera irreversible) una sola privatización importante. Esto obligó a poner de manifiesto el histórico círculo vicioso de falta de ingresos tributarios-aumento de la deuda interna y externa-fortalecimiento del poder público, toda vez que la operación estratégica, la venta de GUATEL, no avanzó al ritmo que la propia Comisión de Privatización lo había previsto; esto sumado a que el propio proceso fue cuestionado en su marco legal por dejar resquicios que hacen suponer que podría impedirse el surgimiento de empresas competidoras frente a los nuevos dueños. Ante este escenario el gobierno central urgió al Congreso de la República para que fuera aprobado una nueva negociación de endeudamiento interno, con el mismo propósito de impedir efectos mayores sobre la política monetaria del país.

va, fortaleciendo los niveles departamentales de gobierno, los poderes locales, la autonomía municipal y la participación de las comunidades y sus organizaciones ... Descentralizar, mediante la transferencia directa a la comunidad o a una instancia de gobierno local cercana a los ciudadanos, el poder de decisión; la elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del Gobierno. El Gobierno Central mantiene las funciones y obligaciones que le competen. (Además), conserva las responsabilidades normativas. Modernizar el Organismo Ejecutivo, para garantizar la coherencia, capacidad gerencial y efectividad de las políticas públicas ... fortalecer la administración pública, para el cumplimiento eficiente y eficaz de sus funciones, en educación, salud, seguridad, economía y medio ambiente; así como el reenfoque de las mismas" [Gobierno de Guatemala, 1996: 42].

2

EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Simultáneamente, aunque en otros espacios, las comisiones del PAN trabajaron en la preparación del *Programa de Estrategia de Desarrollo Gobierno 1996-2000*. En el apartado denominado Desarrollo Integral, Sostenible y Sustentable, se afirma que Alvaro Arzú “definió las bases de lo que hoy es el Programa...” con 15 meses de anticipación a la toma de posesión como Presidente de la República. En el documento se enfatiza que en su gestión se buscará que el Estado sea un instrumento para potenciar la iniciativa de las personas y de la sociedad y no para sustituirlas. Y que el desarrollo democrático en el país “pasa por el fortalecimiento de la sociedad”. En ese contexto se señala que el Estado “es la organización política de la sociedad y no su antagonista, por eso se le transformará con el objetivo de fortalecerlo, y no para debilitarlo”.

Distanciándose de una visión simplista del “achicamiento del Estado” el Programa prioriza el fortalecimiento del Estado en el siguiente sentido:

“Se confía en un Estado fuerte, ya que débil es un paso a la anarquía, a la intromisión extranjera o al predominio de intereses oligárquicos. Se construirá un sistema político más representativo y más participativo capaz de darle vigencia plena a la democracia. El Estado de Derecho significa el gobierno de las leyes y no de las personas” [Presidencia de la República, s.f.: 15].

Para el gobierno del PAN, el país enfrenta en los albores del próximo siglo, el desafío de elevar el nivel de vida de la población en medio de un mundo que se “internacionaliza e interdependiza” y en el cual avanzan los sistemas democráticos

y las economías de mercado. Un reto de esa naturaleza estiman, requiere una estrategia que impulse simultáneamente medidas de corto y mediano plazo dirigidas a “insertar al país activamente en la internacionalización cultural, política y económica ... consolidar y perfeccionar la democracia ... ampliar los espacios de participación en las tareas del desarrollo, promover la integración política de la sociedad ... la igualdad de acceso a las oportunidades y la equidad social ...”.

Alvaro Arzú también se planteó “profundizar la modernización económica”, enfocar las políticas públicas “prioritariamente a erradicar el flagelo de la pobreza ... así como conservar el medio ambiente”. [Presidencia de la República, s.f.: 16]. La productividad es definida como “el principal instrumento contra la pobreza”, en tanto que se afirma que la vigencia de “una economía social de mercado se asegurará por un mercado libre que no sea distorsionado por las prácticas monopólicas u oligopólicas” [Presidencia de la República, s.f.: 17].

Tres compromisos sustentan el esquema de acción gubernamental del gobierno: el político, el social y el económico. En el primero se incluye la libertad para construir la paz, la democracia y la justicia; la convivencia democrática; el estado de derecho y la seguridad jurídica; la unidad de la diversidad cultural; y, la modernización, descentralización y desconcentración del sector público; en el segundo, el desarrollo humano integral; la educación y cultura para el trabajo, la convivencia y la paz; la población sana; la protección y mejora del medio ambiente; y el país de propietarios; y en el tercero, la inversión productiva; las reglas generales, positivas, claras y estables; la inversión para producir y vivir mejor; la infraestructura nacional y el desarrollo local; y, los derechos del consumidor, la competencia y la competitividad.

En lo relativo al Estado de derecho y la seguridad jurídica el compromiso es un “nuevo contrato social”:

“Ante el estado del marco legal guatemalteco, complicado, poco conocido, reglamentista, lleno de privilegios y discriminaciones, así como en muchos casos inaplicable, sobre la base de un consenso, de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad, se promoverá la existencia de un marco jurídico moderno, sencillo, claro, imparcial y no discriminatorio, pero abierto al respeto del derecho consuetudinario ...” [Presidencia de la República, s.f.: 28].⁹

“El Estado, en su papel subsidiario, apoyará el desarrollo productivo y la competitividad en la economía, y focalizará su trabajo en funciones legítimas, como el desarrollo social, la administración de justicia y la defensa. La política pública y su implementación debe beneficiarse de la participación de la sociedad civil y caracterizarse por la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos” [Presidencia de la República, s.f.: 40].

9 El tema de la factibilidad de los “contratos sociales” es objeto de discusión en la ciencia política, tanto en lo que respecta a estudios teóricos como empíricos. Para el caso de Guatemala, el esfuerzo mayor del Ejecutivo por encabezar un proceso de esta índole, y desde su perspectiva, han sido los llamados Encuentros para la Actualización que convocado a inicios del año, concluyeron en octubre de 1997 en su primera etapa para iniciar una siguiente a inicios de 1998. No es nuestro objetivo proceder a una evaluación de sus resultados, pero debe destacarse como una constante, las dificultades recurrentes de la sociedad guatemalteca para acordar un “piso nacional de entendimiento”. El Programa de Gobierno aborda también la privatización, la política fiscal, las necesidades básicas, la Ley del Organismo Ejecutivo, la seguridad ciudadana, el régimen de ahorro previsional, la Ley de Servicio Civil, las reformas constitucionales, la corrupción y la libertad de prensa e información. Al respecto, volveremos más adelante para comentar las conclusiones sobre el tema fiscal.

En el Programa de Gobierno se compromete la voluntad "para velar por la seguridad y justicia social por medio de correcciones en la distribución del ingreso y la riqueza, así como por medio de una participación activa en la construcción de sistemas de seguridad social" [Presidencia de la República, s.f.: 41].

Los temas relativos a la subsidiariedad y a la solidaridad son introducidos explícitamente en el Programa al señalar que:

"La organización e intervención del Estado se regirá por dos principios básicos: *subsidiariedad*; el Estado interviene solamente cuando los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, no se bastan a sí mismas para la realización de determinadas actividades. Ahí mismo, al interior del aparato estatal las entidades superiores sólo aceptan aquellas funciones que no pueden ser asumidas por las entidades inferiores; y, *solidaridad*, dado que las asociaciones intermedias y locales libremente establecidas no son todas iguales, incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo coexisten municipios ricos y municipios pobres), la sola aplicación del principio de subsidiariedad podría generar situaciones de injusticia intolerables, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado para garantizar el bien común".

Pero lo más novedoso en materia de Programas de Gobierno en el país (la idea de lo subsidiario como se sabe ha formado parte de la doctrina socialcristiana), es la introducción en este nivel del término "cliente" en referencia a la relación que se establece entre el Estado y el ciudadano:

"La eficiencia y eficacia del accionar estatal se podrá lograr sólo si el Estado funciona por objetivos, más que por

procedimientos y adoptando un enfoque nuevo de servicio al ciudadano en el que prive la idea de calidad y de servicio al cliente" [Presidencia de la República, s.f.: 41].

Se trata dice el documento, de "reinventar el gobierno".¹⁰ El aumento de la pobreza se encuentra según el Programa, primero, en la recesión económica y la inflación que deterioraron los salarios y han favorecido el aumento del desempleo y el subempleo; segundo, en la crisis económica y los problemas financieros del Estado, "la baja carga tributaria ha conducido a un deterioro del nivel, calidad y equidad del gasto público"; y, finalmente, un tercer factor ha sido la "ineficiencia institucional del sector público ..." [Presidencia de la República, s.f.: 49-50].

10 Esta concepción muy probablemente está tomada de David Osborne y Ted Gaebler, texto que con el título *Reinventing government* circuló en Guatemala desde 1992. Aunque el concepto está inscrito dentro de una teoría más compleja, y quienes lo utilizan deben entender las consecuencias implícitas en la relación público-privado, de manera simple podemos decir que la idea de calidad y servicio al cliente desde la experiencia anglosajona, es la de que el gobierno debe inspirarse en el cliente, debe tratar a la gente como cliente en el sentido de satisfacer sus necesidades, no las de la burocracia. Justamente lo que hacen las empresas: escuchar las necesidades de los potenciales usuarios. Dicen los autores: "Las agencias públicas obtienen la mayor parte de su financiación del parlamento, el ayuntamiento y otras instituciones constituidas en elecciones. Y la mayoría de sus 'clientes' son cautivos, pues tienen pocas alternativas para elegir en sustitución de los servicios que suministra el gobierno. Así las cosas, los administradores del servicio público terminan por ignorarlos" [Osborne y Gaebler, 1994: 242]. Cabe señalar, que reflexiones sobre éste y otros temas que tienen que ver con el nuevo modelo de Estado-sociedad que está en curso, son parte de varios proyectos de investigación inscritos dentro de un programa de largo plazo más complejo.

En ese contexto, el Programa de Gobierno hace alusión a una medición económica que explica la distribución del ingreso familiar:

“una curva de Lorenz para Guatemala muestra que al 10% de la población de mayores ingresos corresponde el 43.98% del ingreso total, mientras que al restante corresponde sólo el 56.02%. En el otro extremo, el 20% de la población de menores ingresos participa sólo con el 1.96% en el ingreso total (per cápita según deciles 1980-1981-, 1986-87 y 1989, respectivamente)” [Presidencia de la República, s.f.: 51].

“La orientación fundamental en el campo económico la podemos resumir diciendo que el país deberá avanzar en el cumplimiento de dos grandes tareas íntimamente relacionadas entre sí: la de combatir la pobreza por medio de una economía productora de empleos dignos y apropiadamente remunerados, y la de asegurar un sistema fiscal capaz de suministrar recursos necesarios y sanos para la obra estatal, concentrada en proveer servicios básicos e infraestructura a la población y garantizar su seguridad” [Presidencia de la República, s.f.: 102].

En el capítulo “Inversión para producir y vivir mejor” se parte de la afirmación de que la estabilidad económica es un requisito para la estabilidad social y el afianzamiento de la vida democrática; se establece además, el compromiso de “ordenar integralmente la política macroeconómica del país, sobre la base de una mejora estructural de las finanzas públicas y de la eliminación de los déficits operativos del Banco de Guatemala” [Presidencia de la República, s.f.: 106].

Por otra parte, pero en un tema estrechamente vinculado, en materia de política monetaria cambiaria y crediticia, el Programa asume los compromisos entre otros, de asegurar la

independencia del Banco de Guatemala y la autonomía de la Junta Monetaria, “modificando las normas constitucionales y legales correspondientes”. Por otra parte plantea reducir gradualmente los requerimientos de encaje y las inversiones obligatorias de los bancos, liberalizar el sistema cambiario, garantizar la intervención del Banco de Guatemala “únicamente para evitar grandes fluctuaciones de la tasa nominal de cambio”, propiciar mayor eficiencia financiera de la banca privada, modernizar la Superintendencia de Bancos, desarrollar un marco regulatorio orientado a promover las transacciones de capital de largo plazo (acciones, fondos institucionales como pensiones y seguros, fondos mutuos y de amortización) [Presidencia de la República, s.f.: 113].

Interesa destacar para los efectos de esta investigación, que en materia de política exterior, el gobierno se propone “eliminar el sesgo antiexportador y continuar con la desgravación arancelaria en el marco de la integración de Centro América” y “a la luz” del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Asimismo, eliminar las barreras no arancelarias “excepto salvaguardias o en negociación”, y agilizar la devolución del IVA a los exportadores [Presidencia de la República, s.f.: 115].

3

EL TEMA TRIBUTARIO EN LOS ACUERDOS DE PAZ

Después de suscribirse, el 6 de marzo de 1994, durante el gobierno de Ramiro De León Carpio el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, la URNG al parecer decide cambiar el ritmo del proceso a espera de lo que resulte de las elecciones presidenciales.

Aclarado el panorama poselectoral, el 6 de mayo de 1996 en la ciudad de México, se firmó el *Acuerdo sobre aspectos socioeconó-*

micos y situación agraria. El documento fue suscrito desde la parte gubernamental por Gustavo Porras Castejón, sociólogo y ex dirigente del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en su calidad de coordinador de la COPAZ, así como por Raquel Zelaya Rosales y Richard Aitkenhead Castillo —ex ministros de finanzas durante el gobierno de Serrano de Elías—, y por el general de brigada Otto Pérez Molina. Por la URNG suscribieron Pablo Monsanto, Rolando Morán, Gaspar Ilom y Carlos González —nombres de la clandestinidad—, en tanto que Marrick Goulding y Jean Arnault lo hicieron en su condición de Secretario General Adjunto de la ONU y moderador designado por esta organización, respectivamente.¹¹

Gustavo Porras Castejón, fue designado para coordinar dicha Comisión motivado por una mezcla de razones: a) políticas (Porras conocía a la guerrilla); b) personales (por los vínculos escolares y sociales forjados con Alvaro Arzú, desde muy temprana edad); y, c) ciertas lealtades mutuas construidas alrededor de puntos de identificación, como la preocupación por los asuntos públicos.

Según nos comentara Porras Castejón, la presencia de Raquel Zelaya en la Comisión para la Paz (COPAZ) se explica por ser una persona “de mi absoluta confianza. Yo había trabajado con ella en ASIES y nos aportaba todo el apoyo vital, técnico, de archivos ... Richard, para nosotros significaba darle al sector privado la confianza que requeríamos hacia el proceso, y nosotros no tenemos porque ocultarlo, un elemento de certeza en la racionalidad de las decisiones”.

11 Se utiliza la versión contenida en *Acuerdos de Paz*. Edición del Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos, Guatemala: 1996.

Como fue públicamente conocido después, las discusiones entre la guerrilla y el PAN alrededor del tema socioeconómico y agrario se habían iniciado desde el gobierno de Ramiro De León. Varias reuniones se realizaron entre la URNG, Gustavo Porras y al menos una con Alvaro Arzú en 1995. Según el hoy Secretario Privado de la Presidencia, Porras Castejón, habrían sido cinco las reuniones previas, antes de ser integrada oficialmente la Comisión. "Dos de ellas antes de las elecciones, antes de que Alvaro ganara la segunda vuelta, una de ellas con la presencia de él".

Agrega que ellos recibieron copia de una de las versiones iniciales del Acuerdo, el cual "por cierto circuló bastante, mucha gente lo tenía, a pesar de que el convenio era que ese tipo de materiales eran secretos ... era un documento que ... conforme se había ido discutiendo a lo largo de nueve meses, se había ido enredando y complicando mediante una serie de puntos controversiales ...".

"La versión preliminar del Acuerdo me lo platicó la Comandancia de la URNG desde antes que Alvaro Arzú ganara las elecciones, en la segunda de las reuniones informales ... nosotros no lo teníamos. Yo la leí en México y al día siguiente elaboré una respuesta preliminar ... y entre los reparos ... hice ver cómo habían ahí elementos ... que se veían arbitrarios ... que no se veían como parte ... de una concepción realista, sino que más bien eran y, así me lo dijeron ellos claramente, ... expresión de la desconfianza que había entre las partes (refiriéndose a los miembros de la Comisión de Paz del gobierno de De León), y cómo entonces habían ... cosas puestas para no firmar ... pero que no eran cosas de principio ..."

Continúa diciendo

“la casi totalidad de los términos incluidos en el Acuerdo fueron sugeridos por la delegación gubernamental ... El tema tributario fuimos nosotros los que lo llevamos a la mesa. Hasta ahora lo estamos empezando a decir, porque parte de la ética de la negociación era no estar diciendo quién dijo qué, o quién puso qué ...”

“Y es que en realidad los compromisos tributarios, fue una cuestión que nosotros llevamos a la mesa sin que nadie lo estuviera pidiendo, ese compromiso de incrementar en 50% la carga tributaria en términos reales, ¿por qué razón? Cabalmente por la situación precaria jurídica de lo tributario (refiriéndose a la normativa constitucional), en la cual el Estado guatemalteco quedó atado de tal manera que una de las grandes paradojas del país, es que los impuestos se tienen que negociar ...”.

En ese contexto, le preguntamos directamente, *¿cómo fue la comunicación con CACIF en la discusión del acuerdo socioeconómico, específicamente en el capítulo fiscal y tributario?*

“Nosotros, la COPAZ, como lo hicimos con otros sectores, de una u otra manera involucrados en la negociación u organizados alrededor de la paz, nos reuniríamos unas ... dos o tres veces con la Comisión Empresarial para la Paz (CEPAZ) del CACIF, pero nunca tocamos con ellos cuestiones concretas de los temas a negociar. A diferencia de la bola que se hizo rodar ... nosotros nunca les dijimos, qué les parece si ponemos un incremento a la carga de un 50%, sino que nosotros hablamos con ellos de las líneas generales y el enfoque general que nosotros perseguíamos ...”.

Repetimos la pregunta de manera directa: *¿El CACIF no supo lo del 12%?* y nos responde, “—¡No!— ¡Nunca, hasta que fue

acordado con la guerrilla! Preguntamos también *¿por qué está casi al calco lo que aparece en el Plan de Gobierno y lo que quedó en el Acuerdo Socioeconómico, hay hasta párrafos textuales, ¿no tenía la URNG nada al respecto?*

“Esa es otra cosa que es bien importante dilucidar ... porque la jugarrera es ésta: el PAN es un partido del empresariado, por consiguiente son neoliberales, su plan es neoliberal; por consiguiente si los Acuerdos de Paz aparecen en el Programa, los Acuerdos de Paz son neoliberales. Pero la estrategia de paz de nosotros comenzó desde 1994, pensando en ese Programa ... y el planteamiento era que el Programa había que hacerlo compatible con los objetivos profundos de los Acuerdos de Paz; porque esa era la única manera que fuera a la práctica, y esa era la única manera de evitar la contradicción profunda que significa que yo gano con un Programa por el cual votan por mí 700,000 guatemaltecos, y luego voy con 2,000 (y) lo cambio ... y cómo lo hago, cuál es mi concepto de la soberanía que radica en el pueblo ...”.

En concordancia con lo anterior es interesante observar que el numeral “IV Modernización de la gestión pública y política fiscal”, literal “B Política fiscal” del *Acuerdo socioeconómico y agrario*, en varios de sus párrafos tiene la misma o una parecida redacción que la que se encuentra en el Programa de Gobierno ya glosado.¹²

12 Por ejemplo: pág. 108, del Programa de Gobierno (PG) *Política fiscal y presupuestaria: propósito*. El contenido de esta página y sección es la misma redacción que la del párrafo 47 del Acuerdo de Paz que comentamos. Otro ejemplo: pág. 109 (PG), *Análisis*. La concepción contenida en el párrafo cuarto es la misma que la que se acordó en el Acuerdo, párrafo 49, Política Tributaria.

El citado Acuerdo consta de cuatro partes: Democratización y Desarrollo Participativo; Desarrollo Social; Situación Agraria y Desarrollo Rural; y Modernización de la Administración Pública y Política Fiscal.

La novedad mayor en el numeral IV del Acuerdo, lo constituye sin duda el parágrafo en donde se acuerda y cuantifica una meta para la recaudación tributaria:

“51. Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”.

Como parte de las acciones particulares a llevarse a cabo para fortalecer la capacidad del Estado “ante la evasión, elusión y la defraudación tributarias” se acordó promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones; revisar la legislación pertinente para eliminar las disposiciones que faciliten la evasión, y “evaluar y regular estrictamente las exenciones con miras a eliminar los abusos” [IGESP, 1996: 113].

Además, en el Acuerdo precitado se habla de fortalecer los mecanismos de fiscalización y recaudación y diversas medidas para la simplificación y automatización. Otras de las medidas acordadas son:

“f) Garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegren al fisco el IVA retenido. g) Crear un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de

garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias. h) Poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de leyes tributarias correspondientes. i) Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos. j) Propiciar que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo. k) Dentro de los programas de educación, continuar promoviendo el conocimiento, respeto y cumplimiento de las obligaciones tributarias como parte de la convivencia democrática" [IGESP, 1996: 114].

4

**EL LIDERAZGO EMPRESARIAL FRENTE A LOS
ACUERDOS DE PAZ**

Excepto las declaraciones adversas al proceso de paz en su conjunto, formuladas por la Coordinadora Nacional Agropecuaria (CNA) liderada visiblemente por Gustavo Anzueto Vielman, expresadas en múltiples medios y oportunidades, el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria fue aceptado por las más importantes organizaciones empresariales organizadas alrededor del CACIF. Las críticas expresadas por la Cámara del Agro no llegaron a cuestionar esencialmente los resultados de la negociación; sí en cambio buscaron entorpecer la ruta política trazada por el Ejecutivo, según se puede deducir de sus actuaciones públicas.

Aunque ex presidentes del CACIF que fueron entrevistados nos indicaron que ellos sólo "monitorearon" los acuerdos de paz,

incluido el Acuerdo sobre el tema socioeconómico, existe la percepción de líderes empresariales que no participan en CACIF que sí hubo un seguimiento más cercano. Es el caso de Eduardo González, ex Ministro de Economía del gobierno de Ramiro De León, presidente del Grupo Financiero BANCAFE y miembro de la Comisión de Acompañamiento a los acuerdos de paz por parte del sector privado. Le preguntamos:

En particular, en el Acuerdo que tiene que ver con el capítulo de lo tributario, ¿sabe usted si hubo consultas al sector privado?

“Bueno, el sector privado (refiriéndose al CACIF) tenía la CEPAZ, un grupo del sector que estuvo en contacto permanente. Entiendo que sí estuvieron bastante involucrados en la negociación del Acuerdo socioeconómico que incluía esa parte también ... No sé si la consulta es de que si estaban de acuerdo o no, pero sí conocían y de hecho la presentación que hacía el sector privado después del Acuerdo era muy positiva en ese sentido ... lo que pasa es que si ustedes ven el Acuerdo en lo tributario, pues todo el mundo está de acuerdo ¿verdad? porque hay que elevar la carga tributaria al 12%, pero todos creen que el otro es el que va a pagar no él ... entonces el sector privado cree que es subir el IVA al 20%, y todos los demás sectores creen que aquí los ricos son los que deben pagar ... entonces por eso es que todo mundo está de acuerdo ahorita ... ahora la propuesta del cómo, esa vino del Ejecutivo ... La Comisión (de Acompañamiento) va a tratar de promover que se cumpla, que lleguemos en el 2000 al 12% ...”

CACIF, como ya fue citado en el capítulo precedente, presentó en 1995 un año antes de la firma del Acuerdo socioeconómico, el estudio suscrito por su Comisión Empresarial para la Paz titulado *Guatemala: Reflexiones del Pasado, Consideraciones del*

Presente y Recomendaciones para el Futuro. En un documento de 91 páginas, dos son dedicadas a la política fiscal, del cual merece resaltar que para este sector el

“elemento más controvertido entre el Estado y el sector productivo son los impuestos. El constante cambio de sistemas fiscales, de las tasas de los impuestos y la continua presión por más ingresos, han causado desestímulo en la inversión, desempleo, reducción de la competitividad de nuestros productos en los mercados mundiales y, en gran medida, estancamiento económico que padece el país” [CACIF, 1995: 21].

En esta materia el CACIF presenta sus recomendaciones en términos de principios. Se mencionan asuntos tales como: la necesidad de que existan reglas fiscales claras y de largo plazo; la asignación de un número de identificación único para todos los trámites tributarios; legislar para facilitar la inversión extranjera; simplificar “al máximo” el IVA eliminando las exenciones; un Impuesto Unico sobre Inmuebles aplicado sobre el valor de la tierra, considerando únicamente el área de predio y sin considerar el destino ni lo construido; eliminar todo lo que grave las exportaciones; “de igual forma resultan inaceptables todos los impuestos que desincentiven la inversión, tales como los impuestos progresivos a la renta, los impuestos a los activos, etc.; la devolución inmediata de los créditos fiscales y promover la descentralización administrativa y fiscal” [CACIF, 1995: 21-22].

En general, en la percepción del CACIF sobre los Acuerdos de Paz, éstos son más o menos cuestionados en relación con la representatividad de las partes. Por ejemplo, para Víctor Suárez, uno de los redactores del citado documento y miembro de la CEPAZ, el problema de los acuerdos radica en que fueron hechos

entre “dos grupos, uno con representación legal y formal; y, otro grupo que no representa más que a sí mismo”.

Preguntamos al dirigente empresarial su opinión sobre los compromisos del Acuerdo socioeconómico, en particular la parte que incluye el aumento de la carga tributaria y nos dice,

“El problema no es la meta, el número, es como lo quieren hacer. Si hacen que los impuestos cumplan cuatro reglas, alcanzan esa meta y mucho más. Si hacen que la economía vaya por una senda correcta de crecimiento y desarrollo sostenido se alcanza esa meta y más, porqué, porque vamos a partir un pastel de boda, y no vamos a estarnos peleando por la migajas de una champurrada deshecha, ya no es ni champurrada, ya que son aquellos panitos de la Antigua que son planitos y esos no le alcanzan ni para un bocado ... menos para 10 millones de guatemaltecos ... Yo hice el documento de la Comisión Empresarial para la Paz ... y en ese documento las metas que yo puse ... son mucho más ambiciosas porque establecen una metodología y unos principios básicos para alcanzarlos y el documento que se tiene con la guerrilla no tiene ninguna metodología para lograrlos.¹³ Entonces ninguna de esta metas se van a cumplir, mientras el encaje sobre la inversión obligatoria continúe al 30%,

13 El esfuerzo del documento elaborado por el CACIF se dirigió especialmente a realizar diagnósticos e identificar los costos de la infraestructura y capital humanos requeridos para invertir en Guatemala durante los próximos 25 años. Los costos estimados por el CACIF fueron de US\$66,300 millones, lo cual equivale a unos 411,060 millones de quetzales (al cambio US\$1.00 igual a Q6.20). Sin embargo, en dicho documento no se identifican las fuentes de financiamiento para semejante requerimiento de recursos.

porque en este país no puede haber inversión y no va a haber empleo bajo esas condiciones ... (y como consecuencia) un padre de familia va a preferir dar de comer a sus hijos antes de pagar un sólo centavo de impuestos ...”.

Carlos Vielman, otro miembro de la Comisión Empresarial para la Paz, nos comentó en relación con las metas del Acuerdo socioeconómico, específicamente sobre la viabilidad de la meta relacionada a la carga tributaria, diciendo

“primero, hay que hacer un esfuerzo de ensanchar la base tributaria; segundo, hay que combatir todo lo que sea corrupción, y contrabando fiscal ... tercero, hay que hacer un análisis de qué reforma realmente habría que hacer para alcanzar ese nivel de recaudación. Yo estoy seguro que si ensanchamos la base tributaria y si se logra resolver el problema de aduanas, creo que no necesitamos poner más impuestos para llegar a ese 12% ... Ahora si van a pretender hacerlo apoyándose en sólo los que ya tributamos, pues entonces van a haber más evasores fiscales”.

Preguntamos de nuevo: *¿Usted cree que ... con base en los aspectos que comenta dejan de ser viables política y económicamente los compromisos que el gobierno aceptó en los Acuerdos de Paz, específicamente en el socioeconómico?* y, nos responde

“Yo creo que el gobierno ha asumido sus compromisos enmarcados dentro de los Acuerdos de Paz y pienso que Guatemala va a salir adelante. Necesita los recursos pero tiene tan sólo tres alternativas: a) si se sigue actuando de la misma manera, es decir, cambiando las leyes y castigando a los que ya tributan, va a ver menos gente a la que se motive a cumplir sus obligaciones tributarias. No debe se-

guirse cambiando las reglas del juego a la gente; b) resolver el problema de aduanas, del contrabando; c) ensanchar la base tributaria ... Entonces a partir de allí, ya si no se llega a ese 12% (entonces se vería que más hacer). Pero sume, solo en evasión dicen que se evade la misma cantidad que se recauda ... si recaudan mil millones se evade igual cantidad ...”.

Por su parte, Luis Reyes Mayén¹⁴ recuerda:

“Yo participé durante más o menos 12 años en las comisiones empresariales, y estuve en muchas comisiones y en ninguna comisión me felicitaron tanto como por ser miembro de la CEPAZ, con ese asunto tan contradictorio. Lo que evidencia al final el empresario es que el proceso (de paz) es un buen negocio para el país, ya no un buen negocio como empresarios, sino ... para el país ...”.

A la pregunta sobre si recordaba los conflictos que se dieron al interior de su Cámara, en particular, sobre si debían participar y apoyar la negociación de los Acuerdos de Paz, nos responde: “Tuvimos mucha presión para que nos opusiéramos al

14 Luis Reyes Mayén fue presidente del CACIF en dos oportunidades y estuvo al frente de la Cámara del Agro en varias ocasiones. Participó en la reunión de El Escorial en España y en la de Ottawa en 1990 como miembro de la delegación empresarial que conversó con la guerrilla, y desde entonces, según sus propias palabras, “me quedé vinculado al tema”, por lo que después fue miembro de la Comisión Empresarial para la Paz. Fue, además, Ministro de Agricultura durante el primer año de gobierno de Alvaro Arzú, y después, el responsable de conducir los Encuentros para la Actualización. Asimismo fue parte del grupo que participó en el Pacto Social promovido durante el gobierno de Serrano y dirigido por su Ministro de Trabajo, Mario Solórzano.

proceso, ya no digamos para que nos saliéramos. Hubieron grandes problemas”.

Al cuestionarle sobre las dificultades que como Comisión de la Paz enfrentaron para disponer de recursos para involucrarse en el proceso de negociación, nos responde:

“Una vez que se ha tomado la decisión de crear la CEPAZ, Peter Lamport, otro ex Presidente del CACIF por el sector comercial, empieza a coordinar ... él hizo un trabajo simple y sencillamente excepcional, puedo dar fe del esfuerzo de tiempo, de recursos. Las entidades del sector empresarial son entidades pobres de gente rica; él financió sus pasajes, se reunió en Londres con algunas gentes, se reunió en Nueva York con Jean Arnault, a veces no sólo poniendo su tiempo, sino que también sus recursos, sus ... pasajes, sus hoteles ...”.

En materia de políticas tributarias Reyes cree que el aporte de la CEPAZ fue sensibilizar sobre el tema a los empresarios, “era muy común en las charlas (decir) que nosotros tenemos que pagar el costo de esta bendita paz ...”.

5

LA POLÍTICA FISCAL EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO

El Programa de Gobierno fue dado a conocer en junio de 1996 y en muchas de sus partes y particularmente en el área fiscal existe una alta coincidencia con los objetivos y metas trazados en los Acuerdos de Paz, particularmente con el Acuerdo socioeconómico y de situación agraria, como ya fue citado. Y es que según nos comparte Gustavo Porras, el contenido de este Acuerdo:

“fue ampliamente discutido en el Gabinete Económico, lo discutíamos con el Presidente y eso permitió que los ministros de Estado lo hicieran suyo y supieran y vivieran en lo concreto si se podía o no se podía asumir tal o cual compromiso. En los temas sociales allí estaba el Ministro de Salud, el de Agricultura, de Educación ... De allí se desprende, en parte, la semejanza de muchas metas y objetivos trazados en el Programa de Gobierno con el Acuerdo socioeconómico”.

Sostenemos que el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz además de estar condicionado a la voluntad política del gobierno, está condicionado por los resultados que se obtengan en el área fiscal y del resto de áreas de política macroeconómica. De allí que el Programa de Gobierno conciba la política fiscal con alta correspondencia con lo establecido en el Acuerdo socioeconómico, al decir

“Es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca. Por medio de una política fiscal consciente, definida y coherente con las demás políticas económicas, y mediante la ejecución de un presupuesto equilibrado, pero suficiente, se transformará al Gobierno para ponerlo al servicio de todos los guatemaltecos” [Presidencia de la República, s.f.: 108].

Agrega además, que

“Para lograr el saneamiento de las finanzas públicas será imperativo profundizar el Programa de Modernización Tributaria y el Programa de Racionalización del Gasto Público” [Presidencia de la República, s.f.: 109].

Pero específicamente en el área tributaria, el Programa de Gobierno plantea que,

“La Política Tributaria se concebirá de forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que sea justo y equitativo conforme al principio constitucional de la capacidad de pago, que sea universal y obligatorio, así como que estimule el ahorro y la inversión. El Programa de Modernización Tributaria planteará una solución sostenible a los problemas tributarios del país, reforzando el combate y la sanción a la defraudación fiscal. Fortalecerá los programas de fiscalización, como también las auditorías fiscales y la presencia fiscal permanente; ampliará las reformas administrativas en las dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas, con énfasis en el fortalecimiento y simplificación de procesos y sistemas; modernizará los servicios aduanales y mejorará su administración así como profundizará la desconcentración y descentralización fiscal.”

Por otra parte se asume el compromiso de lograr que las decisiones en materia tributaria logren resolver los problemas que en esta materia el gobierno ha acumulado con mayor preocupación y cuyas soluciones forman parte de las constantes demandas que el sector privado nacional le ha formulado. Al respecto el gobierno del PAN plantea

“...avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo. Se atacarán los factores más graves de injusticia e inequidad en materia tributaria: la evasión y elusión fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Para ello se tomarán medidas encaminadas a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la elusión fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo”.¹⁵

15 “El Gobierno de la República se compromete a aplicar sanciones ejemplares a quienes, de distintas maneras, defrauden a fisco; asimismo, a llevar a cabo la modernización fiscal así como la priorización del gasto hacia la inversión social ... Incrementar significativamente el gasto de inversión, con la finalidad de lograr niveles de inversión pública compatibles con los requerimientos de desarrollo a mediano plazo” [Presidencia de la República, s.f.: 109].

El conjunto de “Políticas y lineamientos de acción” establecidos en el Programa de Gobierno son los siguientes: concretar el apoyo de la política fiscal a la política monetaria como una forma sana de inducir una reducción de las tasas de interés; armonizar la política tributaria a nivel centroamericano; reformar el ISR eliminando las excepciones existentes y las disposiciones que afectan la inversión (reinversión de utilidades); implementar una política de desgravación arancelaria que promueva la competitividad del país y su inserción en la economía mundial; mejorar la administración tributaria e incrementar las sanciones por evasión fiscal; promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores penalizaciones a la evasión, la elusión y el fraude tributarios, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal; promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal; evaluar y regular las exenciones tributarias con el fin de eliminar los abusos y promover que las exenciones sólo puedan ser determinadas por el Congreso con base en causas justificadas y por mayoría calificada, es decir de dos tercios de los diputados que lo integren; fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación tales como el control cruzado, el NIT y crédito fiscal por retención del ISR y el IVA; simplificar y automatizar las operaciones de la administración

En cuanto a la carga tributaria se contemplan las metas del 8.3%, 9.1%, 10.5%, y 12.0% para los años 1996, 1997, 1998 y 1999 respectivamente; y, en relación con los gastos de funcionamiento se dice que la estrategia prevé mantenerla en un promedio del 6.6% en el periodo 1996-2000, en tanto la inversión pública se incrementará de 2.9% del PIB en 1995 a 4.5% para el año 2000 [Presidencia de la República, s.f.: 110].

Dentro de los factores que revelan la amplitud de la problemática financiera y económica y que hacen que el gobierno de Alvaro Arzú concentre su atención en el área fiscal se encuentran los siguientes: a) la necesidad de preservar la estabilidad

fiscal, así como poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes; fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos; reformar el proceso de elaboración del presupuesto, a fin de asegurar que los recursos que se asignen sean para responder a las necesidades prioritarias del país; reducir y eliminar los gastos innecesarios, incrementar los gastos en sectores sociales y dar mantenimiento a la infraestructura básica; fortalecer el incipiente sistema de inversiones públicas, instituyendo un sistema de evaluación de proyectos; descentralizar, bajo una estricta supervisión conjunta entre la comunidad y la Contraloría de Cuentas, la ejecución de obras; eliminar las excepciones a quienes no pagan sus impuestos; promover la simplificación del sistema tributario y brindar todas las facilidades para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones; afrontar la modernización del Estado y paulatinamente integrar los fondos sociales que actualmente operan en el país; reconocer el déficit cuasifiscal como fiscal para que las finanzas públicas contribuyan a solventar el problema monetario; equilibrar las finanzas públicas por medio del cobro eficiente de los tributos como también obtener en forma extraordinaria ingresos ya sea provenientes de organismos financieros internacionales en forma de préstamo o donación garantizando un uso eficiente y eficaz de los recursos del público [Presidencia de la República, s.f.: 110-111].

macroeconómica para contrarrestar los desequilibrios heredados asociados a un manejo inapropiado de la política monetaria, responsable del crecimiento acelerado de las pérdidas operacionales del Banco de Guatemala. Dichas pérdidas fueron motivadas por la emisión de dinero sin respaldo para cubrir los déficit fiscales, para mantener la paridad entre el quetzal y el dólar, así como para conceder subsidios por la vía cambiaria, monetaria y crediticia al sector privado; b) la necesidad de contar con un ahorro interno considerablemente mayor al obtenido en los años precedentes no sólo para financiar un mayor nivel de gasto público, sino además para obtener suficiente respaldo fiscal ante una demora en la asistencia financiera prevista de la cooperación financiera internacional; c) los compromisos financieros contemplados en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; d) la urgencia de financiar la implementación de la totalidad de los compromisos de paz; y, e) las presiones del sector privado organizado sobre el saneamiento monetario y fiscal para viabilizar cualquier apoyo financiero nacional al programa de gobierno del PAN.

Según cita CEPAL en su informe sobre la evolución económica durante 1996, los principales indicadores en materia monetaria y cambiaria registrados el año precedente, fueron "a comienzos de 1996 el panorama (monetario y cambiario) se tornaba complejo por la expansión de la liquidez en 1995, provocada por la utilización que los bancos hicieran de mecanismos de captación no sujetos a encaje". Ello repercutió "en una importante pérdida de reservas monetarias internacionales netas por aproximadamente US\$120 millones, situándose al finalizar el año en US\$639 millones ...".

Refiere también que la desfavorable situación financiera del gobierno durante 1995, originó que las "tasas de interés de las OMAS a 180 días se ubicaran entre un 22-23% y la tasa activa

ponderada de préstamos bancarios se situara en 22% ..." a diciembre del mismo año [CEPAL, 1997: 3-5].

En materia fiscal CEPAL advierte que el déficit en 1995 alcanzó "la cifra de 583 millones de quetzales" y la carga tributaria ascendió a "7.6%". El perfil de los vencimientos de la deuda interna acumulada a diciembre de 1995 en más del 60%, se encontraba colocada "a plazos de menos de seis meses" [CEPAL, 1997: 4].

Trascendió en medios de prensa que en la caja fiscal el gobierno de Alvaro Arzú sólo encontró Q 24 millones y una deuda flotante de Q1,260 millones. Lizardo Sosa, señaló que el gobierno De León Carpio generó "un millón ochenta mil quetzales de déficit público, por cada hora hábil de su mandato" [*Crónica*, 26/1/1996: 18].

Con estos indicadores el Ministerio de Finanzas Públicas estableció que durante 1996 su acción tendría cinco ejes fundamentales, dirigidos a "coordinar la política fiscal con el resto de la política económica; controlar y descentralizar el gasto público; simplificar el sistema tributario; regularizar el manejo de la deuda pública; y elevar la coercitividad del Estado" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1997: 2].

Como objetivos fueron planteados:

"la reorganización administrativa y la optimización de los procesos para el diseño de los instrumentos legales que permitan sancionar efectivamente a los evasores; y, mejorar la legislación vigente tendiente a disminuir las posibilidades de elusión así como lograr la coherencia entre la política monetaria y fiscal con el propósito de mantener la estabilidad macroeconómica. Estos objetivos son necesarios para enfrentar el reto de la construcción de una sociedad en paz, sin privilegios y con igualdad de

oportunidades" [Ministerio de Finanzas Públicas, 1997: 176-177].

6

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y LA AGENDA DE LA PAZ

Como se conoce, el Estado guatemalteco no tiene capacidad para financiar mayoritariamente con recursos propios (ingresos tributarios) los diversos compromisos que integran los Acuerdos de Paz. Por ello, desde el primer año de gobierno y bajo la coordinación de la SEGEPLAN, se inició la preparación de perfiles de proyectos que serían presentados a la comunidad internacional para su financiamiento.

El total requerido ascendió a US\$1,019.9 millones, ejecutables en cuatro años, de los cuales el 57.0% estaría destinado al eje de desarrollo humano integral; el 19.0% sería absorbido por el eje de fortalecimiento y modernización del Estado; un 11.76% sería para reinserción y desmovilización; y, un 11.73% para el desarrollo productivo sostenible. Aproximadamente el 62.0% de estos recursos se destinaría a financiar gastos de inversión y el resto a gastos recurrentes. Cerca de US\$600 millones provendrían de donaciones y el resto de préstamos de la cooperación financiera internacional.

La oferta de cooperación multilateral de carácter reembolsable, presentada durante la primera reunión del Grupo Consultivo celebrada en Bruselas, Bélgica en enero de 1997, fue de aproximadamente de US\$2,300 millones superando ampliamente lo esperado oficialmente (US\$1,019.9 millones). La oferta de préstamos fue de aproximadamente US\$1,800 millones, mientras que la oferta de donaciones fue cercana a los US\$500 millones.

El Banco Mundial señaló en el *Informe Guatemala: inversiones para la paz. Revisión de la inversión pública que para poder*

incrementar la carga tributaria a los niveles establecidos en el Acuerdo Socioeconómico, las medidas requeridas deberían incluir: "(i) cambios urgentes de política tributaria (incluyendo alzas en los impuestos y la eliminación de exenciones y cambios en la administración tributaria ...; (ii) modificaciones adicionales al Código Tributario; (iii) la emisión de nuevas normas judiciales para respaldar el cumplimiento tributario y la sanción efectiva por evasión fiscal" [Banco Mundial, 1997: ii].

Señala además que la disciplina fiscal requiere adicionalmente:

"(i) mantener la política de gastos bajo control, mientras cambia el orden de prioridades hacia las metas de gastos sociales y de paz establecidas en los Acuerdos de Paz; (ii) ajustar las tarifas de servicios públicos para incrementar el ahorro público; (iii) proceder a desincorporar las empresas públicas y utilizar los recursos de su venta mayoritariamente para reducir la deuda interna (incluyendo las pérdidas del Banco de Guatemala); y, (iv) en cuanto se haya reducido significativamente la deuda interna, considerar nueva legislación apropiada para poner un límite máximo, en forma permanente, al déficit del sector público".

El Banco Mundial también se refiere a la necesidad de incrementar el nivel de eficiencia y calidad de la inversión relacionada con la paz, es decir el gasto público. Sobre ello expresa

"Un mayor nivel de inversiones requiere de: (i) la reducción de los costos recurrentes (de funcionamiento) de su alta participación actual del 79% del total de gastos; ... (ii) el incremento de la capacidad de absorción del sector público para desembolsar financiamiento externo; (iii) el asegurar la completa ejecución de las inversiones presupuestadas,

principalmente en los ministerios de Salud y Educación; y, (iv) la descentralización operativa de la ejecución hacia los fondos sociales, en primera instancia, y las municipalidades en segunda instancia”.

Señala, además, que la subejecución de los presupuestos de inversión pública reflejada en el bajo nivel de desembolso de fondos externos, constituye la consecuencia principal de una gestión pública que se caracteriza por funcionar con deficiencias como las siguientes:

“(i) ausencia de mecanismos institucionales para conectar el diseño del proyecto con las prioridades sectoriales; (ii) débil capacidad de los ministerios de línea y de SEGEPLAN para evaluar las inversiones propuestas; (iii) ausencia de un ente regulador efectivo para la planificación de inversiones; (iv) falta de recursos técnicos y financieros adecuados en SEGEPLAN y en el Ministerio de Finanzas (MF) para dedicarse a la planificación, monitoreo y evaluación de inversiones, así como para negociar con organismos financieros internacionales; (v) centralización de la ejecución presupuestaria en el MF, lo cual impide a los ministerios de línea operacionalizar sus estrategias sectoriales; (vi) fondos de contraparte no siempre disponibles para respaldar la implementación de los proyectos financiados parcial o totalmente con recursos externos, lo cual hace que las prioridades del gasto sean determinadas por la disponibilidad de efectivo del MF; (vii) deficiencias organizacionales y gerenciales dentro de los ministerios de línea; (viii) incipiente coordinación y control de la inversión de parte de los fondos sociales y empresas estatales, lo que da lugar a traslapes de funciones, a generar ineficiencia a escala y a desperdiciar los escasos recursos públicos; y, (ix) escasa o ninguna

participación del sector privado en la ejecución de los proyectos, excepto en lo que se refiere al mantenimiento de caminos" [Banco Mundial, 1997: p. iii].

Por su parte la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) definió una estrategia de intervención en el contexto de la paz, titulada *Peace in Guatemala: inclusion, local empowerment and poverty reduction*, en la que hace énfasis en la reducción de los índices de exclusión social y en la construcción de una democracia inclusiva y responsable [AID, 1997: 36].

Según AID, una democracia "más inclusiva y responsable" es fundamental en Guatemala. Por ello se requiere de "instrumentos organizativos a través de los cuales los ciudadanos puedan formular propuestas al gobierno, así como ayudar a las agencias gubernamentales a prepararse a si mismas para responder de manera adecuada y creativa a las expectativas ciudadanas" [AID, 1997: 37]. Fomentar la democracia participativa y ampliar el número de ciudadanos que participan plenamente en el sistema político, reduciendo así los grupos excluidos, es un objetivo vinculado directamente con los Acuerdos de paz, afirma AID.

La participación a nivel local o el "empoderamiento" (*empowerment*) de las comunidades como le llama la AID, es otro tema derivado de los Acuerdos de Paz que esta Agencia considera en su propuesta de estrategia y que Alvaro Arzú recoge en su Programa de Gobierno. Dice la AID al respecto,

"... se dará atención prioritaria al fortalecimiento de la dirigencia local y las habilidades organizativas, estructuras representativas, técnicas de resolución de conflictos y métodos efectivos de interacción con las autoridades para asegurar que estas organizaciones tengan la capacidad de cumplir con el rol previsto para ellas en los acuerdos (de paz). Además de apoyar una variedad de organizaciones locales (ONGs),

cooperativas, grupos representativos de la sociedad civil, etc. La AID iniciará programas de apoyo para el mejoramiento de la eficiencia y la efectividad de los gobiernos municipales, a fin de asistirlos para que asuman responsabilidades más amplias en un sector público descentralizado" [AID, 1997: 13].

El Fondo Monetario Internacional a través de su Director Gerente, Michael Camdessus, también fijó su posición frente a los compromisos de gobierno vinculados a los Acuerdos de Paz expresando

"para beneficiarse del apoyo económico internacional, Guatemala debe tener un crecimiento estable, el cual sólo se logrará con una mejor recaudación impositiva y la creación de leyes económicas tendientes a la modernización del Estado ... Si Guatemala en el 98 no alcanza una carga tributaria del 10.5% y del 12% en 1999 con respecto al PIB, las entidades crediticias no harán los desembolsos ofrecidos. Dado que la mayor asistencia financiera está planteada en mejores condiciones de las que otorga la banca comercial y privada, el gobierno debe demostrar que el crecimiento del PIB es sostenido" [Inforpress centroamericana, 8/6/1997: 8].

Para el Banco Interamericano de Desarrollo,

"el primer desafío que el país debe enfrentar, en el corto plazo, es crear las condiciones para obtener los recursos necesarios con los que lleve a cabo la implementación plena de los Acuerdos de Paz, lo que significa una reforma fiscal profunda ... Si bien el apoyo de la Cooperación Internacional es importante y sustancial, puesto que se comprometieron sumas significativas, no es suficiente y se necesita de un gran empuje de los propios guatemaltecos ... Es urgente acelerar la reforma fiscal para contar con los recursos para financiar la paz y promover

un sistema tributario equitativo, en el que quienes ganen más paguen más ... Todos (refiriéndose a la cooperación internacional) deseamos ver una Guatemala donde el estado de derecho sea la norma y no la excepción, donde no exista la impunidad y donde el sector privado sienta que sus intereses están perfectamente protegidos por el régimen legal".¹⁶

El Ministro Federal de Cooperación y Desarrollo alemán, Carl Dieter Sprangler, durante su estadía en el país en enero de 1998 expresó que "sólo podemos ayudar si aumentan la carga tributaria, haciendo que paguen más los que tienen capacidad para hacerlo" [*El Periódico*, 23/1/1998: 27]. Alemania ha otorgado varios préstamos al gobierno para el desarrollo rural, el saneamiento básico y caminos rurales desde inicios de la presente década en condiciones financieras concesionales: plazos mayores de 30 años y tasas de interés menores del 5% anual.

Por su parte CEPAL a través de su Director Ejecutivo, Gert Rosenthal, advirtió que

"los contribuyentes y el gobierno deben buscar un acuerdo mínimo sobre el tema de la recaudación fiscal, y definir qué hacer para cumplir con el compromiso formal que adquirió el Estado en los Acuerdos de Paz, de elevar el nivel de captación del 8 al 12% para el año 2000 ... la suscripción de los Acuerdos de Paz marca el inicio de nuevas oportunidades para Guatemala, y la población debe entender que el gobierno tiene que desempeñar ciertas funciones en el gasto social y dotar de infraestructura física al país. Si la gente cree en el proceso de paz, entonces debe comprender que el

16 Declaraciones del Gerente Regional de Operaciones para México, Centroamérica, Haití, Miguel Martínez a *Siglo Veintiuno*, 15/9/1997: 8.

Estado necesita de medios para cumplir con las metas fijadas" [*Siglo Veintiuno*, 26/5/1997: 12].

Primeras medidas tributarias

Las presiones monetarias acumuladas y la baja en la recaudación tributaria determinaron que desde los primeros meses de 1996 el Gabinete Económico del gobierno de Alvaro Arzú evaluara opciones de política económica para evitar lo que calificaron un posible "descalabro económico" [*Siglo Veintiuno*, 28/2/1996: 5]. Trascendió en medios periodísticos la urgencia del gobierno por desactivar la llamada "bomba monetaria" apoyado básicamente en la política fiscal. Ello motivó que se decidiera fortalecer la capacidad de recaudación y que además se optara por reorientar y racionalizar el gasto público hacia destinos que fueran congruentes con los objetivos y metas del Programa de Gobierno elaborado por el PAN.

Fue conocido que el Gabinete Económico negoció con el CA-CIF, pocos meses después de instalado el nuevo gobierno, la posible realización de nuevas medidas tributarias ante las "premuras financieras", descartando acceder a la amnistía fiscal que el mismo Comité propusiera realizar al Congreso de la República.

El gobierno justificó sus primeras intenciones tributarias mencionando que

"el nuevo gobierno se encontró con el efecto que producía, desde el año anterior, la reforma fiscal aprobada por el Organismo Legislativo en noviembre de 1994. Y aunque el nivel de la recaudación tributaria se incrementó, se estima insuficiente para financiar las necesidades gubernamentales en materia de gasto público como también para apoyar la atención al problema monetario estructural que durante

varios años ha venido restringiendo la inversión productiva y social”.

A partir del 1 de enero de 1996 cobra vigencia la elevación de la tasa del IVA del 7% al 10%, en medio de constantes demandas de diferentes sectores políticos y populares para que fuera rebajado nuevamente. Es aprobado por el Congreso de la República un impuesto extraordinario denominado Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal (ISET) para 1996 y 1997, de una tasa del 1 y 1.5%, respectivamente, mismo que sería deducible en su segundo año de vigencia del ISR. Además se obtiene el respaldo del CACIF para la emisión de Bonos de Emergencia 1996, Decreto No. 31-96, y para la aplicación de un impuesto al consumo de los combustibles de Q0.50 por galón.

Según el Ministerio de Finanzas Públicas la vigencia de estas medidas incidió positivamente en el cumplimiento de las metas tributarias del primer año de gobierno, pero no distribuyeron en forma equitativa el impacto de su aplicación considerando que la mayoría de los nuevos impuestos fueron de naturaleza indirecta, lo que afectó el ingreso y consumo de toda la población principalmente de aquellos sectores con ingresos fijos. Este impacto se amplió al destinarse mayoritariamente los recursos recaudados por el Ministerio de Finanzas, a amortizar la deuda interna, en congruencia con la política monetaria vigente, lo cual reforzó la incapacidad del sector público para atender la política social.

El nuevo impuesto extraordinario, estableció pagar el 1% sobre los ingresos brutos declarados en 1996, en cuyo caso el aporte tendría un carácter no reembolsable. El monto cancelado constituiría un adelanto de la obligación tributaria del ISR, mientras que para el año siguiente se propuso la aplicación de un impuesto del orden de 1.5%, calculado sobre los ingresos brutos

que se reporten durante el año 1997. En este caso el monto cancelado no sería acreditable al ISR.

Según declaró a la prensa el Ministro de Economía, Mauricio Wurmser, la cercana participación de representantes del CACIF en el proyecto de ley sobre el ISET "evitó la presentación de recursos de inconstitucionalidad". En cuanto a las excepciones concedidas, Luis Reyes Mayén, Ministro de Agricultura durante el primer año de gobierno, indicó a la prensa nacional que "las mismas no son de importancia, pues se contemplaron algunas actividades de servicio, cuyo tratamiento aún se discute". Entre estas actividades se encuentra "la venta de boletos aéreos, que reporta un pequeño margen de comisión, que el impuesto extraordinario se comería en su totalidad, así como otras actividades donde la tasa de retorno es mínima. En el caso directo del sector agropecuario, no se considera ninguna excepción" [*Siglo Veintiuno*, 14/3/1996: 6].

Marco Augusto García Noriega, ex presidente del CACIF, expuso públicamente que las intenciones gubernamentales referidas a la aplicación de un impuesto extraordinario han permitido que sea "la primera vez que no negociemos una reforma fiscal. El Gabinete Económico ha elaborado un plan integral que decididamente apoyaremos" [*Siglo Veintiuno*, 9/1/1996: 6].

En línea con lo comentado por García Noriega, Juan José Urruela, presidente del CACIF en el primer semestre de 1996, expuso que "el sector empresarial ya definió que es conveniente hacer un sacrificio y pagar el ISET que el gobierno planteará en breve plazo al Congreso para su aprobación, con lo que esperamos una sensible baja en las tasas de interés" [*Siglo Veintiuno*, 28/3/1996: 8].

En entrevista concedida al Equipo de Investigación de FLACSO, Juan José Urruela nos dice

“se autorizó un impuesto extraordinario porque el país necesitaba una oportunidad. Había un problema de arrastre fuerte y valía la pena hacer un sacrificio. ¿Qué ganamos? bueno, nosotros teníamos a la vista el Programa de Gobierno el cual si se cumple vamos a dar un salto cualitativo como país. Entonces dijimos hay bases para construir, hagamos el esfuerzo y se hizo por segunda vez (en cuanto a la primera se refiere a los bonos extraordinarios aceptados durante el gobierno de Serrano Elías). A cambio no hubo nada, simplemente dijimos aseguremos que lo que ahí se dice se haga: van a privatizar, dicen que van a mejorar la eficiencia del gobierno y van entrar en la modernización del Estado. Vale la pena pagar por ver en términos de jugador y lo hicimos”.

Pero la posición adoptada por la cúpula del CACIF frente a este nuevo impuesto mostró públicamente que dicho Comité no representa los intereses de todos los empresarios del país. Miguel Rosales, Presidente de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) expuso a la opinión pública que “Alvaro Arzú no ha cumplido con la promesa de escuchar a todos los sectores. Al igual que sus predecesores se ha limitado a negociar las medidas impositivas con un pequeño grupo de empresarios que siempre han pretendido arrogarse la representación de los guatemaltecos”.

Sobre el poder de veto reconocido al CACIF en todos los asuntos referidos a decisiones de política pública y específicamente a las tributarias, Rosales indica que “no puedo admitir que el CACIF tome decisiones por todos los que pagamos impuestos ... Contrario a lo que afirman algunos miembros de la cúpula empresarial sobre que el 80% de los impuestos es pagado por 2000 empresas, no es cierto. Los pequeños

y medianos empresarios generan por lo menos el 55% del PIB y dan empleo a 90 mil personas ...”[*Crónica*, 1/3/1996: 41].

Respecto a la vigencia del ISET opinó que

“es una tasa muy alta para los pequeños y medianos empresarios. Nuestros márgenes de utilidad son muy reducidos y la cobranza de un impuesto de esta magnitud podría obligar a muchos a cerrar sus negocios. Antes de intentar aplicarlo, las autoridades deberían evaluar la capacidad de pago de los contribuyentes ... este impuesto es una salida temporal al problema de ingresos fiscales”.

En tanto Alma Quiñónez, ex presidenta de la Corte de Constitucionalidad, declaró públicamente que el ISET no está diseñado dentro de un marco legal.

“Incorre en cuatro inconstitucionalidades, además de transgredir los principios de igualdad y capacidad de pago, cae en la doble tributación y el destino específico de los fondos ... el pago del ISET constituirá un tributo múltiple porque al igual que el ISR, gravaría los ingresos brutos de personas individuales y jurídicas. Ambos gravámenes poseen el mismo hecho generador, lo que contradice el Artículo 243 de la Constitución, se vulnera la capacidad de pago al gravar el período fiscal de 1995, no es equitativo” [*Crónica*, 10/5/1996: 35].

ASIES también cuestionó la iniciativa de un impuesto extraordinario. Pablo Rodas afirmó que

“el ISET distorsiona la actividad económica al no tener un efecto neutro entre las actividades económicas, e incluso peor, no es equitativo pues afecta mayormente a empresas pequeñas y medianas que participan en mercados que sí

son competitivos y donde se debe recurrir a márgenes bajos de utilidad y altos volúmenes de venta. Por el contrario, beneficia a empresas que actúan en mercados oligopólicos donde el margen de utilidad es alto y el volumen de ventas puede no serlo" [*Crónica*, 3/5/1996: 46].

En forma más contundente el CEES rechaza toda medida de carácter impositivo directo. Su director, Ramón Parrellada, advierte que "si bien los impuestos son legítimos por cuanto una sociedad necesita un gobierno que garantice la vida, la propiedad y la libertad, el ISR y el ISET son dañinos para la capitalización y son antieconómicos porque contribuyen a prolongar la desaceleración económica" [*Crónica*, 2/5/1997: 29].

Líderes empresariales entrevistados coincidieron en señalar que como resultado de las negociaciones sostenidas con el Ministerio de Finanzas para aceptar el ISET, el gobierno aceptó bajar la tasa del ISR del 30 al 25% para personas jurídicas e individuales retornándose de esa forma a las condiciones vigentes durante la administración de Serrano Elías. Pero el sector privado organizado no sólo recibió esta concesión en la negociación para el establecimiento del impuesto extraordinario. El gobierno otorgó amnistía hasta del 80% a todos aquellos contribuyentes morosos para que regularizaran sus adeudos con el fisco y además aceptó que los pagos efectuados a cuenta del ISET por agencias, sucursales de sociedades constituidas en el extranjero legalmente autorizadas para operar en el país o sociedades mercantiles propiedad de extranjeros pudieran ser acreditables al ISR.

Sin perder de vista el objetivo de apoyar la política monetaria, la firma de la paz en diciembre de 1996 reforzó la decisión gubernamental de impulsar un programa de modernización del Estado y de privatización de empresas públicas durante 1997, desestimando en un inicio nuevas propuestas de reforma tributa-

ria. Con estas acciones se perseguía además, mostrar a la comunidad financiera internacional que los guatemaltecos podrían financiar mayoritariamente con recursos nacionales las metas definidas en los Acuerdos de Paz y que el país estaba en condiciones de ampliar su competitividad a nivel internacional.

Así, los planes de gobierno para incrementar la carga tributaria se concentraron en tres acciones: a) incrementar el poder coercitivo del Estado para castigar a los evasores; b) simplificar los procedimientos para cancelar los impuestos; y c) mejorar la administración tributaria.

Durante los primeros meses de 1997 entraron en vigencia nuevas modificaciones al IVA incluyendo una amnistía para los contribuyentes morosos, nuevas reformas al Código Procesal Penal, la ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero y al Código Penal incluyéndose la figura de pena de cárcel a los defraudadores fiscales y el cierre temporal y definitivo de negocios. Por otra parte se realizaron reformas a la Ley de lo Contencioso Administrativo para normar el proceso. En el segundo semestre del mismo año, cobran efectividad nuevas reformas al ISR, legalizando la reducción progresiva de la tasa impositiva hasta lograr que en 1999 se aplique un 25%.

Los Encuentros para la Actualización

Con el propósito de establecer acuerdos mínimos con los diversos sectores del país, el gobierno de Alvaro Arzú convocó en mayo de 1997 a participar en lo que se denominó "Encuentros para la Actualización", una fórmula para alcanzar consensos dentro de una mecánica de diálogo y negociación con una agenda cerrada circunscrita originalmente a conocer y opinar sobre los proyectos de ley relacionados con la modernización del Estado, en poder del Congreso de la República. Actuaron

como facilitadores el ex Ministro de Agricultura Luis Reyes Mayén y Mario Solórzano Martínez.

La agenda inicialmente planteada por el gobierno para estos Encuentros incluyó el análisis de los anteproyectos de ley del Organismo Ejecutivo, del Servicio Civil y del Sistema Previsional, iniciativas que se encontraban en poder del Congreso de la República. Alvaro Arzú solicitó al Congreso de la República que se suspendiera el trámite dado a éstas en tanto se lograba respaldos básicos en los Encuentros para la Actualización.

Las razones de fondo de la búsqueda de consensos, fueron planteadas por Gustavo Saravia, en su calidad de Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, al aseverar a la prensa nacional que “aunque los propósitos que mueven al Ejecutivo para acelerar la aprobación de las iniciativas presentadas al Congreso son coyunturales (apoyar la política monetaria), su impacto sería de largo alcance y redundaría en un aumento de la eficiencia del Estado guatemalteco”.¹⁷ En los primeros meses de 1998, Saravia fue acusado de tráfico de influencias al trascender su vinculación con la empresa a la que se adjudicó el servicio postal nacional.

El contexto de estos Encuentros fue el trámite de varias iniciativas de inconstitucionalidad dirigidas a impedir que cobraran vigencia leyes que pudieran viabilizar la modernización del Estado propuestas por el Ejecutivo, sin previo debate público. Además fue manifiesta la crítica de diferentes partidos de oposición y del sector popular sobre el poder ilimitado del PAN en el

17 Precisamente el contexto de esta convocatoria era el proceso de venta de la Empresa de Telecomunicaciones (GUATEL), la Empresa Eléctrica de Guatemala y la Empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA). Véase *Inforpress Centroamericana* del 9/5/1997, 16/5/1997, 1/7/1997 y 24/10/1997.

Congreso, al indicarse que ello ha dado lugar a que varias leyes sean aprobadas sin que exista un amplio debate sobre asuntos que merecen ser conocidos y comentados por diferentes sectores del país.

En su espacio editorial la revista *Crónica* criticó el hecho de que “el PAN no quiso valorar la utilidad del consenso político en los Encuentros de Actualización hasta que reconoció la parálisis en que estaba entrando el país”. Agrega la fuente, “limar las discrepancias y lograr que los monólogos se tornen en diálogos, es ahora una tarea complicada”. Al final, hace hincapié en que “la miopía política del PAN es, en consecuencia, trágica. Puede agravar más el panorama si realiza esta presunta convocatoria sin convicciones profundas ... Por sobradas razones el PAN se ha caracterizado por ser un partido cerrado a las discusiones y su carácter es más excluyente que participativo” [*Crónica*, 28/4/1997: 15].

El CACIF, por su parte, respaldó la propuesta de agenda gubernamental para estos Encuentros. Este anuncio fue hecho público a través de su Director Ejecutivo, Roberto Ardón, al declarar que “las iniciativas de ley planteadas por el gobierno para modernizar el Estado, gozan de nuestra aceptación” y que “este diálogo (refiriéndose a los Encuentros) es una iniciativa importante. Creemos que la agenda puede ser abierta a la discusión de otros temas prioritarios, siempre que se inicie con los propuestos por el gobierno” [*Inforpress Centroamericana*, 30/5/1997: 5]. Finalmente la agenda que rigió los Encuentros para la Actualización fue el análisis de la política fiscal, las necesidades básicas de la población, el proyecto de Ley del Organismo Ejecutivo, el tema de la seguridad ciudadana, el régimen de ahorro previsional, el proyecto de Ley de Servicio Civil, las reformas constitucionales, la corrupción y la libertad de prensa e información.

El tema fiscal fue asociado al de privatización, argumentando que su debate era prioritario ante “la necesidad de modernizar la economía para fortalecer el Estado en su carácter pluricultural, multilingüe y multiétnico, con el fin de que los guatemaltecos desarrollen sus capacidades y logren una efectiva participación del país, de una forma digna y exitosa, en el contexto mundial” [Encuentros para la Actualización. “Consensos de política fiscal”: 1-2].

En ese tema, los participantes en los Encuentros concluyeron en que el Estado es determinante “para orientar el desarrollo económico nacional”; que la política fiscal es fundamental para que “el gobierno cumpla con sus obligaciones constitucionales”. Que para mejorar la recaudación tributaria, es “necesario que los cambios en materia de simplificación de leyes, aumento de la coercitividad y de la administración tributaria, sean en forma consensuada. Estas decisiones, se reconoce, “deberán estar inmersas dentro de una estrategia global de desarrollo no excluyente que permita aumentar en forma sostenida la tasa anual de crecimiento económico, que elimine los privilegios y promueva la multiplicación del desarrollo”.

Respecto al destino de los recursos recaudados se consensuó que “el producto de la recaudación fiscal debe facilitar la ampliación y el mejoramiento de los servicios de salud, seguridad, administración de justicia, vivienda y otros servicios básicos a la población, incluyendo la introducción y/o desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, carreteras y energía eléctrica, así como reducir el endeudamiento interno” [Encuentros para la Actualización. “Consensos de política fiscal”: 1-2].

En materia de administración tributaria se planteó la necesidad de “fortalecer el control tributario mediante la simplificación fiscal, el combate a la corrupción, la reorganización administrativa, la fiscalización y la aplicación de sanciones tanto a los

evasores como a los funcionarios y empleados públicos que infrinjan las leyes tributarias ... Se hace necesario que todos los sectores asumamos la responsabilidad de tributar, así como la participación oportuna y eficiente de los organismos Judicial y Ejecutivo en las acciones que competan”. Adicionalmente se reconoció que era necesario “promover acciones que permitan fortalecer la moral tributaria”.

En materia de iniciativas tributarias, las conclusiones de los Encuentros se refirieron básicamente a “revisar las exenciones del ISR, del IVA, derechos arancelarios y otros impuestos”. No quedó definida ninguna propuesta en cuanto a la conveniencia de aplicar nuevas cargas tributarias.

Las observaciones del Fondo Monetario Internacional

Simultáneamente a la realización de los Encuentros para la Actualización, el Fondo Monetario Internacional a través de su Departamento de Finanzas Públicas publicó el documento titulado *“Guatemala: rompiendo la barrera del ocho por ciento”* en el que plantea sus observaciones en torno a la política fiscal. Destaca de éste lo siguiente

“el incremento de la presión tributaria en un 50%, en un país que ha mantenido casi constante dicha presión durante los últimos 35 años, no es tarea fácil. Un aumento de esta naturaleza no puede basarse exclusivamente en medidas para mejorar la administración tributaria. La experiencia indica que medidas de este tipo producen aumentos en la recaudación en forma gradual y principalmente en el mediano plazo (2 a 5 años). En consecuencia, para cumplir con el objetivo fijado será necesario complementar las medidas administrativas con un esfuerzo de ampliación de base e

incremento de tasas de algunos de los principales impuestos" [FMI, 1997: 6].

Específicamente en cuanto a la aplicación de incrementos en las tasas de algunos impuestos vigentes, el FMI propone el fortalecimiento del IVA recomendando aumentar la tasa. Sobre el particular señala que la tasa de dicho impuesto debe elevarse a

"por lo menos al 13%, que es el promedio de las tasas del IVA en Latinoamérica. La eliminación de exoneraciones y tasas cero, junto con el aumento de la tasa, resultarían en un aumento de la recaudación anual de aproximadamente un 1% del PIB. Otras medidas que contribuirían a fortalecer el IVA serían la de incluir los aranceles e impuestos específicos a las importaciones en la base del IVA aplicada a las importaciones, eliminar la aplicación de los créditos del IVA contra otros impuestos ...".

Respecto al ISR propone derogar las exoneraciones para las actividades en zonas francas y para la maquila, sugiriendo mantener las tasas vigentes aprobadas con la reforma tributaria de 1994. Propone además crear "una unidad de contribuyentes especiales" antes del 1 enero de 1998. Esta unidad controlaría, según el FMI, alrededor de 500 grandes contribuyentes, para extenderse posteriormente hasta alcanzar unos 2000 contribuyentes, responsables por más del 80 por ciento de la recaudación de la Dirección General de Rentas Internas" [FMI, 1997: 8].

Como ya ha sido indicado en cuanto a la recomendación del FMI de elevar la tasa del IVA al 13%, el gobierno la descartó por el momento. En cuanto a la eliminación de privilegios fiscales a las personas individuales o jurídicas amparadas en las leyes de Zonas Francas y la Maquila, específicamente en cuanto al ISR, el gobierno desestimó esta recomendación aduciendo razo-

nes de competitividad. Respecto a la propuesta de crear una Unidad de Contribuyentes Especiales fue aceptada e incorporada dentro de la Ley que crea la SAT, artículo 8 del Decreto No. 1-98. Los parámetros para calificar a un contribuyente como “especial” no son especificados en el decreto en mención. Solamente se especifica que estará relacionada con “la magnitud de sus operaciones de acuerdo con los ingresos brutos anuales declarados y el monto de sus activos”.

7

**ANTE EL IMPASSE DE LA PRIVATIZACIÓN,
NUEVAS PROPUESTAS TRIBUTARIAS**

Como resultado de la paralización del proceso de privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, que en 1997 adoptara la denominación jurídica de Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA) ante la presentación de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Procurador General de la Nación, Acisclo Valladares Molina, el gobierno se vio urgido a promover la aprobación de nuevas iniciativas tributarias. Esta decisión se reforzó ante la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con el FMI, organismo ante el cual debía demostrar que la carga tributaria se elevaría a 8.6% en 1997. Esto permitiría negociar un nuevo Acuerdo *Stand By* y con ello obtener el aval requerido por la comunidad financiera internacional para recibir apoyo financiero.

El “ajuste fiscal” del gobierno de Alvaro Arzú se apoya básicamente en dos fuentes: a) el incremento de la recaudación por la vía de una mejor administración sobre los impuestos existentes y sobre nuevas iniciativas tributarias; y, b) el ingreso proveniente de las venta o concesión de activos públicos, fundamentalmente de GUATEL, FEGUA, INDECA y la Empresa Eléctrica

(EEGSA), que por definición en el caso de la venta son temporales. Con los recursos que ingresen a las arcas públicas en ambos casos, se pretende prioritariamente pagar la deuda interna y con los recursos restantes atender cualquier otra necesidad de gasto, aunque en el caso de las modificaciones aprobadas al IVA y al impuesto por consumo de combustible se dispone destinar los recursos recaudados para financiar proyectos localizados en los departamentos mayormente afectados por el conflicto armado o áreas priorizadas de la paz como también financiar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras a través del Fondo Vial.

Esto hace que el ajuste fiscal en marcha no sea

“sustentable, como tampoco lo ha sido el ajuste cambiario basado en flujos de capital externo de corto plazo. Se trata de soluciones con fuertes componentes procíclicos en la medida que los recursos son por una sola vez o desaparecen ante la menor señal de un manejo dudoso de la macroeconomía” [USAC, 1997: 7].

Las especulaciones sobre la aplicación de nuevas cargas tributarias fueron frecuentes desde mediados de 1997. El CACIF expresó su posición sobre las situación de las finanzas públicas insistiendo en viejas demandas: la necesidad de ampliar la base tributaria, para lo cual propuso revisar los impuestos indirectos a fin de que fuera aumentado el IVA. Esta propuesta fue rechazada casi de inmediato por el Presidente de la Cámara de Comercio, Jorge Briz, advirtiendo que

“un alza en el IVA generaría más pobreza, miseria y menos acceso a los productos de los consumidores ... Por el contrario lo que se necesita es un sistema transparente, ágil y eficiente que no sólo combata la evasión, sino que facilite el

pago de los gravámenes ...". Briz hizo propio el momento para demandar nuevamente al gobierno atender el tema arancelario, diciendo "lo importante es la rebaja y unificación de los impuestos de importación al 5% y mantener la tendencia hasta desaparecerlos" [*Prensa Libre*, 10/6/1997: 54].

Por otra parte el CACIF ratificó la necesidad de "eficientar" las funciones del Ministerio de Finanzas y de la Dirección General de Aduanas; la vigencia de reglas claras y de largo plazo; el ahondamiento de la simplificación tributaria; el funcionamiento de la Superintendencia de Administración Tributaria y el mejoramiento del destino que se dé a los ingresos tributarios [*Inforpress Centroamericana*, 8/6/1997: 8].

Es hasta septiembre de 1997 cuando el gobierno hace pública su intención de realizar nuevas medidas tributarias requiriendo que fueran aprobadas durante el mes de noviembre, previo a la aprobación del anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente. Las iniciativas de ley presentadas como parte del paquete tributario fueron: a) reformas al impuesto a las bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras; b) aumento del impuesto de salida del país a Q124.0; c) eliminación de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia tributaria y fiscal; d) nuevo ajuste en el precio de distribución del petróleo crudo y combustibles derivados de Q1.00 al galón de gasolina superior, regular, diesel y gas oil, con vigencia a partir del 1 enero de 1998; e) impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias; f) impuesto sobre bienes inmuebles. Ratificó además la prioridad para que fuera creada la Superintendencia de Administración Tributaria.

Del paquete tributario, los proyectos de ley que generaron mayor debate público y político fueron la Ley del Impuesto a las

Empresas Mercantiles y Agropecuarias, la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria.

El IEMyA

En cuanto al Impuesto de Empresas Mercantiles y Agropecuarias, analistas económicos y el propio sector privado organizado consideraron que era una nueva versión del ISET vigente desde 1996 y que su aplicación provocaría la quiebra de empresas y con ello se ahondaría el nivel de desempleo nacional. Este impuesto fue justificado según se cita en los considerandos del Decreto No. 116-97, para asegurar "un pago mínimo susceptible de ser acreditable al pago del ISR, por parte de las personas individuales o jurídicas domiciliadas en el país, pero que no pagan el ISR o declaran reiteradamente pérdidas fiscales ... La tasa impositiva a aplicar será del 2.50% cuando se tome como base el valor total de los activos o del 1.25% cuando se opte por tomar como base el valor de los ingresos brutos del período de liquidación definitiva anual del ISR inmediato anterior ...".

El IUSI

Mediante la segunda iniciativa se deroga el Decreto No. 62-87 del Congreso de la República, Impuesto Unico sobre Inmuebles (IUSI) aprobado durante la administración de Vinicio Cerezo y cuya aplicación fue justificada por la necesidad de

"modernizar la estructura y administración tributaria, para establecer un sistema técnico y eficiente que simplifique la recaudación, administración, control y fiscalización de un impuesto sobre la propiedad y posesión de bienes inmuebles,

para propiciar el desarrollo integral de los municipios ... terminarse con el beneficio de la baja tributación que el actual régimen impositivo permite para las tierras ociosas y que tal ociosidad se grave con tipos impositivos iguales a los que rijan para tierras de las misma clase que no son ociosas, de manera que si las mismas no se aprovechan adecuadamente, la carga tributaria se hará más pesada para el propietario”.

Quedó establecido en el artículo 6 del Decreto respectivo que la base del impuesto para bienes inmuebles urbanos se determinaría por “la sumatoria del cálculo del impuesto al terreno y a la construcción”. Para el caso de las fincas, la base imponible se establecería tomando en cuenta “únicamente la superficie construida y en todos aquellos casos en que existan áreas y servicios comunes, la administración del condominio será responsable del pago del impuesto por dichas áreas y servicios, sobre la base imponible de extensión en metros cuadrados”. Para determinar el pago del impuesto se hace una clasificación según sean terrenos en las cabeceras municipales, aldeas y caseríos así como en áreas consideradas urbanas, suburbanas y rurales. En el caso del área urbana y suburbana el cálculo del impuesto se haría en metros cuadrados; y, en el caso de las propiedades rurales la medida se realizaría en hectáreas. En el cálculo del impuesto también se incluyen parámetros relacionados con el tipo de servicios con los que cuentan los terrenos, así como el uso que se le da a las construcciones, si las tuvieran.

Con esta iniciativa el Ministerio de Finanzas proyectó aumentar la recaudación en Q300 millones. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12, la distribución y destino, un 40% de lo recaudado pasará a formar parte del fondo común del Estado, con destino a obras de infraestructura, inversión social, capitalización del Fondo de Tierras y apoyo al Sistema Nacional

de Registro y Catastro y apoyar al Instituto de Fomento Municipal (INFOM). El restante 60% sería para la municipalidad recaudadora para su uso inmediato el cual podría destinar, en un 80% para inversiones en servicios básicos, obras de infraestructura de interés y uso colectivo y en un 20% para gastos administrativos de funcionamiento.

Es aprobado por el Congreso de la República mediante Decreto No. 122-97 de fecha 27 de noviembre de 1997.

La SAT

Por su parte la creación de la SAT fue justificada por el gobierno por los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz suscritos por el gobierno y la URNG en diciembre de 1996, específicamente en el Acuerdo Socioeconómico, para aplicar medidas de administración y legislación tributaria que permitan incrementar la carga tributaria y fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Es así como en los considerandos del Decreto No. 1-98 que la crea, se justifica para

“reformular estructuralmente la administración tributaria, para que se recauden con efectividad los ingresos que el Estado requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales, en particular las que tienen relación con el gasto social en salud, educación, seguridad civil, vivienda e infraestructura, así como para la modernización del Estado ... esto debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando, la simplificación de los procedimientos; una mayor efectividad de los sistemas que se aplican para la recaudación y un mejor servicio a los contribuyentes, de manera que se eleve su moral tributaria”.

Muchas son las expectativas que el gobierno ha puesto en la SAT para mejorar la recaudación tributaria, aunque no ha olvidado advertir que los resultados no se verán en el corto plazo. El propio FMI reconoció que

“la SAT responde al objetivo de disponer de mayor flexibilidad para dotar a la administración tributaria de un cuerpo profesional adecuadamente remunerado y motivado, estructurado alrededor de una carrera fiscal. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un mayor grado de autonomía no garantiza, por sí mismo, ningún incremento automático en la eficacia o eficiencia de la organización. La autonomía es un elemento más que, unido a claros objetivos y a una estrategia de cambio adecuada y fuerte decisión política, puede coadyuvar al incremento de la eficacia buscada” [FMI, 1997: 8].

La SAT es creada “como una entidad estatal descentralizada que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos ... Gozará de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios”, conforme lo establece el artículo 1 del Decreto No. 1-98.

Diecisiete son las funciones asignadas a la SAT según lo establecido en el artículo 3 las cuales se relacionan con la administración del régimen tributario, la aplicación de la legislación en esta materia, la recaudación, el control y fiscalización de todos los tributos excepto los que administran y recaudan las municipalidades. Asimismo se determina la obligatoriedad de administrar el régimen aduanero, fijar mecanismos de verificación de precios, de sanciones a los sujetos pasivos, de conformidad con lo preceptuado en el Código Tributario y en las demás leyes tributarias y aduaneras. Por otra parte se fija que deberá asesorar al Estado en materia de política fiscal y legislación tributaria

y sobre los efectos fiscales, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga.

El Directorio de la SAT (artículo 9) se integra con el Ministro de Finanzas Públicas, el Superintendente de Administración Tributaria y cuatro titulares y suplentes de “una lista de doce personas propuestas por la Comisión de Postulación” que la Ley de creación incluye. Esta Comisión será integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala y los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Ciencias Económicas de la misma Universidad. Asimismo con un representante designado por los rectores de las universidades privadas del país y por representantes de las facultades de Ciencias Económicas y Jurídicas de las universidades privadas del país. Un designado de la Junta Directiva del Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas, del Instituto de Contadores Públicos y Auditores y del Colegio de Abogados. Esta Comisión deberá presentar al Presidente de la República el listado de postulantes para su nombramiento.

Diversos analistas económicos coincidieron en señalar que con estas medidas el gobierno acertó en proponer reformas que elevarían la progresividad del sistema tributario tal y como lo demanda el Acuerdo socioeconómico en la parte fiscal, rompiendo así la tradicional regresividad del sistema tributario nacional.

8

**REACCIONES ANTE LAS NUEVAS
PROPUESTAS TRIBUTARIAS**

Adolfo Menéndez Castejón, Director de CACIF, luego de que el gobierno anunciara sus intenciones en materia tributaria en septiembre de 1997 declaró a la prensa que “no es conveniente

aumentar impuestos en una época con síntomas de recesión ... el gobierno debe mejorar la recaudación de los impuestos existentes y encontrar la manera de que paguen impuestos quienes están operando en el sector informal de la economía" [*Siglo Veintiuno*, 19/7/1997: 12].

En términos similares nos comentó la posición del CACIF frente a los nuevos impuestos Francisco Bonifaz, presidente del CACIF, diciendo "nosotros fuimos enfáticos y claros con el Ministro (de Finanzas) en cuanto a que no estábamos de acuerdo con las medidas". Pero al mismo tiempo reconoce que

"... en este momento se está planteando un nuevo paquete tributario; algunos de ellos tal vez tengan lógica, el impuesto de salida y el de combustibles, el de bebidas alcohólicas, la eliminación de exenciones, por ejemplo; pero los impuestos que castigan directamente al empresario como el Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias y el Impuesto sobre Inmuebles, no los estimamos convenientes ...".

Sobre el proyecto de ley relacionado con la creación de la SAT, Francisco Bonifaz nos dice,

"nosotros fuimos informados por el Ministerio de Finanzas sobre esta iniciativa, tal vez no vamos a hablar de que haya existido consenso pero sí la conocimos y la vimos con buenos ojos ... yo no estuve muy involucrado en esto, pero entiendo que se hacían algunos comentarios en cuanto a la conformación de la Junta Directiva, pero nada más ...".

Pero no sólo la integración de la Junta Directiva motivó fuertes controversias, según trascendió. Además hubo oposición a la propuesta de delegar en empresas privadas la administración de los impuestos, particularmente del FRG y el FDNG. El FDNG haciendo eco del contenido del Acuerdo Socioeconómico

propuso además crear una unidad de contribuyentes especiales que por el monto de sus ingresos y la naturaleza de su patrimonio justificara que la SAT ejerciera un control especial sobre ellos.

Pablo Rodas Martini coordinador del área económica de ASIES concentró sus observaciones en dos puntos: 1) expresa su duda sobre la conveniencia de sustituir totalmente al personal que labora en el ramo tributario no sólo por el monto de las indemnizaciones que el gobierno tendría que erogar, sino además por los riesgos que entraña para la recaudación en el corto plazo tener personal nuevo “por más capacitado que estuviera”; y, 2) cuestiona la pretensión del gobierno de que la SAT tuviera autonomía.

“Recaudar tributos es una función básica del Estado ... y aunque se ha hablado que una motivación sería evitar el terrorismo fiscal ... en todo caso debe hablarse de transparencia y no de autonomía ... lanzarse por la autonomía per se, significaría retirarle al gobierno central la responsabilidad de la recaudación tributaria” [*El Periódico*, 17/10/1997: 11].

Respecto al Impuesto Unico sobre Inmuebles, Francisco Bonifaz nos confirma las declaraciones formuladas por otros líderes empresariales en cuanto a que sin un catastro, este impuesto no sería viable al decir

“el catastro es la única manera como le llegamos a poner orden al problema de la propiedad en Guatemala ... el registro de la propiedad que de hecho ya va caminando ... va a llevar un plazo largo y el del catastro también ... Y no es una condicionante porque nosotros no podemos poner condiciones, pero sí creemos que para una eficiente recaudación y administración de este impuesto, el catastro tiene que

ir de la mano". Y concluye diciendo "ésta (refiriéndose a la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo para reformar el IUSI) ni siquiera son tasas, creo simplemente que es un impuesto que no debería aplicarse en tanto en el país no exista un catastro ..."

Edgar Villanueva, presidente de la Cámara del Agro, advirtió públicamente que el IUSI "encarecerá los alquileres, además de incrementar los costos de producción ... lo peor es que el sector agrícola contribuirá dos veces, porque sus ingresos o activos también serán gravados con el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias" [*El Periódico*, 7/10/1997: 26].

Por otra parte, Pablo Rodas Martini de ASIES plantea que un impuesto de esta naturaleza basado en la extensión de los terrenos "es más sencillo de administrar pues no requiere que se valúe la calidad de la tierra y, por ende, los requisitos catastrales son mínimos; su desventaja radica en que, como cualquier tipo de tierra paga lo mismo, la tierra de mala calidad termina en última instancia pagando más que la tierra de buena calidad, lo cual perjudica la equidad, pues los terratenientes tienden a tener las tierras más productivas" [*El Periódico*, 28/10/1997: 11]. Estos comentarios fueron pertinentes toda vez que la extensión de la tierra fue un parámetro utilizado para calcular el monto del impuesto (artículos 6 y 7 del Decreto que lo aprueba).

Pero el debate no concluyó con la aprobación del decreto que aprobó el Impuesto Unico sobre Inmuebles. Entró en vigencia el 1 de enero de 1998 e inmediatamente volvió a incorporarse a la agenda nacional la pertinencia de mantener su vigencia, generando fuerte oposición. Ante ello el PAN se apresuró a proponer reformas al Congreso de la República con el propósito de viabilizar su vigencia. Destacan dentro de éstas, las siguientes: a) el 100% de los recursos recaudados serían para

las municipalidades del país; b) se exceptúa del pago del impuesto los inmuebles ubicados en aldeas y caseríos, salvo cuando el impuesto anual que se determine sea mayor de Q300.0 [El Periódico, 25/2/1998: 3].

Para el CIEN las reformas al IUSI “podrían afectar al sector de la construcción y crear incentivos perjudiciales para la actividad económica ... hubiera sido mejor que en vez del IUSI se considerara un arbitrio territorial y no un impuesto ... gravar la propiedad por la extensión de terreno y volumen de construcción desestimulará las inversiones en ciertas áreas”. Agrega Marco Tulio Coronado que “el IUSI es el primer paso para dotar a las municipalidades de recursos propios y sanos, es decir que no generan deuda”.¹⁸

El nuevo IUSI queda sin efecto

En febrero de 1998 cuatro diputados de la bancada independiente y Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, presentaron en forma conjunta dos recursos de inconstitucionalidad sobre el decreto que aprobó el impuesto ante la Corte respectiva y uno ante la Corte Suprema de Justicia. Los argumentos en contra fueron presentados públicamente indicando Menchú que “viola el espíritu de los Acuerdos de Paz y contradice lo establecido en la Carta Magna en cuanto a que la recaudación de impuestos, pues impone una doble tributación sobre la misma propiedad, al pretender cobrar un impuesto sobre el terreno y otro sobre la construcción del mismo”. Además argumentó que la Ley aprobada “vulnera la autonomía municipal al obligar a las

18 Véase *Siglo Veintiuno* [8/1/1998: 13]; *El Periódico* [27/2/1998: 25].

municipalidades a recaudar recursos en favor del Ejecutivo" [*El Periódico*, 24/2/1998: 4].

En el mes de febrero, los diferentes partidos de oposición representados en el Congreso hicieron públicamente un llamado a la población para que se abstuviera de pagar el IUSI "hasta que el PAN enmiende los errores técnicos que contiene la Ley y reduzca las tasas impositivas" [*Prensa Libre*, 24/2/1998: 3].

El 25 de febrero la Corte de Constitucionalidad amparó provisionalmente la acción de inconstitucionalidad parcial presentada por el bloque de diputados independientes y Rigoberta Menchú, suspendiendo provisionalmente la vigencia de los artículos 10, 11, 26 y 28 del Decreto No. 122-97. El día siguiente Alvaro Arzú solicitó al Congreso de la República la derogatoria de la Ley, solicitando además eliminar el artículo 36 del Decreto No. 62-87 que mantenía facultades confiscatorias sobre los bienes de quienes no pagan impuestos. Adicionalmente el gobierno propuso conceder una amnistía fiscal por pagos atrasados del impuesto anterior y de las multas e intereses respectivos, según trascendió en medios periodísticos.

Un nuevo capítulo de negociaciones en materia tributaria se abre en el país y debe esperarse que su epílogo se traduzca en un aumento de la progresividad en la estructura tributaria como lo reclama el Acuerdo Socioeconómico; pese, o por ello mismo, a que el gobierno ya ha reconocido que no podrá cumplir con la meta del 12% comprometida. Mejoras sustanciales en la fiscalización son imperativas si se toma en cuenta los altos niveles de defraudación que existen en el país. Pero el compromiso no está sólo del lado del Organismo Ejecutivo, está ante todo en poder del Organismo Judicial quien deberá dictar sentencias prontas y efectivas. Pero no sólo debe enfatizarse en la parte de ingresos; el gobierno debe aumentar sus esfuerzos en la planificación, uso y fiscalización de los recursos públicos, con base en las prioridades

establecidas en los Acuerdos de Paz, ya que de no ser así se tendrán implicaciones de vasto alcance y las decisiones que están pendientes de tomar, asociadas a nuevas reformas tributarias y a la privatización de los activos públicos, no cumplirán su cometido y se continuará arrastrando un problema que ya ha acumulado varias décadas.

Mientras en el país no se construya un tejido social que amplíe los espacios de participación ciudadana que estimule y permita la crítica como la proposición constructiva, el sistema político nacional seguirá siendo inequitativo y seguirá prevaleciendo el poder de las élites globalmente más influyentes.

Resumen de las modificaciones en materia tributaria

En el Cuadro 7 se detalla el contenido de las principales iniciativas aprobadas por el Congreso de la República en materia tributaria.

Cuadro 7 Iniciativas aprobadas por el Congreso en materia tributaria	
1. Empresas Mercantiles y Agropecuarias	<p>a) La base imponible del impuesto la constituye la cuarta parte del monto que resulte de restar el total de los activos, las depreciaciones y amortizaciones acumuladas, así como el total de créditos fiscales pendientes de reintegro por parte del fisco, tomando como referencia el balance general de apertura del período de liquidación definitiva anual del ISR que se encuentre vigente durante el trimestre que se determina y paga.</p> <p>b) El tipo impositivo será del 2.5% cuando se tome como base el valor total de los activos o del 1.25% cuando se opte por tomar como base el valor de los y ingresos brutos del período de liquidación definitiva anual del ISR inmediato anterior.</p> <p>c) El monto del impuesto pagado durante los cuatro trimestres del año, podrá ser acreditado al pago del ISR del año calendario inmediato siguiente, tanto al que debe pagarse en forma mensual o trimestral, como al que se determine en la liquidación definitiva anual del ISR, según corresponda a los sucesivos períodos del ISR.</p>
2. Supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia tributaria y fiscal	<p>a) Se derogan las exoneraciones a la extracción, preparación y explotación de chicle o chiquibul; las incluidas en la Ley Orgánica del Banco del Ejército, Ley de Fomento Cunicula, Ley del Café, Ley de Fomento de la Ganadería de Leche, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo, Ley de Fomento Turístico Nacional, Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar, Ley de Fomento al Desarrollo de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía. Las exoneraciones de la</p>

Sigue...

...Cuadro 7

<p>2. Supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia tributaria y fiscal</p>	<p>Ley de Areas Protegidas, la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, las del Comisariato del Ejército, las de generación de energía eléctrica de fuentes energéticas de cualquier naturaleza. Todas las exoneraciones o exenciones de derechos arancelarios a la importación concedidas en cualesquiera leyes o acuerdos excepto las establecidas en la Constitución Política de la República y en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, la Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila, la Ley de Zonas Francas y la Ley de Distribución de Petróleo Crudo y combustibles derivados del petróleo.</p> <p>b) Se derogan todas las exenciones, exoneraciones y deducciones del ISR excepto las establecidas en la Constitución Política de la República, los Acuerdos o Convenios de carácter internacional suscritos y aprobados por el Congreso de la República, la Ley de Hidrocarburos, la Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, las de la Ley de la Actividad Exportadora y de Maquila, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y la Ley de Zonas Francas.</p>
<p>3. Impuesto Único sobre Inmuebles</p>	<p>a) La base del impuesto para bienes inmuebles se determina por la sumatoria del cálculo del impuesto del terreno y a la construcción. En el área construida no se considera los muros perimetrales ni los elementos secundarios. En el caso de fincas filiales la base imponible individual será únicamente la superficie construida en este caso y en todos aquellos casos en que existan áreas y servicios comunes, la administración del condominio será responsable del pago del impuesto por dichas áreas y servicios, sobre la base imponible de extensión en metros cuadrados.</p>

<p>3. (...Viene) Impuesto Único sobre Inmuebles</p>	<p>b) Para determinar el monto a pagar por el terreno en las cabeceras se considera la ubicación del terreno según sea su categoría municipal, fijándose un tipo impositivo en metros cuadrados y por centros poblacionales. El monto a pagar oscila entre Q0.15 a Q0.75. En el caso de terrenos ubicados en aldeas y caseríos el tipo impositivo oscila entre Q0.03 a Q0.10 por metro cuadrado. En este caso se toman en cuenta los servicios públicos de que se dispone.</p> <p>c) En el caso de las construcciones del área urbana, se determina el uso de la construcción en comercial, industrial o residencial en metros cuadrados para establecer el tipo impositivo, oscilando el mismo Q0.75 por metro cuadrado a Q6.00.</p> <p>d) Para determinar el impuesto a pagar en área urbana se toma en cuenta el terreno y la construcción. En el área suburbana el tipo impositivo será de Q0.05 por metro cuadrado y en el área rural, la base imponible será la extensión del bien inmueble medido en hectáreas, independientemente de si tiene o no construcciones o mejoras. El tipo impositivo será por hectárea, según sea la categoría.</p> <p>e) El 40% de lo recaudado pasará a formar parte del Fondo Común del Estado, con destino a obras de infraestructura, inversión social, capitalización del Fondo de Tierras y apoyo al Sistema Nacional de Registro y Catastro y para apoyar al INFOM. El 60% restante será para la municipalidad recaudadora para su uso inmediato que podrá destinar en un 80% para inversiones en servicios básicos, obras de infraestructura y en un 20% para gastos de administración y funcionamiento.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia con base en decretos aprobados por el Congreso de la República.

VI
LA VISIÓN DEL
LIDERAZGO
EMPRESARIAL

Mayra Palencia Prado

J. Fernando Valdez

Del conjunto del estudio —reconstrucción de casos, investigación bibliohemerográfica y entrevistas— hemos extraído parte de la valiosa información e ideas de miembros del Liderazgo Empresarial, sobre diversos tópicos relacionados con el gobierno y el Estado, la economía, el derecho, la política y los impuestos y en general la sociedad, todos temas pertinentes al estudio directa e indirectamente. Con dicho material hemos construido la siguiente lista:

- 1 En la concepción del Liderazgo Empresarial, existe un pacto social. Este lo encarna la Constitución Política de la República. Esta es la línea de defensa de los derechos del ciudadano frente a los excesos y abusos del gobierno (o del Estado) cometidos contra la propiedad. Por deducción, dicha línea se constituye en particular con los artículos 24, 28, 39, 41, 239, y 243; relativos a la inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros; al derecho de petición, de propiedad privada, sobre expropiación, derechos de propiedad, principio de legalidad y principio de capacidad de pago respectivamente.
- 2 En referencia a las iniciativas de inconstitucionalidad que el Liderazgo Empresarial ha realizado para impugnar decisiones gubernamentales (del Ejecutivo o del Legislativo), las acciones tomadas no son en función de pagar o no, sino una

- forma de propiciar el respeto de un pacto social que encarna la Constitución en vigor.¹
- 3 En la lógica de su argumentación, existe un voto diario: si el gobierno está funcionando bien, el ciudadano exige la factura y paga impuestos; hay una relación inmediata entre un mejor gobierno y una mejor recaudación. Existe en esa argumentación un símil con el funcionamiento del mercado y los productos que éste ofrece, en donde la gente elige diariamente.
 - 4 Uno de los principios de la lógica argumental del Liderazgo Empresarial formulada a través de una metáfora es que hay que “comer los huevos pero no comerse la gallina”. Esta figura utilizada recurrentemente en las negociaciones con el Estado, busca poner de manifiesto que han existido pretensiones excesivas en las propuestas y decisiones gubernamentales; pero además, que la vía tributaria es un camino por donde se podría aniquilar la capacidad productiva/reproductiva de la economía.
 - 5 Existe una asociación con el argumento anterior de que el país no debe “disputar las migajas de la champurrada”; sino por el contrario, debe convertirla en un “pastel de boda”, en cuyo caso habrá para todos. Es la clásica teoría del rebalse.
 - 6 La reinversión (con sus posibilidades de más empleos y con ellos de más empresas y pago de impuestos), se ve afectada por la distracción de recursos escasos destinados al pago de tributos. Esto ocurre en particular con aquellos impuestos que afectan el capital.

1 Los resultados de la investigación, con base en las entrevistas e investigación hemerográfica, indican que oficialmente el Liderazgo Empresarial no interpuso recursos de inconstitucionalidad. Generalmente participaron empresarios y/o abogados a título individual con y sin relación con aquél.

- 7 Existe coincidencia en que los "principios de oro" que deben reunir los impuestos son: simplicidad, generalidad, fácil administración y además que deben caracterizarse por no erosionar la base de la recaudación.
- 8 Existe una relación directa entre el crecimiento de la economía informal y la política tributaria; en la medida en que se insiste en agregar cargas fiscales a un mismo universo de tributantes, los más débiles tenderán a moverse hacia el espacio de la informalidad, a dejar parte de su actividad económica sin contabilidad, o a llevarla doble.
- 9 El Liderazgo Empresarial reclama al sistema de instituciones políticas del Estado, su falta de capacidad para sostener una línea de acuerdos: primero, con el Ejecutivo se crean ciertos consensos; después en el Congreso, que funciona con reglas de juego diferentes, se obliga a crear otros acuerdos. En su conjunto estos fenómenos, consideran, producen desarreglos, falta de certeza jurídica de lo que ocurrirá.²
- 10 La afirmación anterior está asociada a otra: los partidos políticos no son interlocutores válidos para el Liderazgo Empresarial; la participación gremial de los empresarios se trueca en expresamente política por la ausencia o insuficiencia de aquellas organizaciones, cuyas carencias provocan que en general a todos los sectores sociales les ocurra lo mismo: gremios que trascienden sus límites e intervienen en política.
- 11 Iniciativas de ley inconstitucionales obligan a acudir a la Corte de Constitucionalidad, lo cual afecta los planes del

2 De acuerdo con los cálculos de uno de nuestros entrevistados, en el país se producen cambios en las leyes tributarias cada 17-24 meses como promedio.

Ejecutivo, del Legislativo y por extensión del Estado en general, introduciendo problemas innecesarios a la sociedad. Este hecho se asocia a dos clases de factores: a) al insuficiente recurso calificado en las dependencias gubernamentales (incluido el Legislativo) encargadas de formular y cuidar la limpieza jurídica de las iniciativas; y b) a la fragilidad de los acuerdos políticos.

- 12 La ausencia de un catastro nacional es el mayor obstáculo para la definición y administración de los impuestos sobre inmuebles. La necesidad de su conformación fue planteada desde hace una década a gobernantes de turno. Sin embargo, otra opinión indicó que es en el proceso mismo del cobro, que los quejosos se verán forzados a dar información veraz y/o a normalizar su situación de tenencia.
- 13 El movimiento cívico que impidió el éxito del intento de autogolpe de Serrano Elías, es un ejemplo a) de la vocación democrática del Liderazgo Empresarial y b) de lo que podría hacerse en materia de acuerdos nacionales si se trascienden los intereses gremiales.
- 14 Existen limitaciones en todos los sectores sociales para diseñar un rumbo nacional, una visión de sociedad; de lo que se trataría es de tender puentes entre "las islas" que constituyen las ideologías de cada grupo.
- 15 Para algunos líderes, el CACIF ha experimentado cambios a partir de 1985 al desarrollar sensibilidad y disposición para accionar sobre los principales problemas nacionales.

La participación mediante aportes de diversa naturaleza en el proceso de paz, o en materia de propuestas sobre problemas relacionados con la situación tributaria nacional, yendo más allá de una postura meramente contestataria al for-

mular contra-propuestas propias, sería la mejor prueba de dichos cambios.³

- 16 Aun con lo que se ha avanzado, para otros líderes que no participan en el CACIF, continúa el predominio de la negociación de posiciones, no de objetivos, desde cuya perspectiva el Comité Coordinador es una organización que representa sobre todo a las grandes empresas, pero más que una organización gremial, es un brazo de choque.

La creación de organizaciones como la Cámara Empresarial (CAEM) se explicaría como la respuesta a la necesidad de atender de manera más proactiva espacios de acción e imagen empresarial desde una perspectiva más nacional.⁴

- 17 Para los nuevos líderes, CACIF se encuentra en un momento de cambio generacional; transita de un grupo de presión que se vinculaba sólo con reducidos sectores sociales, en busca de objetivos puntuales, hacia una organización con presencia nacional consciente de su responsabilidad de estar presente en los más diversos espacios sociales. Su

3 El documento que los empresarios consideran su mejor aporte, producido en el contexto de las negociaciones de paz por la Comisión Empresarial para la Paz y entregado a la Comisión de Paz (COPAZ), es el titulado *Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones para el futuro*. Fechado junio de 1995 como versión 4.0. Otros documentos del CACIF: *Guatemala: pasado, presente y futuro* (1987), donde se realiza un balance inicial del gobierno de Cerezo Arévalo y se hacen recomendaciones de muy diversa índole, así como el de fecha 14 de octubre de 1994, *Estudio y análisis del sector privado sobre la situación tributaria del país dirigido a la Comisión de Finanzas del Organismo Legislativo*, donde se presentan los argumentos sobre las propuestas de reforma tributaria del gobierno de Ramiro de León Carpio.

4 AID fue el principal promotor para la creación de esta organización. Para más información véase por ejemplo Escoto y Marroquín [1992].

creciente presencia en los más disímiles escenarios sería la mejor evidencia de este proceso.⁵

Desde la perspectiva de dirigentes empresariales que no participan del CACIF,⁶ la cúpula tendría las opciones mayores de a) dejar de existir como un mecanismo de coordinación de cámaras para favorecer el protagonismo de éstas, con los problemas de confrontación que se podrían producir entre las mismas y b) encontrar una fórmula que permita la fusión de la CAEM con el CACIF.

- 18 El proceso de crecimiento de otros sectores económicos ha conllevado la ampliación del directorio del CACIF. De los cuatro sectores tradicionales originales (comercio, industria, agro, finanzas), se ha ido a un esquema más complejo que incluye a la Gremial de Exportadores no Tradicionales, a las Cámaras de Turismo y de la Construcción, así como a que se produzca el fenómeno de que la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), que es una filial de la Cámara del Agro —donde tiene voto— actualmente tenga una

5 De acuerdo con los Estatutos del CACIF, aprobados por el general Miguel Ydígoras Fuentes en 1961, son principios del Comité: "Artículo 4o. El Comité Coordinador actuará sustentando los principios de: a) Que el interés general prevalece sobre el interés particular; b) Que el sistema de libre empresa es el mejor medio de lograr el progreso económico; y c) Que la base para la coordinación y armonía de diversos intereses, está en la observancia a las normas constitucionales y legales del país, y a las normas estatutarias que rigen su asociación". Aunque aprobados sus estatutos en 1961, el CACIF cumplió en 1997, 40 años de funcionar. Su primer presidente fue Enrique C. Novella.

6 Aunque lo hacen en sus Cámaras con regularidad.

silla en el directorio del CACIF y rango de Cámara en el organigrama.⁷

- 19 Lo acordado en materia tributaria en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, fue un producto negociado entre dos sectores; uno de ellos, la guerrilla, opinan, sin representación. En relación con el acuerdo específico de elevar la carga tributaria al 12%, el Liderazgo Empresarial no intervino ni a favor ni en contra. La participación del CACIF a través de su Comisión Empresarial para la Paz fue "monitorear" el proceso.

La mayor debilidad del Acuerdo, en lo relativo al tema tributario, son los insuficientes procedimientos para alcanzar las metas. En particular en lo relativo al acuerdo que establece que debe llevarse la carga tributaria al 12%, las opiniones coinciden en que sólo si se amplía el número de tributantes y se abate el contrabando de manera significativa podrá alcanzarse dicha meta. Adicionalmente, sin embargo, no es tan importante el porcentaje, sino que las políticas para lograrlo no afecten la creación de empleo y más

7 De acuerdo con el organigrama oficial del CACIF, de arriba para abajo, después del Comité Coordinador las "Cámaras" son la estructura jerárquicamente superior. La única que no se denomina Cámara y está en ese rango en el esquema, es la ASAZGUA. Además de la Asociación de Azucareros, la Cámara del Agro se integra con la ANACAFE, el Consejo Nacional del Algodón, la Unión de Cañeros del Sur, la Asociación de Productores de Soya, y la Asociación Reforestadora de Guatemala.

De acuerdo con el Director Ejecutivo de la organización cúpula, Roberto Ardón, esto se explica por el gran crecimiento de este sector y por su grado de organización. "Tienen una silla aquí" (en la sala de reuniones) nos indicó, al tiempo de señalarla.

- ofertas productivas y haya coherencia y estabilidad (predecible) en las reglas de juego.
- 20 Una de las fuentes de corrupción en el ámbito tributario lo es la discrecionalidad en las leyes y reglamentos. Éstas valen dinero; propician arreglos ilegales y son fuente de disputas. En materia aduanal hay coincidencia en que deben simplificarse drásticamente los procedimientos si se quiere abatir la corrupción, en tanto hubo quien se pronunció por un cierre radical de las mismas, y crear algo totalmente nuevo. La SAT se considera que —en términos generales— está en la vía correcta.⁸
 - 21 Hay opiniones favorables para que el país se decida por la descentralización fiscal; en esa línea, deberían pasar a dominio de las administraciones municipales, en una proporción mucho mayor, los impuestos allí donde fueron recaudados.
 - 22 Existen dos agentes distorsionadores cuando se trata de tomar decisiones de gobierno en materia de impuestos. El primero, la ignorancia de cómo funciona el hombre: finalmente lo mueven sus intereses personales; no es que éstos (as) sean buenos (as) o malos (as) en sí mismos; y el segundo, la politiquería, esa mala clase de hacer política para servirse del Estado. Tener idea clara de las implicaciones de ambos fenómenos podría conducir a tomar mejores decisiones en el ámbito fiscal.
 - 23 Reivindicar los impuestos directos e indirectos desde una visión paradigmática es parte de una actitud puramente académica más o menos obsoleta; son expresiones de dog-

8 Estas opiniones fueron vertidas con base en el proyecto de Ley que originalmente presentó el Ejecutivo al Congreso, en el primer semestre de 1997.

- mas que no tienen en cuenta cómo funciona la economía real. Una universidad privada —cuyo nombre no se mencionó— sería la manifestación de estas tendencias dogmáticas.
- 24 Cuando se aprueban impuestos debe preverse en las expectativas de resultados, que para la economía informal no tributar es una mejor opción por razón de lógica de costos, que hacerlo.
 - 25 En el tema de la globalización, los impuestos y la competitividad internacional, Guatemala estaría en los peores lugares. De acuerdo con datos de uno de los entrevistados, en un estudio de 59 países, Guatemala ocupa el lugar 52.
 - 26 En términos de filosofía del lucro, existe una racionalidad intrínseca a la actividad empresarial, cualquiera que ésta sea y en cualquier lugar del mundo donde se produzca: el empresario calcula el retorno de su inversión; si ésta es afectada con impuestos directos, automáticamente los precios (costos) son ajustados. Según las circunstancias específicas de cada empresa, se puede llegar al cierre de actividades.
 - 27 En términos prácticos, existe la tecnología informática financiera necesaria para ajustar las contabilidades; con ella es posible visualizar los diversos escenarios y sus resultados contables, con unas u otras tasas impositivas. Si por ejemplo el ISR varía, las empresas ajustan la tasa interna de retorno aprovechando los mecanismos que pueda facilitar la ley, o no. En consecuencia, en última instancia, “no existen los impuestos directos”.
 - 28 De acuerdo con modelos en boga, las economías exitosas suponen un conjunto de condiciones de diverso orden: políticas, fiscales, sociales, etcétera. Para efectos de nuestro estudio, seleccionamos las condiciones requeridas en materia tributaria más reiteradas por los empresarios. Éstas son dos:

La primera, *que existe una correlación directa entre tasa y recaudación: a mayor tasa, menor recaudación, independientemente del impuesto de que se trate.*

La segunda, *que a menores impuestos, mayor inversión.* Veamos lo que opinan al respecto los entrevistados en relación con su aplicación a la realidad guatemalteca.

Con base primero, en las tendencias internacionales, y segundo, en las experiencias mundiales, los gobiernos —incluido el de Guatemala— deben optar por rebajar el ISR a unos límites que deben calcularse de acuerdo con diversos factores que no fueron especificados por los entrevistados. Sin embargo, desde esa perspectiva, los resultados previsibles de una medida de tal naturaleza serían:

- 1o. más inversión y trabajo;
- 2o. mejores sueldos por la vía de la oferta y demanda al accionar mejor el mecanismo de asignación de sueldos;
- 3o. incremento del rendimiento del impuesto.

Sin embargo, en la actualidad, bajar o subir el ISR es muy posible que no diera como resultado nuevas inversiones, sobre todo inversiones importantes de carácter productivo debido al clima de inseguridad, y en particular a los secuestros.

La segunda premisa del modelo, como hemos dicho indica *que a menores impuestos, mayor inversión.* Para los dirigentes empresariales, la inversión necesita un clima que combina diversos elementos estrechamente vinculados. La política fiscal puede ser decisiva, pero realmente es un coctel de factores. *En la actualidad, el peso del factor seguridad (inseguridad) en el momento de las elecciones económicas (reinvertir, crear nuevas empresas, etc.), es superior al que tienen los impuestos.* Sin embargo, invertir requiere de un clima que incluye:

- a. estabilidad política (que la democracia avance sin sobresaltos, y mediante la cooperación de los poderes);⁹
- b. certeza jurídica: reglas claras y estables, apegadas a derecho;¹⁰
- c. tranquilidad criminal (índices “normales” de criminalidad). De todas las formas de crimen, los entrevistados manifestaron que la mayor preocupación es el secuestro;¹¹
- d. factores de producción más o menos sanos o en condiciones razonables.

En resumen, y desde una perspectiva que tiene en cuenta la globalización, una combinación de seguridad- competitividad en materia de tributos.

- 29 Desde la perspectiva del coctel, la seguridad es percibida como mucho más que poder andar en las calles sin riesgo o

9 De las entrevistas no se puede deducir *unívocamente* qué entienden los entrevistados por “estabilidad política”. Pero pueden deducirse del conjunto de opiniones tres clases distintas de fenómenos que impactan en sentido contrario, es decir que propician inestabilidad política; unos, intrínsecos a los requerimientos de cualquier democracia, y otros que serían objeto de discusión: a) el autogolpe de Serrano en 1993; b) las tomas de tierra (múltiples gobiernos); c) los impuestos no concertados (por ejemplo los decretados en el gobierno de Cerezo y en una menor medida, en el de De León y el de Arzú).

10 De acuerdo con opiniones y estudios realizados, como promedio cada 17 ó 24 meses (hay dos cálculos) es modificada la legislación tributaria.

11 De acuerdo a la encuesta que patrocinó la Cámara de Comercio en 1997, el principal problema económico y social que afecta al país es “La delincuencia, inseguridad, secuestro, robo y asaltos. El segundo más mencionado es el “desempleo, la falta de apoyo a la pequeña empresa, la recesión, la miseria”. Los dos temas menos mencionados en sentido decreciente fueron la falta de confianza y credibilidad en las leyes y el contrabando.

con un riesgo "normal". En una versión compleja de la seguridad, ésta más bien es entendida y asociada a *prededibilidad* como país. Poder prever razonablemente cómo estará dentro de equis número de años en infraestructura, empleo, capital humano, legalidad y reglas de juego, etcétera.¹²

- 30 Las funciones del Estado deben ser: resguardo de la propiedad, seguridad y justicia; educación, salud, e infraestructura para suplir donde los privados no intervengan.
- 31 La fuente principal de financiamiento de estas funciones debe ser la tributación para asegurar que las "tres patas del Estado", el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo funcionen.
- 32 El destino de los recursos públicos: infraestructura, mantenimiento de la misma; salud, educación "talvez el más importante" y "seguridad individual".
- 33 El país necesita de un gobierno que haga que la ley se cumpla. Los gobiernos blandos no funcionan. En esa línea, las amnistías fiscales, originadas en la incapacidad de cobro de los gobiernos, son en la práctica un premio para los evasores, mismos que no son llevados a juicio y menos todavía, sentenciados. La creación de la SAT sería

12 Cada vez son más los empresarios que envían a sus hijos fuera del país. Si los planes en condiciones normales eran formarlos en las mejores escuelas, en la condiciones de la actual época del país, se confunden estas razones con las de seguridad. Cada vez, además, son más los empresarios que incrementan el tiempo que pasan fuera del país; casas de vacaciones o "segundas casas" en Miami y otras ciudades elegidas, se convierten en las "primeras casas", y sus hogares tradicionales en Guatemala se van convirtiendo, a la inversa, en sus "segundas casas". "Cuando mi hija termine su bachillerato en el extranjero" nos dijo un influyente banquero, "espero que se case para que se quede fuera. Aquí, siempre con seguridad (guardaespaldas) y la duda: ¿estará bien cuidada? Más o menos la mitad de la gente que sale ahora, se queda en el exterior" concluyó.

- una medida, entre otras necesarias, que esté en la dirección correcta.
- 34 El CACIF busca siempre presentarse con posición unificada. En reuniones de su directorio, ha usado en los diez últimos años una sola vez el derecho de veto. La razón, discrepancias por aumentos salariales entre cámaras. Entre las reglas no escritas, se encuentra una que indica que las cámaras pueden hacer cabildeo por separado y llegar a las reuniones del Comité con arreglos o sin ellos.
 - 35 En el esfuerzo por llegar a acuerdos con los gobiernos, y dadas las potenciales consecuencias políticas y sociales implicadas (por ejemplo ante una crisis de caja de los gobiernos), los líderes de Cámaras hacen concesiones a veces no consultadas, que en ocasiones han provocado desgaste de imagen frente a sus pares, o abiertas acusaciones de sus bases de abandono de la defensa de los intereses gremiales.
 - 36 De las disputas más evidentes entre los gremios, los aranceles son una fuente de disenso especialmente entre comerciantes e industriales. Así,
 - a. En dicha materia debe procederse a una apertura gradual, con reciprocidad y visión de largo plazo pero además, en donde los derechos deben considerarse como una política de desarrollo. Para los industriales, el tema arancelario debe ser abordado dentro de la parte comercial, más que en la fiscal; es por excelencia un instrumento de negociación comercial.
 - b. Para los comerciantes en cambio, hablar de aranceles está asociado a libre mercado; y libre mercado supone la posibilidad de desarrollo y de transformación económica. Para ellos sí es un instrumento de desarrollo, además de serlo de negociación y no deben ser vistos como instrumentos de recaudación.

- c. Derivado de estas posiciones los comerciantes se manifiestan más proclives a que el Estado adopte en beneficio del país, dicen, medidas en materia de comercio internacional con o sin consensos totales previos. Para ellos, el sector industrial tuvo largo tiempo para prepararse y ha sido el principal beneficiario de las políticas de fomento del sector; lo que pudo hacer para prepararse para la competencia lo hizo; lo que no, ya no.
- d. Para los industriales sin embargo, dichas políticas son consideradas como muy limitadas y relativas y cuyos beneficios más bien se fueron perdiendo por las medidas de estabilización macroeconómica. Habrían alcanzado en todo caso, a sólo algunas grandes empresas.
- e. Los industriales reclaman para el comercio internacional, trato igual, no privilegios; consideran las demandas de los comerciantes como una batalla más bien política, y en temas como el libre comercio y los aranceles, más cercanos a las posiciones académicas, menos a la economía real.
- f. Es parte de un modelo de país que cuida los intereses nacionales atender a una apertura gradualista y en el marco de acciones recíprocas. La defensa del consumidor a que aluden los comerciantes cuando hablan de libre importación, no tiene en cuenta las consecuencias que en el mediano y largo plazo tendría para el país: el cierre de empresas, desempleo (que no será cubierto con nuevas empresas), dependencia comercial, etc.
- g. Algunos industriales se manifiestan a favor de un proteccionismo con reglas y objetivos precisos -medibles— para estimular la economía productiva mediante, por ejemplo, documentos de abonos tributarios. ¿Por qué no darle amplias ventajas a una rama industrial nacio-

nal frente a la competencia internacional desproporcionadamente superior (como la mexicana, entre otras) por razones de economía de escala y del apoyo de su Estado?, se cuestionan.

- 37 Desde una perspectiva global, el manejo de la política macroeconómica en el período estudiado (1985-1997) llevó a la pérdida de actividades completas, en donde el algodón —en parte— y la leche son algunos ejemplos.
- 38 Como fenómeno inverso, el manejo de la macroeconomía en el mismo tiempo implicó la expansión del sector financiero¹³ el cual habría sido, para más de alguno de los empresarios entrevistados, el “ganador” en el periodo; implicó además, un insignificante desarrollo de la industria (respecto del peso en el PIB), con la excepción en parte, de la agroindustria azucarera y en menor medida de las exportaciones no tradicionales. Al final del proceso de 12-15 años, el peso de un sólo producto en la economía, el café, sigue siendo indiscutible.
- 39 El crecimiento acelerado del sector financiero y de la economía especulativa representa problemas para el país en el largo plazo; esto en parte es originado por el manejo de la política monetaria y crediticia. Sin embargo, no fueron expresadas vinculaciones causales inmediatas con el manejo de lo fiscal.

13 Por ejemplo, de acuerdo con el *Boletín Anual de Estadísticas del Sistema Financiero 1996*, que produce la Superintendencia de Bancos, los activos del sistema bancario privado pasaron de 5,444,722 miles de quetzales en 1989, a 23,855,974 miles en 1996. Las ganancias netas pasaron de 83,115 miles en 1989, a 287,035 miles en 1996, en tanto que el número de agencias pasó de 275 a 814 en el mismo periodo.

- 40 Para algunos líderes el CACIF a partir de 1984 mira más hacia los intereses nacionales y menos hacia los sectoriales o individuales; ha tomado conciencia de los problemas nacionales, habla y propone acerca de ellos, lo cual está documentado. Era diferente el discurso del "83 aseguran. Se ha producido un cambio generacional que para algún líder se marcaría con Ronald Dent;¹⁴ la mayoría son líderes menores de 40 años.
- 41 La gran enseñanza de las generaciones de dirigentes anteriores a las actuales, es la de haber permanecido en el país pese a las difíciles circunstancias que atravesó Guatemala especialmente en los ochenta.
- 42 Partiendo del reconocimiento de que existe una gran mayoría de pobres, opinan que se debe modificar la estructura piramidal de tributación: ampliar el número de contribuyentes y no seguir recargando la inmensa mayoría de la tributación en los mismos, los que siendo pocos pagan mucho, y por otra parte, donde existe un gran vacío de no tributación en el área intermedia. En esa pirámide, 2,000 contribuyentes aportan el 80% de la recaudación.¹⁵
- 43 El incumplimiento en la devolución de créditos fiscales les representa a las empresas descapitalización, pero además, es una muestra del incumplimiento de los acuerdos toma-

14 Quien ocupó la presidencia del CACIF, según datos proporcionados por el Comité, del 15 de noviembre de 1982, al 23 de abril de 1985, alcanzando una permanencia en el cargo sin precedentes.

15 Este dato, controvertido en los medios académicos, está tomado del estudio de Peat Marwick *Análisis Evaluativo del Sistema Tributario de Guatemala*, publicado en julio de 1990. La investigación se realizó a pedido del ex ministro de Finanzas Rodolfo Paiz Andrade con el apoyo económico de AID. No se conocen estudios similares, u otras investigaciones que lleguen eventualmente a otros resultados a partir de metodologías distintas.

- dos y de violación de leyes de parte de los gobiernos; esto afecta la moral que transmite el Estado.
- 44 La esencia del éxito y el arraigo de la moral tributaria se basa en que todos nos sentimos beneficiados de estar en este país en términos concretos, de obra; es además, un proceso que atañe al sector público porque es quien usa los recursos.
 - 45 Existe una grave necesidad de instituciones fuertes; sean de carácter privado o gubernamental que actúen con visión de largo plazo, capaces de respetar y hacer cumplir los acuerdos que se tomen en todos los ámbitos, de manera continua.
 - 46 Parte del incumplimiento de los acuerdos adoptados en la arena de la política tributaria, provienen de: a) la mala fe o incapacidad de los funcionarios; b) la falta de credibilidad en los datos que las diversas fuentes del gobierno presentan (las del BANGUAT vrs. las del Ministerio de Finanzas Públicas por ejemplo).
 - 47 En Guatemala existe una cultura que indica que el éxito es malo: en otros términos predomina la cultura anti éxito, y por tanto cuando se tiene, debe ser ocultado, simulado. Esto marca el comportamiento de la gente y de los empresarios.
 - 48 El desarrollo de las bolsas de valores en Guatemala, y su aporte para transparentar la vida económica de las empresas, fomentar su capitalización, atraer inversión foránea, con los potenciales beneficios para el fisco, está vinculado al tema de la seguridad. Pese a las diversas recomendaciones realizadas por expertos para que se apoye el desarrollo de las bolsas se prevé que continuarán teniendo una importancia marginal en el mercado de capitales hasta que no se produzcan cambios radicales en materia de seguridad para los empresarios.
 - 49 El establecimiento del delito fiscal contribuirá con el mejoramiento de la tributación; sin embargo, para quienes están fuera del sistema, la contrastación de los costos actuales de

inscribirse y pagar por un lado y no pagar por el otro, llevan a la decisión de mantenerse fuera de aquél, lo cual redundará en el mantenimiento de la estructura de la pirámide ya mencionada. En todo caso, deben incrementarse sustancialmente los costos de la evasión y a la vez, disminuirse significativamente los costos de ser parte del universo de tributantes.

- 50 La elusión legal es un instrumento ampliamente utilizado por los empresarios; es el “queso suizo” que cristaliza las constantes negociaciones y renegociaciones a las leyes tributarias.
- 51 Al contrario de lo que comúnmente se piensa, las grandes empresas son las que más pagan impuestos debido a los particulares controles que sobre ellas se ejercen.
- 52 En general, las empresas que tributan conforme a la ley, son las más interesadas en propiciar la normalización tributaria de aquellas que lo hacen mal o que de plano no lo hacen, y esto, por razones prácticas: sus competidores operan con costos menores.

VII
CONCLUSIONES

1

CONCLUSIONES GENERALES¹

1. Los líderes empresariales se han involucrado en los partidos políticos en un número insignificante; en cambio, a lo largo de los 15 años estudiados, ha habido prácticamente una generación de ellos que ha permanecido en los circuitos desde los que, en medio de una, hasta ahora lenta circulación de élites, se aseguran de influir en la forma y momento requeridos sobre asuntos públicos en función de intereses que, aunque generalmente particulares, con frecuencia aquellas las confunden con los del país.

El Liderazgo Empresarial ha preferido participar en las políticas (*policies*) y específicamente en las arenas de políticas tributarias, monetarias, cambiarias y comerciales, y notablemente menos en la política (*politics*) como lo documenta la investigación. Las razones evidentes son los costos desmesurados que la

1 Las que siguen son las primeras conclusiones producidas por los autores para esta primera edición. Como se constatará con su lectura, éstas pueden ampliarse significativamente tanto en número como en dirección temática. Los investigadores esperamos que como producto del intercambio con otros colegas y personas interesadas en los asuntos de interés público pueda arribarse a mejores y mayores resultados.

participación en uno u otro espacio les representa respecto a lo que pueden lograr. La eficacia mayor para influir en la política global del país la logra incursionando sistemáticamente en los espacios donde se deciden las políticas y los programas gubernamentales.

Este fenómeno aunque en distintos grados, es propio de todos los países capitalistas. Por ello la importancia de las élites para estabilizar o desestabilizar los sistemas políticos, por ello su grave responsabilidad con la sociedad y la historia hacia el pasado, y hacia el futuro.

2. La investigación documentó lo que afirman las encuestas y el sentido común: en materia de determinación de impuestos, el poder está en las élites económicas, cuya parte formalmente organizada (CACIF y sus cámaras) pudimos registrar como la más influyente, sin que ello quiera decir que sean la únicas. Existen otras fuerzas notables -formales— (especialmente los organismos financieros internacionales) e informales como grandes empresarios sin cargo, pero con acceso a centros de decisión. Sin embargo la tendencia predominante indica que por una parte, los gobiernos acuerdan más con líderes en particular que con las cámaras, máxime si éstos no tienen cargo formal; y por otra parte, el Liderazgo Empresarial no ve con agrado que líderes no formales hagan cabildeo con el Gobierno a espaldas de las cámaras.

3. Podemos afirmar que las élites más constantes —más resistentes a la circulación de liderazgos— y que han dirigido la organización cúpula del Liderazgo Empresarial, el CACIF, han cogobernado *de facto* en materia de políticas tributarias, sin que para ello requieran de formalidades legales o de legitimidad alguna para hacerlo.

4. En los casos estudiados —cada uno con sus particularidades—, las arenas donde se deciden las políticas tributarias operan como *un gobierno informal*. En ellas, el Liderazgo Empre-

CONCLUSIONES

sarial funciona como una institución pública, como un funcionario mayor: introduciendo temas a la agenda del gobierno —o sacándolos—, formulando proyectos de política propios, o cambiando los preparados por los técnicos del gobierno; integrando grupos de interés que propugnan determinadas demandas y condicionan prioridades nacionales; condicionando las opciones de actuación gubernamental y en consecuencia las decisiones que se adoptan; y finalmente, por todo lo dicho, determinando la aplicación de las opciones.

5. Sin que sus actos tengan valor legal —como sí los tienen los actos provenientes de autoridad pública legalmente constituida—, algunas de sus decisiones, frente a intenciones estatales, son como la moneda: de circulación forzosa. Es por ello que, repetimos, son el único sector social que posee derecho de vetar de facto, *a priori* y *a posteriori*, las decisiones estatales.

6. En la Guatemala de hoy, el obstáculo principal para la economía, para generar empleo y salarios adecuados, para las inversiones productivas, no está del lado de los impuestos. Está del lado del clima de inseguridad, del crimen organizado con todos sus costos; un fenómeno que va más allá de las limitadas posibilidades de éxito de las acciones basadas fundamentalmente en medidas de policía. Se trata de seguridad entendida como un país razonablemente previsible en términos de su futuro, en materia de capital humano, de índices de delincuencia y crimen organizado, de indicadores sociales, de infraestructura, de vigencia de un Estado de Derecho. Ir hacia ese país previsible requiere entre muchas otras cosas, rehacer tejido social, propiciar solidaridad social, participación en la vida comunitaria, acceder a beneficios sociales básicos que llegan a todos.

7. Con base en el estado social del país es posible afirmar que tendencialmente, si continúa funcionando de la misma forma y con los mismos actores el subsistema político —las arenas

de las políticas tributarias—, los sectores más afectados serán cada vez más, los hasta hoy principales beneficiarios de ese subsistema. Ese subsistema, que se transparenta parcialmente cada vez que se constituye una arena, no puede funcionar en el mundo de la globalización y de libre mercado al cual parte del Liderazgo Empresarial busca integrarse.

Pero más importante que esta razón lo es que ese subsistema político operando como lo hace, limita el crecimiento y el fortalecimiento del Estado en el sentido de hacerlo *apto para las funciones que éste debe tener* —cualquiera que se crea que deben ser éstas—. Lo limita en el sentido de mantenerlo como rehén de los particularismos, pero también de formas diversas de corrupción organizada en el interior de sus instituciones. Y lo limita en el sentido de no facilitarse los recursos y la soberanía que lo hagan volverse Estado de Derecho: proveedor de certidumbre al futuro del país, de seguridad pública, de respeto a las inversiones y a la propiedad.

El modelo que ha operado en Guatemala no está funcionando; y cada vez, será menos bueno para todos los empresarios.

8. El énfasis constante en las negociaciones con el Estado lo pone el Liderazgo Empresarial en la disminución del gasto, particularmente del gasto de funcionamiento y en contraposición aboga por un incremento del gasto de inversión; con mayor o menor fuerza adversa la modificación de impuestos, demandando se amplíe la base tributaria, y como condición previa, que se mejore la calidad de la administración tributaria.

En cuanto a la demanda de la disminución del gasto, ha sido ampliamente “concedida” como lo documentan las estadísticas. Los costos: ser parte de los países con los peores indicadores sociales del continente y haber consolidado una recurrente incapacidad para movilizar los recursos disponibles,

CONCLUSIONES

sean éstos provenientes de impuestos o derivados del financiamiento externo.

Aunque en los últimos años se ha venido produciendo una recuperación del gasto público social, el país tiene un rezago inmenso acumulado que, ahora, con el grave deterioro del tejido social del país tras gravísimos conflictos internos, no será fácil de revertir sólo con mayores recursos dinerarios.

Una combinación de bajo gasto público y bajo gasto social en relación con el producto, a lo que se agrega una dudosa calidad y eficiencia/eficacia del gasto, asunto que tiene que ver con graves déficit en materia de administración pública e incoherencia de las políticas públicas, termina de conformar un difícil cuadro en términos de futuro social, aun ubicándonos en el más optimista de los escenarios posibles.

9. Si el derrame llega, si la teoría del rebalse resulta eficaz en este país —se esté de acuerdo o no con tal posibilidad—, éste ocurriría, dadas las condiciones de la economía nacional, sólo en el largo plazo. Sin duda, tarde —en el sentido de recursos incapaces de revertir dinámicas contrapuestas más fuertes— si los fenómenos de desorganización social continúan al ritmo de lo que hoy estamos viendo.

10. En el país se requiere trascender la cultura de sanción al lucro, al éxito empresarial. Una parte considerable de que esto sea una realidad, tal vez en la próxima generación pasa, ineluctablemente, porque los beneficios lleguen a todos.² Y esto en los cortos plazos es más factible, menos costoso en términos macroeconómicos, realizarlo por la vía de un agresivo apoyo de

2 De acuerdo con la encuesta del PNUD *Barómetro centroamericano* (1996) ya referida, a la pregunta “¿a quién cree usted que ofrece más oportunidades el sistema económico de nuestro país: a todos, a los ricos, a los pobres?, las respuestas fueron: 11%, 81% y 1%, respectivamente.

las élites a políticas sociales del Estado, eficaces, con transparencia, socialmente respaldadas, propiciadoras de la participación de los ciudadanos a todos los niveles.

En tanto de su parte los gobernantes, a todos los niveles, deben entregar cuentas exactas de sus gastos e ingresos; de la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos, promoviendo, como la Constitución lo consagra, la fiscalización ciudadana.

11. Finalmente: el subsistema político reiteradamente mencionado no podrá ser eficaz para las alianzas gobiernos-empresarios-trabajadores que se han forjado en países exitosos frente a la globalización —desafío y realidad más allá de preferencias ideológicas— que el país y el Liderazgo Empresarial tienen ante sí.

2

SUMARIO COMPARATIVO DE LOS CASOS

Generación de demandas

En todos los casos estudiados, la generación de demandas para la actuación gubernamental en el área tributaria fue originada en las presiones de carácter fiscal y en sentido más amplio económicas: fue recurrente la falta de recursos financieros para atender los gastos previstos en los respectivos presupuestos. La caída de la recaudación de la mayoría de los impuestos, excepto, relativamente del IVA, y como consecuencia de ello, la creciente dependencia sobre el financiamiento externo no sólo para financiar gastos de inversión sino para atender el pago de salarios y del servicio de la deuda es una constante. En ese marco, las presiones de los organismos internacionales para impulsar programas de estabilización primero, y de ajuste estructural después, estuvieron presentes persistentemente a lo largo del periodo e impusieron su pro-

CONCLUSIONES

pio peso en la conformación de las demandas fiscales y particularmente en el campo tributario y derivado de ello de las decisiones tomadas.

La generación de demandas tuvo además, como un fuerte componente sobre todo en la década de los ochenta, los requerimientos presupuestarios que se producían en diversas áreas para la atención del conflicto armado interno.

Grupos de interés

En aquel contexto de generación de demandas, los grupos de interés (Liderazgo Empresarial), de manera constante se condujeron reactivamente en relación con las intenciones gubernamentales de resolver predominantemente por la vía de los impuestos, la disminución del déficit fiscal; como contrapropuesta propugnaron la disminución del gasto y en términos más generales, la reestructuración administrativa del Ministerio de Finanzas Públicas y la privatización de las empresas públicas.

En el estudio documentamos la participación sistemática del CACIF, y en particular de las cámaras de Comercio, Industria, Finanzas y Agro. En los últimos años, desplegando su propia influencia y creando sus propios espacios de incidencia en las arenas, destaca la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), sector que encontró condiciones favorables para su expansión en el Gobierno de Cerezo Arévalo; y en menor medida, la Gremial de Productos no Tradicionales (GEXPRONT), fuertemente estimulada por varios gobiernos y por AID.

En sentido contrario, se documenta un declive de organizaciones del agro con considerable protagonismo hasta finales de los ochenta. Como se sabe, en el marco de conflictos asociados a diversos temas, pero entre los que estuvo el tributario y la paz, se produjo la desaparición de la UNAGRO que en el pasado unificó a

la Asociación de Agricultores de Guatemala y a la Cámara del Agro (la única que mantiene un puesto en el Directorio del CACIF). Se observa una pérdida creciente del perfil público de organizaciones de productores de caña de azúcar (no pocos cambiaron de giro y sus tierras pasaron a propiedad de los agroindustriales), organizaciones de ganaderos y algodoneros, entre otras con fuerte protagonismo años atrás.

Por otro lado, para mencionar un sólo caso, se formó la Coordinadora Nacional del Agro (CONAGRO) integrada en parte, con algunos ex miembros de organizaciones tradicionales del sector (uno de sus líderes promotores es Gustavo Anzueto Vielman); se han consolidado organizaciones de exportadores de café y las de los exportadores de productos no tradicionales han crecido.

Brevemente debe mencionarse que ha venido creciendo sistemáticamente la presencia de centros de estudio patrocinados o cercanos al Liderazgo Empresarial; al tradicional Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES) se suma el CIEN, a cuyo cargo han estado importantes estudios realizados para el CACIF, y para el Congreso. También debe mencionarse a la Fundación Libertad y Progreso entre los más importantes centros vinculados notoriamente, y en distinta magnitud, a diversos grupos empresariales. La conjunción del trabajo sistemático de las comisiones de la organización cúpula así como las propias de las cámaras que integran el CACIF, aunado al apoyo de los centros de investigación mencionados ha dado como resultado un significativo incremento de la capacidad de respuesta de Liderazgo Empresarial frente a cualquier iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, sobre todo en materia tributaria y fiscal.

Opciones de actuación

1. Las opciones de decisión privilegiadas por los gobiernos frente a las demandas de actuación en el periodo histórico bajo estudio, estuvieron alrededor del lado *ingresos*, pero más limitadamente todavía, concentrándose en el aspecto tributario y en el endeudamiento, fuera interno o externo.

Una reestructuración radical del sistema fiscal, con todo lo que eso supone, implicaba costos que no podían enfrentar por sí solos los gobiernos, aun con lo que en términos de incremento de la recaudación pudiese implicar un cambio tal. En tanto los gobiernos de transición (Mejía Vítores y Cerezo Arévalo) no lo hicieron de acuerdo con lo que se deduce de este estudio por tener otras prioridades, (en términos simplistas: el primero "lograr llegar a las elecciones" y el segundo terminar el periodo mediante procedimientos constitucionales); los siguientes gobiernos no lo habrían hecho por no contar con la fuerza política propia (sobre todo en el caso de De León), ni disponer de las alianzas necesarias para una acometida de esa magnitud. Documentamos un estilo de oposición política en el Congreso que veía el éxito del Ejecutivo como una derrota de su bandera; pero a la inversa, la búsqueda de acuerdos de parte del Ejecutivo se promueve más por las urgencias financieras propias que por estilos políticos democráticos.

En el caso de Serrano Elías un factor personal fue la catadura moral con que, según las evidencias disponibles, condujo su administración.

En términos de instituciones, legislación, recursos humanos disponibles, inteligencia (especialmente en el caso de aduanas); en términos de compromisos políticos, (y eventualmente vínculos de funcionarios con estructuras del contrabando y la defraudación); en términos además de todo aquello, de requerimientos

de concepción y criterios de manejo del presupuesto, prioridades nacionales, etcétera, impulsar cambios de tal magnitud, entrañaba para los gobernantes dificultades que, contrastadas con un balance de sus fuerzas y debilidades, recomendaron siempre, según lo que documentamos, aquellas opciones de actuación que les permitieran resultados de corto plazo con costos manejables. Las diferencias entre uno u otro caso estudiado fueron de grado.

2. Las decisiones que pudieron implicar resultados duraderos, aquellas que la dirigencia empresarial reconoció como necesarias sólo hace unos pocos años, y que en sus documentos el CACIF denomina como "la necesidad de una transformación estructural del sistema tributario", ésas no las tomaron los actores más aptos —los únicos poderes fácticos con derecho para hacerlo—: ni el Estado, materializado en los cinco gobiernos que existieron en los últimos 14 años, ni las dos generaciones de dirigentes empresariales de las organizaciones cúpulas, —numéricamente un puñado— que de manera sistemática, regular, rotándose parte de ellos en los cargos, estuvieron siempre presentes cuando tocó decidir lo importante en materia de prioridades públicas.

Formas de negociación y condicionantes de elección

1. Existe una contraposición entre las políticas —que deben reflejar el interés público en lo que esto es posible— y el sobrepeso en éstas de los intereses particulares, lo cual produjo como constante un Estado tendencioso, ora aplicando opciones que beneficiaron los intereses del agro, ora los de la industria, ora los financieros, etcétera. En ese proceso de negociaciones no se ha construyó un piso nacional de entendimientos con todos los sectores sociales; en cambio, se estructuraron arenas exclusivas y

CONCLUSIONES

excluyentes que en los casos estudiados funcionaron como *subsistemas políticos a los que sólo tienen derecho de acceso unos pocos: los que pueden vetar las decisiones.*

2. Los constantes cambios que efectúan los gobernantes en las “reglas de juego” en el campo de los impuestos, a los que aluden unánimemente los dirigentes entrevistados tienen que ver, empero, directamente con el juego que ellos mismos realizaron en el período estudiado durante las negociaciones. Las “victorias” mayores o menores que obtuvieron en el corto plazo aseguraron la derrota del Estado en el mediano y largo plazo: por ello, más pronto que tarde, el mismo gobierno o el siguiente se vio forzado a nuevas negociaciones y nuevos cambios, es decir nuevas reglas con todos sus costos para las empresas y para la economía nacional.

3. Desde una óptica histórico-general, la responsabilidad estatal en las negociaciones realizadas en el periodo estudiado tuvo, paradójicamente los mismos efectos: debido a los frágiles y limitados resultados obtenidos por cada equipo gubernamental en las negociaciones efectuadas con el Liderazgo Empresarial, los gobiernos sólo dispusieron de recursos para paliar, apenas, las urgencias financieras, posponiendo para el próximo año de su gestión, una nueva negociación. Y cuando el período presidencial concluía, dejando librado a su suerte al próximo gobierno. Es decir, justamente una actuación contraria respecto de lo que debiera ser una política de Estado en virtud de ser asuntos de implicaciones en el largo plazo.

Un círculo vicioso con pocos actores en el cual empero, todo un país sigue atrapado. Un juego en que las dos partes involucradas han tenido responsabilidad, según se documenta en este estudio, en la historia de 15 años de remiendos en términos de toma de decisiones, y en lo que atañe al ámbito de decisiones sobre políticas tributarias —acotamos—, de cogobierno *de facto*.

4. Las soluciones más estables y duraderas a los recurrentes déficit del Estado no se produjeron; el país sigue a la espera de un Liderazgo Empresarial más dispuesto a cambios en el subsistema político donde se decida sobre los asuntos más importantes para el país. Dada su posición en el sistema político, su responsabilidad para con el futuro del país es muy grave; como la fue en los 15 años que documentamos en esta investigación.

5. El Estado funciona dependiendo de los impuestos; su debilidad proverbial de mediar en la sociedad como un árbitro en esta materia es uno de los rasgos constitutivos porque no posee instituciones permanentes, *básicamente autónomas* frente a los grupos de presión —que no inmunes, porque éstas no existen ni conceptual ni empíricamente—; por ello, las decisiones que toma el gobierno —transitorio— en nombre del Estado —permanente— forzosamente están predeterminadas: tanto en su formulación como en su implementación.

Con esos indicadores concentrados de recaudación, y con los patrones de toma de decisiones que fueron documentados, podemos hablar de un régimen patrimonialista en donde se confunden los espacios de los intereses públicos con los privados.

6. Los argumentos de la "facilidad" para recaudar, o del mayor rendimiento de un impuesto respecto de otro para atender las presiones financieras, estuvieron generalmente asociados al reconocimiento de antemano de los gobernantes de turno, de la debilidad intrínseca del Estado para impulsar reformas tributarias integrales en las que a) no existiera el prerrequisito de un acuerdo político del Ejecutivo con el Liderazgo Empresarial; b), no existiera la presión de los organismos financieros internacionales para cumplir las metas macroeconómicas que les permitiera tener acceso a nuevo financiamiento

CONCLUSIONES

externo o el aval respectivo para negociar; c) la evaluación de los ingresos estuviera asociada a su contraparte, el gasto público.

En los casos en los que el Estado decidió aplicar opciones independientemente de acuerdos políticos en el tema tributario, como ocurrió en los gobiernos de Mejía Vítores, Cerezo Arévalo y De León Carpio, se vio obligado a retractarse (en el primero), a enfrentar un paro patronal (en el segundo), y a que la Corte de Constitucionalidad —ciertamente en el ejercicio de su competencia— dejara en suspenso componentes decisivos de los más importantes instrumentos de política tributaria (en el tercero). Independientemente de cualquier juicio jurídico sobre las actuaciones de la Corte de Constitucionalidad, los costos para el país han sido inmensos.

En particular los artículos 24, 28, 39, 40, 41, 239, y 243 de la Constitución promulgada en 1985 han devenido en un recurso que amplió desmesuradamente el poder de facto del que de por sí ya disponía el Liderazgo Empresarial en el ámbito tributario frente al Estado.

7. Existen resultados desproporcionados en el intercambio de "concesiones" que necesariamente se producen en la interacción de los ciudadanos con el Estado: las ventajas inmensas otorgadas en particular a algunos sectores económicos, no se correspondieron con los resultados esperados por el Estado: en el corto plazo, con las exenciones, se asumieron ciertos sacrificios fiscales; pero a esto no le siguió inversión productiva, ni empleo abundante, ni una recaudación sostenida y en consecuencia cierto "rebalse". Lo ocurrido en cambio fue que la sobreprotección, el manejo elitista y en la penumbra de asuntos de interés público como el tema fiscal, afectó el afianzamiento de un Estado de Derecho en donde predominara la ley por sobre el poder *de facto*.

Hoy, pese a la transición política con sus notables e indiscutidos progresos, los poderes fácticos de diverso orden continúan condicionando gravemente la voluntad estatal.

El ejemplo más reciente de la anterior afirmación lo constituyó la derogación en marzo de 1998 de la nueva ley del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, tributo frente al cual el CACIF oficialmente no asumió posición ni a favor ni en contra. Sin embargo los poderes fácticos actuaron de nuevo, no haciéndolo desde las arenas a las que nos hemos referido abundantemente en este estudio. En este caso parecieron operar poderes locales; las organizaciones cúpula (el poder del centro) fueron rebasadas y predominó la acción autónoma y los poderes regionales, a lo que se suma una mezcla de debilidad del Gobierno, y una actuación en función del estado de ánimo del presidente Arzú, imponiéndose, una vez más, el interés político electoral del corto plazo, las elecciones municipales.

8. En 1985, sin que hubieran razones históricas que lo justificaran (como sí las hubo por ejemplo, para crear la institución del procurador de los derechos humanos), se aprobó una Constitución defensora de una manera desproporcionada, de los derechos individuales de propiedad, buscando preservar a los guatemaltecos de un Estado que en Guatemala, no hemos conocido: el Estado expropiador, o el Estado de bienestar,³ o el Estado socialista.

Un sólo argumento: como es conocido, independientemente de la adscripción filosófica que se tenga, un indicador internacional para discernir sobre si un Estado es o no "grande" en la

3 Respecto del Estado de bienestar, quienes sostienen desde su visión de la historia nacional que éste de una u otra manera ha existido en el país, debiesen documentar la afirmación para ayudar al debate sobre este importante tema.

CONCLUSIONES

economía de un país lo es el peso en el PIB. En Guatemala, éste ha girado alrededor únicamente del 10%.⁴

La explicación de que fueran aprobados artículos como el 24, 28, 39, 40, 239, y 243 sólo puede estar en que, contrariamente a la mayoría de experiencias históricas internacionales *la legislación aprobada no estuvo vinculada a la historia de la acción político-social, no fue el corolario de los hechos y demandas sociales*. No buscó corregir excesos pasados, sino sin base significativa en la experiencia nacional se introdujo una doctrina que la mayoría de constituyentes, pensamos, no percibieron como tal, sino hasta años más tarde.⁵

4 Más allá de modelos internacionales un análisis menos doctrinario sobre el Estado debe producirse en el país, teniendo precisamente como punto de partida, un conocimiento sistemático lo más objetivo posible, de la actuación concreta de los sucesivos gobiernos, y levantar a partir de ello, una conceptualización de lo que ha sido en nuestra experiencia el Estado. Esto podría, entre interlocutores responsables, facilitar a un acuerdo nacional hacia el futuro.

5 De acuerdo a lo que dijo al equipo de FLACSO Adolfo Menéndez Castejón, Director del CACIF por la Asociación de Azucareros, y quien ha sido responsable de la Comisión Fiscal del CACIF, la iniciativa de introducir el párrafo segundo al artículo 28 se debió a los abusos y la corrupción sistemática que facilitaba la legislación anterior, ante reales o supuestas anomalías en materia de impuestos, puesto que predominaba el principio de que el ciudadano primero paga (una multa por ejemplo) y sólo después podía solicitar una revisión. El párrafo mencionado quedó así en la constitución vigente: "En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna". Buscando atacar un hecho cierto e inobjetable —la corrupción— se optó por una medida desproporcionada al aprobar la Constituyente, un artículo constitucional que melló las débiles capacidades coercitivas del Estado en materia tributaria. Doce años después, habría que evaluar rigurosamente los

Porque si hubo excesos —expropiaciones a secas— del Estado en el presente siglo, éstos no fueron en contra de la libertad individual respecto de la propiedad privada. Sino, como es fácilmente documentable los excesos han estado sistemáticamente asociados a actos de represión política contra individuos abrumadoramente sin propiedad privada —de no ser la mínima— y contra aquellos que, desde su ideología se planteaban la expropiación de la propiedad privada.

Por otra parte, obsérvese que, pese a que el Liderazgo Empresarial estimó que habían inconstitucionalidades en varias de las reformas estudiadas en esta investigación, por razones políticas optó por no apoyar públicamente, institucionalmente, los recursos respectivos (por ejemplo en el gobierno de Serrano Elías). Esto podría indicar que la ley en este campo, en los casos estudiados, ha sido un recurso constitucional utilizado pragmáticamente, no como cuestión de principios defendidos por las instituciones empresariales.

9. Como contraparte a los enormes derechos que implica participar de las delicadas negociaciones y decisiones de gobierno sin tener la formalidad de los cargos, no hay entrega de cuentas de los participantes, ni de los funcionarios públicos, ni de los líderes privados. Un sólo ejemplo: el manejo de las pérdidas cambiarias y monetarias, comúnmente conocidas como pérdidas operacionales del Banco de Guatemala y su inmenso costo en términos de deuda pública por un lado, y por el otro, el acelerado crecimiento del sector financiero que afianzó la pirámide que simboliza a los sistemas políticos y económicos más asimétricos.

beneficios netos que la medida contra la corrupción —dirigida contra un puñado de corruptos—, ha tenido respecto de las necesidades del país y los costos que le ha representado en términos de recaudación, y si fue el medio más idóneo.

CONCLUSIONES

10. En cuanto a aspectos puntuales, se han presentado a partir del gobierno de Serrano Elías razones relativas a la competitividad del país y las tendencias internacionales para justificar la disminución de los impuestos directos, particularmente del ISR. Se argumentan además, razones relacionadas con el proceso de liberalización económica en curso.

En el ISR, como lo ilustra la mayoría de casos estudiados, la decisión asumida por los gobiernos, con la sola excepción del gobierno de Ramiro De León, que la incrementó, fue seguir la tendencia dominante de disminuir la tasa máxima.

Empero, se ha avanzado considerablemente en la eliminación de las exenciones fiscales, y en algunos medios empresariales se expande la aversión hacia ellas.

Aplicación de opciones

1. Las medidas han sido adoptadas entre un abanico limitado de opciones, por razones de viabilidad política en primer lugar. El impuesto que generó menor conflicto político con el Liderazgo Empresarial fue el IVA porque el impacto final recae en el consumidor, y éste, en nuestro país, fue un actor con escaso, si no nulo poder de influencia sobre decisiones públicas; no existe con la excepción del Liderazgo Empresarial un sólo gremio privado que sintiéndose particularmente afectado pudiera impedir las decisiones tomadas por el Ejecutivo en materia tributaria.

El IVA se convirtió en la mayor fuente de ingresos; las expectativas de incremento de la recaudación se han basado primero en que teóricamente es un impuesto de fácil administración y después, en que es un impuesto que no castiga a la población en general, sino sólo a aquella con capacidad para consumir.

En el caso del ISR, como todo impuesto que grava directamente la renta y no el consumo, fue el más polémico cuando se

buscó modificarlo. Cuando se intentó subir las tasas, el Liderazgo Empresarial se unificó; a diferencia del IVA que *descentra* el conflicto (se abren diversos frentes, comerciantes versus industriales etc.), los intentos o cambios efectivos en el Impuesto Sobre la Renta provocaron que el conflicto se centrara. Se impuso la lógica de la solución que los decisores gubernamentales consideraron más viable: el IVA se recauda más fácil y se objeta menos; en todo caso, el conflicto político es más manejable.

2. Un desdoblamiento de adelante (1997) hacia atrás (1983) de las principales leyes y reglamentos de los impuestos del IVA y del ISR permite ir poniendo al descubierto las racionalidades contrapuestas contenidas en cada negociación. La historia de las decisiones del Ejecutivo, como en ninguna otra área de la gestión pública, es resultado del estado de la correlación de fuerzas de los momentos específicos en que se produjeron los “acuerdos” gobierno-Liderazgo Empresarial-partidos políticos, gobierno-partidos políticos, etcétera, según fueran los actores prominentes en cada coyuntura.

Es decir, las decisiones tomadas correspondieron en la mayoría de los casos estudiados, en primer lugar, a criterios que permitieran hacerlas *viables políticamente*, esto es, que contaran con el respaldo del Liderazgo Empresarial; sólo después como segunda prioridad, pesaron los *criterios de racionalidad económica* atribuidos a los instrumentos de política.

3. Es en la dinámica que se gesta en los subsistemas políticos de las arenas tributarias (que abordan y “recomiendan” muchísimos temas conexos más complejos como los relativos al gasto público, el endeudamiento, los monetarios, los cambiarios y los crediticios), en donde un reducido grupo de ciudadanos “votó”, entre 1983 y 1997, sobre asuntos de implicaciones estratégicas para la vida del país marcando por décadas, desde una óptica retrospectiva, las condiciones presupuestarias en las que

CONCLUSIONES

el Estado hubo de impulsar, por ejemplo sus políticas sociales y las de seguridad.

4. En resumen, *la calidad de las políticas tributarias ha estado condicionada, en gran parte, por la estructura del poder político de facto que hemos venido comentando*. Esta es una afirmación que múltiples estudios empíricos han documentado en una gran variedad de países.

Hemos dicho que son racionalidades contrapuestas porque lo que es, o puede ser prescriptible como política estratégica de interés nacional (una política fiscal de largo aliento votada por los ciudadanos), no lo es necesariamente para las élites; más aún, los ciudadanos no votan sobre los temas estratégicos. Votan por sujetos y partidos que ofrecen asuntos diversos generalmente no reconocibles como políticas específicas.

VIII
RECOMENDACIONES

Sin ánimo exhaustivo, queremos registrar las siguientes recomendaciones.

- 1 Pregunta relevante en el contexto de la investigación es si existe una correspondencia entre las muy diversas concesiones —todas ellas documentables— otorgadas a sectores empresariales a través de la legislación muchas veces *ad hoc*, con respecto a lo que el Estado y por su medio la sociedad ha recibido de vuelta.

En breve: ¿en qué medida se compensan los sacrificios fiscales realizados, digamos, entre 1980 y 1995, y que se expresaron por ejemplo en la incidencia del gasto del Gobierno central en el PIB al punto que tuvo una caída en picada al pasar del 14.2% en 1980, al 10.2 % en 1995?

Si la respuesta es que no hay compensación, o que ésta es desproporcionadamente ventajosa para el Liderazgo Empresarial, el ganador ha sido en términos de “ahorro” de pago de impuestos, este sector; y el Estado el perdedor y por extensión, la sociedad.

Si esto en términos generales es así, en cualquier país del mundo que pretenda ser razonablemente viable, estaría planteada por el conjunto de sus organizaciones sociales y por su liderazgo nacional, una revisión del sistema en donde las decisiones estratégicas se toman.

En particular hablamos de que si el *lobby*¹ se realiza con tal regularidad y eficacia, habría que considerar los pros y contras de regular su funcionamiento, aprendiendo de otras experiencias nacionales aquello que pueda ser útil y aplicable al país.

- 2 A la luz de las conclusiones de esta investigación es recomendable, asimismo, realizar una operación similar de análisis sobre el articulado constitucional relativo al poder tributario del Estado, encontrando una fórmula más ecuánime que asegure plenamente los derechos individuales y por el otro, garantice que el Estado pueda cumplir con la atención de los derechos consagrados no sólo en la Constitución Política, sino en tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala es signatario.
- 3 Del estudio se deduce lo que denominamos la necesidad de una política fiscal —de Estado— que una a los guatemaltecos. Se trata de una política pública cuya dificultad para consensuarla políticamente —estamos conscientes— es mayúscula, como inmensos son los obstáculos para formularla en sus componentes técnicos y para implementarla una vez superados estos problemas.

Ir hacia la formulación de una política pública de tal naturaleza —si es que esto es posible— es una pretensión intelectual que por mucho rebasa los objetivos del presente estudio. Se trata de un tema que ocupa espacios crecientes tanto en los medios académicos, como en los políticos y en los gremiales, lo cual como país debe ser saludado.

1 Técnicamente, lo realizado en Guatemala es mejor llamarlo *cabildeo*. El *lobby* responde a los grupos de interés que por derecho tienen acceso a espacios estatales donde se discuten asuntos de su competencia. Los regulan leyes especiales.

- 4 A la pregunta reiterada de por qué los gobiernos estudiados no han hecho lo que debían, los entrevistados hablaron tanto de ausencia de partidos políticos como de incapacidad de las instituciones públicas. ¿En dónde está ese recurso humano, ese liderazgo que podría cumplir con las expectativas principales de los diversos sectores sociales, preguntamos nosotros? ¿En dónde están los empresarios que se lancen masivamente a vivificar el sistema de partidos y acepten cargos públicos a diversos niveles, e impregnen a la acción estatal el espíritu empresarial que, desde sus preferencias valorativas nos sacaría del tercer mundo?

¿Cómo disponer del capital humano de "excelencia" y con vocación de servicio que demandan los ciudadanos para incrementar significativamente la calidad del funcionariado?

¿Cuántos ciudadanos en general estamos dispuestos a participar de las funciones públicas mal remuneradas, y además socialmente cuestionadas? Es una urgencia nacional la formación de capital humano, la promoción de un espíritu de servicio público desde la niñez y la adolescencia, y en particular, convertir a la burocracia en un lugar que atraiga a los mejores recursos humanos con vocación de servicio y llevar a la administración pública todas aquellas ideas valiosas de la cultura empresarial aplicables a ese ámbito.

Compartimos ampliamente los objetivos de una estrategia de racionalización de la administración pública que rebase una visión eficientista o valorada exclusivamente a partir de criterios de racionalidad empresarial. Los esfuerzos en marcha concebidos y sensibles a una visión más compleja que entiende la reforma del Estado como algo más que la simplificación administrativa y la privatización grosera —lo cuál ciertamente es más difícil de diseñar y de concertar— deben ser potenciados y respaldados.

Al respecto estimamos que los cambios en curso en el Ministerio de Finanzas, y cuyo punto neurálgico lo constituye la organización y funcionamiento de la Superintendencia de Administración Tributaria, apuntan en la dirección correcta para transparentar la forma en que se decide y administra en materia tributaria y eventualmente disminuir o controlar la influencia de intereses particularistas en la determinación y puesta en práctica de la política tributaria.

- 5 Ir hacia la aprobación de una política fiscal de Estado requiere rehacer el tejido social en Guatemala. Rehacer el tejido social debe implicar también reconstruir la vida política nacional. Favorecer el surgimiento de nuevas y viejas fuerzas políticas con vocación democrática, es otra prioridad. Las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil tienen su propio campo de acción y han cumplido valiosas tareas en los momentos más difíciles para el país, y deben seguir haciéndolo. En un escenario de descentralización nacional, su papel será cada vez más importante.

El espacio de los partidos políticos —como entes sociales, instituciones con arraigo, con propósitos, con cultura, no clanes familiares o de élites— es uno de lo más aconsejables medios de intermediación política que sólo puede ser ocupado por ellos mismos y por tanto debe ser fortalecido. Esto redundará a mediano y largo plázos, en un sistema político más equitativo y en élites con intereses particularistas, *globalmente* menos influyentes.

- 6 Adicionalmente deben proliferar organizaciones legítimas, dedicadas a la vigilancia social propositiva; éstas son gérmenes que pueden facilitar inmensamente en el futuro modalidades efectivas de descentralización de la gestión pública.

COROLARIO

En el largo plazo, a la luz del estado actual del país es plausible estimar prospectivamente un escenario de expansión de fuerzas sociales centrífugas: —desorden, violencia, múltiples centros de autoridad y de poder no legítimos ni “legales”; generalización de violaciones a la propiedad, etcétera, si los débiles avances en materia de democratización, Estado de derecho y equidad social no logran trascender los rezagos acumulados, produciendo el efecto neto de quedar globalmente anulados. Un sólo ejemplo: la frontera de la pobreza, después de varios gobiernos, no ha podido ser abatida.

Dicho en otros términos, si el crecimiento económico sostenido —y sostenible— recomendado por diversas instituciones académicas (entre el 7-8 y hasta 9% anual) no se produce; si las instituciones estatales no experimentan un salto de calidad en materia de capacidad de ejecución en todas las áreas (salud, educación, administración tributaria etc.) en plazos relativamente cortos; y en el ámbito de la seguridad y la persecución penal, la administración de justicia no hace otro tanto; pero lo más grave: *si todo esto no ocurre más o menos simultáneamente, se perderán los éxitos alcanzados en materia de democratización política, o en la relativa modernización de la economía y de la sociedad, que pasa por el reconocimiento del carácter pluricultural de nuestro país, abriéndose en consecuencia, un nuevo ciclo de crisis con límites y costos imprevisibles.*

En ese contexto, ¿a qué le apuesta el Liderazgo Empresarial? El futuro del país es hoy. Victorias pírricas de una u otra rama económica no hacen un nuevo país. Las ganancias pingües de una u otra gran empresa o grupo financiero no construyen sociedad: el hombre, la economía, el mercado es tejido social.

Se reclama de la concertación de los esfuerzos de todos los protagonistas: el Estado y la sociedad; las organizaciones lucrativas y las que no lo son. En particular el país reclama de una cultura empresarial caracterizada por su responsabilidad económica y social, responsable ante el fisco; comprometida a favor del ambiente, respetuosa de las leyes. Siempre buscando las formas de atenuar las tensiones que inevitablemente existirán entre el interés privado y el público; entre el trabajo y el capital en una sociedad de clases sociales.

En palabras de los líderes empresariales: en Guatemala se requiere de un acuerdo alrededor de metas y resultados cuantificables en el tiempo y en todos los ámbitos. Más que acuerdos con fuertes componentes valorativos o abiertamente ideológicos por ser más factibles, acuerdos pragmáticos.

Pero estas metas y resultados deben derivar en políticas y programas de los cuales se desprendan proyectos que respondan a una visión integral de desarrollo, que reconozca y cohesione las diferencias pluriculturales y pluriétnicas existentes, que amplíe la participación ciudadana, no sólo en el momento de ejecutar las decisiones, sino también en el momento de la definición.

Y aunque no son partidos políticos, y su racionalidad como la de todos los sectores pasa primero por el interés personal cuando de asuntos económicos se trata, *por así convenir también a los intereses individuales, a los intereses de las empresas mismas y a los fines de construir un nuevo país*, un acuerdo como el mencionado

COROLARIO

arriba es un desafío especialmente dirigido al liderazgo y sus organizaciones porque: después de la transición política, ningún otro sector de la sociedad conservó los recursos de poder y organización como el Liderazgo Empresarial; disponen pues, de las mejores condiciones para tomar la iniciativa ante semejante empresa. Faltará ver si de una vez por todas, considerando la gravedad de las dificultades nacionales, sus elementos más lúcidos, logran —y se atreven— a traspasar sus límites gremiales y junto a sus organizaciones encabezan el esfuerzo.

BIBLIOGRAFÍA

AID (Agencia Internacional para el Desarrollo)

1997 *Peace in Guatemala: inclusion, local empowerment and poverty reduction*. AID.

Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria. s/f, s/a
Mimeo.

Arzú Irigoyen, Alvaro

1996 *Discurso pronunciado por su Excelencia Alvaro Arzú Irigoyen con ocasión de la toma de Posesión como Presidente Constitucional de la República*. Guatemala: Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia de la República. 14 de enero.

ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales)

1994 *IX Seminario sobre el papel de los partidos políticos*. Guatemala: ASIES, septiembre.

Banco de Guatemala

1988 *Principales cambios en la legislación tributaria periodo 1983-1987*. Guatemala. Banco de Guatemala, julio.

1992 *Estudio económico y memoria de labores 1992*. Guatemala: Banco de Guatemala.

Banco Mundial

1991 *Guatemala: Country Economic Memorandum*. Report No. 9378. Guatemala: abril.

1997 *Guatemala Investing For Peace: a Public Investment Review*. Julio.

Barrios, María Virginia,

Carla Anaí Herrera y Pablo Rodas Martini

1996 *Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad*. Guatemala: ASIES. Versión revisada. Diciembre.

Berganza, Gustavo

1994 "Un carrusel en decadencia". En *Crónica*. Guatemala: 15 de abril.

CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras)

1994 *Estudio y análisis del sector privado sobre la situación tributaria del país dirigido a la Comisión de Finanzas del Organismo Legislativo*. Guatemala: CACIF, 14 de octubre.

1994a *Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones del futuro*. Guatemala: CACIF, diciembre.

1995 *Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones del futuro*. Guatemala: CACIF.

CEG (Conferencia Episcopal de Guatemala)

1987 *Exhortación pastoral de la Conferencia Episcopal de Guatemala sobre el bien común*. Guatemala: 2 de septiembre. Mimeografiado.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

1997 CEPAL LC/MEX/R. 589, de fecha 15 de enero de 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- CESCE (Centro de Estudios de Coyuntura Económica)
1989 La Política Económica en el Segundo Lustró de los 80's.
Guatemala.
- CGTG (Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala)
1987 Trabajadores fijan su postura en relación con el Paquete
Tributario. Guatemala: Comité Ejecutivo CGTG, 8 de sep-
tiembre.
- Comisión Técnica. Gobierno de la República
1985 *Recomendaciones de Política Económica y Social al Señor Jefe
de Estado*. 25 de junio.
- Democracia Cristiana Guatemalteca. Consejo Técnico.
1985a *Proyecto Nacional. Primera parte: Lineamientos Generales*.
Guatemala: julio.
- 1985b *Proyecto Nacional. Segunda parte: Políticas, Programas y
Proyectos*. Guatemala: noviembre.
- Escoto, Jorge y Manfredo Marroquín
1992 *La AID en Guatemala*. Managua: CRIES-AVANCSO.
- FADES (Fundación para el Análisis y el Desarrollo de Centro
América)
1987 *Perspectivas Económicas de Guatemala en 1987*.
Guatemala: Fundación FADES. Marzo.
- Figueroa Ibarra, Carlos
"Centroamérica: entre la crisis y la esperanza (1979-
1990)". En *Historia general de Centroamérica*, Edelberto
Torres-Rivas ed., Vol. VI, Madrid: FLACSO/Sociedad
Estatál Quinto Centenario.
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
1997 *Guatemala: rompiendo la barrera del ocho por ciento*.
Washington, mayo.

Fuentes Mohr, Fernando

- 1992 *Propuesta básica para la racionalización de la administración pública*. Guatemala: Cuadernos de SEGEPLAN.

FUNDAPAZ

- 1994 *Documentos básicos del proceso de paz*. Guatemala: FUNDAPAZ, julio.

Gobierno de Guatemala

- 1986 *Programa de Reordenamiento económico y social de corto plazo*. Programa de concertación.
- 1987 *Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988*. Quetzaltenango: julio 22.
- 1987a *Exposición de Motivos ante el Congreso de la República sobre el Proyecto de Nueva Ley del ISR*.
- 1991 *Hacia una democracia económica y social. Política económica y social del Gobierno de Guatemala. Período 1991-1996*. Guatemala: noviembre.
- 1993 *Informe del Gobierno de la República. Año 1992*. Guatemala: enero.
- 1993a *Plan de los 180 días*.
- 1994 *Agenda de Gobierno 1994-1995*.
- 1996 *Vamos al Cambio: por un Gobierno que Trabaja Mejor. Programa de Modernización y Fortalecimiento del Organismo Ejecutivo. Lineamientos para la Acción*.

Gobierno Militar

- 1986 *Informe de la obra realizada por el gobierno militar, Período del 8 de agosto 1981/31 de diciembre de 1985*. Guatemala: Tipografía Nacional, 10 de enero.

BIBLIOGRAFÍA

González, Carlos Enrique

- 1997 *Informe de la consultoría sobre los temas de debate de la política fiscal. Insumo para el Informe de desarrollo humano de Guatemala.* Guatemala: noviembre de 1997.

IGESP (Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos)

- 1996 *Acuerdos de Paz.* Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos.

Infopress Centroamericana

- 1993 *Panorama Centroamericano: reporte político.* Guatemala: Infopress Centroamericana.

Lowi, Theodore

- 1992 "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición). *La hechura de las políticas.* V. 2, México: MAP, pp. 89-117.

Manheim, Jarol B. y Richard C. Rich

- 1988 *Análisis político empírico.* Madrid: Alianza Universidad Textos.

Marti, Werner Johannes

- 1993 *El sector privado y el Estado Guatemalteco (1871-1993).* Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales. USAC.

- 1994 *The Private Sector, the State, and Economic Development.* Tesis doctoral, University Texas at Austin.

Ministerio de Finanzas Públicas

- 1990 *Análisis evaluativo del sistema tributario de Guatemala. Consultoría para Administración Fiscal.* Policy Group, KPMG Peat Marwick y otros. Guatemala: 5 de julio.

- 1993 *Informe sobre el Programa de Modernización Tributaria. Guatemala: junio.*
- 1994 *Evolución de los ingresos tributarios. El entorno de la economía nacional en 1994 y perspectivas para 1995. Guatemala: marzo.*
- 1996 *Memoria de Labores, Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala: enero.*
- 1997 *Memoria de labores, ejercicio fiscal 1996. Guatemala, febrero.*

Montenegro, Arturo

- 1995 *La Implantación del IVA en Guatemala. México: Mimeo.*

Osborne, David y Ted Gaebler

- 1994 *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós.*

Poitevin, René

- 1993 *Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Debate No. 21.*

Presidencia de la República de Guatemala

- s.f. *Programa del Gobierno de la República 1996-2000. Juntos tenemos la oportunidad de transformar Guatemala. Vamos al Cambio. Guatemala: Secretaría General de Planificación.*
- 1993 *Informe de resultados del Plan de Gobierno de los 180 días. Guatemala: diciembre.*

Ríos Montt, Efraín

- 1983 *Informe al pueblo de Guatemala. Guatemala, marzo.*

BIBLIOGRAFÍA

Rosada Granados, Héctor

1993 *Algunos elementos para el manejo de la actual transición política en Guatemala*. Guatemala: 8 de junio (manuscrito).

SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación Económica)

1994 *La modernización del Estado en el marco de la Agenda de Gobierno 1994-1995*. Guatemala: SEGEPLAN, julio.

Solórzano, Mario

1993 *Guatemala: una Propuesta de Gobernabilidad para la Transición Política*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Discusión No. 9.

Sosa, Lizardo

1991 "La política económica del gobierno de Guatemala 1986-1990: una experiencia demócrata cristiana". En *Panorama Centroamericano*, No. 24. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP).

Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social

1996 *Guatemala: el Gasto Social Público y su Eficiencia*. Guatemala: diciembre

Urbani, Giulano

1988 "Sistema político". En *Diccionario de política*. México: Siglo XXI editores. Vol. II.

USAC (Universidad de San Carlos de Guatemala)

1997 *Características e Impactos de las Nuevas Medidas Tributarias*. Guatemala: USAC, abril.

Valdez, Fernando

1993 *Democracia y liderazgo empresarial en Guatemala. Un estudio de 1970 a 1989*. México: Tesis de Maestría en Sociología Política. Universidad Iberoamericana.

LOS DOMINIOS DEL PODER: LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

1993a *Retrospectiva: del autogolpe a la destitución del presidente Serrano y la elección constitucional de su sustituto*. México: Centro de Estudios y Prospectiva Política.

Wright, John R.

1996 *Lobbying, Contributions, and Influence*. Massachusetts: Allyn & Bacon.

SIGLAS

ABC	Asociación Bancaria de Guatemala
AGA	Asociación General de Agricultores
AGDEPYP	Asociación Guatemalteca de Derecho Financiero y Tributario
AGG	Asociación de Gerentes de Guatemala
AGSOGUA	Asociación de Ganaderos del Sur Occidente de Guatemala
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ANACAFE	Asociación Nacional del Café
ANAVI	Asociación Nacional de Avicultores de Guatemala
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANEX	Banco de Exportación
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial
CAEM	Cámara Empresarial
CAN	Central Auténtica Nacionalista
CARCOR	Coordinadora de Asociaciones Regionales de Caficultores Organizados de la República
CAT	Certificados de Abono Tributario

LOS DOMINIOS DEL PODER: LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

CEES	Centro de Estudios Económicos y Sociales
CEPAZ	Comisión Empresarial para la Paz del CACIF
CESCE	Centro de Estudios de Coyuntura Económica
CGP	Comité de Gerencia Presidencial
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CIEN	Centro de Investigación Económica Nacional
CLAT	Confederación Latinoamericana de Trabajadores
CNA	Coordinadora Nacional Agropecuaria
CNUT	Consejo Nacional de Unidad de Trabajadores
CONAGRO	Coordinadora Nacional del Agro
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CONFECOOP	Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas
CONFIA S.A.	Corporación Financiera Americana
COPAZ	Comisión Para la Paz
CORFINA	Corporación Financiera Nacional
CRN	Comisión de Reconciliación Nacional
CUC	Comité de Unidad Campesina
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guate- mala
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DICABI	Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles
EGP	Ejército Guerrillero de los Pobres
ESF	Economic Support Funds (Fondos de Apoyo Económico)
FAG	Fuerza Aérea Guatemalteca
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FENASTEG	Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala

SIGLAS

FEPYME	Federación de la Pequeña y Mediana Empresa
FESEBS	Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros
FESOC	Federación Sindical, Obrera y Campesina
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUN	Frente de Unidad Nacional
FUNDAZUCAR	Fundación del Azúcar
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GEXPRONT	Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
GUCONOFE	Gran Unión de Cooperativas No Federadas
IDC	Corporación de Inversiones y Desarrollo
IGESP	Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IIES	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
ISSET	Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal
ISR	Impuesto Sobre la Renta

LOS DOMINIOS DEL PODER: LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

IUSI	Impuesto Unico Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MEC	Movimiento Emergente de Concordia
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
NRA	National Rifle Association of America
OMA	Operaciones de Mercado Abierto
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAL	Programa de Apoyo al Legislativo
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PDCN	Partido Democrático de Conciliación Nacional
PID	Partido Institucional Democrático
PLP	Partido Libertador Progresista
PNR	Partido Nacional Renovador
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Populista
PREG	Partido Reformador Guatemalteco
PRES	Programa de Reordenamiento Económico y Social
PSD	Partido Socialista Democrático
PUA	Partido de Unidad Anticomunista
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación Económica
SGS	Societè Gènerallè de Surveillance
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
UASP	Unión de Acción Sindical y Popular
UCN	Unión del Centro Nacional
UD	Unión Democrática
UNAGRO	Unión Nacional Agropecuaria
UNSI TRAGUA	Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala

ANEXOS

Anexo 1

Personas entrevistadas en el estudio “Estado, liderazgo empresarial y política tributaria”

Persona	Entidad	Puesto	Caso
Adolfo Menéndez Castejón	CACIF	Director ejecutivo-Comisión de Finanzas	1994
Alfonso Portillo	Congreso	Comisión de Finanzas- Delegado ante la Junta Monetaria	1992-1994
Ana de Molina	Gobierno	Ministra de Finanzas	1994
Arnoldo Escobedo	Gobierno	Viceministro de Egresos	1992-1994
Arnoldo Noriega	URNG	Comisión técnica de acompañamiento	1996
Arturo Soto	Congreso	Delegado ante la Junta Monetaria	1994-1995-1996
Carlos González	Gobierno	Viceministro de Ingresos	1992
Carlos Torrebiarte	Cámara de Industria	Presidente	1985
Carlos Vielman	Cámara de Industria	Presidente	1987
Daniel Ermida	Gobierno	Consultor CIAT	1987-1994
Edgar Heinemann	Cámara de Comercio	Presidente	1987
Edín Velásquez	Gobierno	Presidente del BANGUAT	1997
Edmond Mulet	Congreso	Presidente	1992-1994
Eduardo González	Gobierno	Ministro de Economía	1994
Emilio Wong	Gobierno	Viceministro de Finanzas	1997
Estuardo Méndez Herbruger	Gobierno	Viceministro de Ingresos	1992-1993
Federico Linares	Gobierno	Presidente del BANGUAT	1987-1992
Fernando Lobo Dubón	Congreso	Presidente	1987

Sigue...

...Anexo 1

Persona	Entidad	Puesto	Caso
Fernando Lobo Dubón	Congreso	Presidente	1987
Francisco Bonifaz	CACIF	Presidente	1997
Francisco Pinto	Gobierno	Ministro de Finanzas	1987
Gustavo Anzueto Vielman	Cámara del Agro	Presidente	1987
Gustavo Ayestas	Gobierno	Presidente Superintendencia de Bancos	1987-1994
Gustavo Porras	Gobierno	Secretario de la COPAZ	1996
Héctor Alejandro Gramajo	Gobierno	Ministro de la Defensa	1987
Humberto Preti	Cámara del Agro	Presidente	1996
Jorge Briz	Cámara de Comercio	Presidente	1994
Juan José Urruela Kong	Cámara de Industria	Presidente	1996
Juan Luis Bosch	Cámara del Agro		
	Cámara de Industria-CACIF	Presidente	1994
Leonardo Figueroa Villate	Gobierno	Ministro de Finanzas	1985
Leonel Hernández Cardona	Gobierno	Ministro de Economía	1985
Lizardo Sosa	Gobierno	Presidente del BANGUAT	1987-1992
Luis Alberto Reyes Mayén	Cámara del Agro	Presidente	1992
Manuel Conde Orellana	Gobierno	Secretario de la COPAZ	1992
Marco Augusto García Noriega	CACIF	Presidente	1986-1991-1992-1993-1995
Oscar Alvarez	Gobierno	Presidente del BANGUAT	1985
Oscar Humberto Mejía Vítores	Gobierno	Jefe de Estado	1985
Pluvio Mejicanos	Gobierno	Viceministro de Ingresos	1994-1995

Persona	Entidad	Puesto	Caso
Richard Aitkenhead	Gobierno	Ministro de Finanzas	1992-1993
Rodolfo Paiz	Gobierno	Ministro de Finanzas	1986
Víctor Suárez	Cámara de Industria	Presidente	1991
Vinicio Cerezo	Gobierno	Presidente de la República	1986-1990
Willy Zapata	Gobierno	Presidente del BANGUAT	1993-1997

Cuadro 1
Ingresos corrientes de gobierno
Período 1980-1997

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997p
Total*	746.8	740.7	729.8	741.1	666.3	864.8	1,406.6	1,659.2	2,081.9	2,238.9	2,711.0	4,266.0	5,463.1	5,744.6	5,687.9	7,203.0	8597.8	10,192.6
a. Tributarios	678.3	651.9	626.2	572.8	498.0	679.3	1,111.4	1,430.7	1,793.6	1,842.6	2,344.3	3,451.5	4,452.0	4,970.3	5,014.7	6,488.8	8037.4	9,771.2
i. Impuestos directos	100.8	110.4	107.6	134.2	85.5	126.2	186.1	273.0	448.7	447.1	546.7	1,078.8	1,054.5	1,225.0	903.3	1,385.3	1987.7	
Sobre la renta	95.1	100.3	101.6	128.2	78.5	108.0	118.5	250.8	413.9	406.3	507.0	992.8	959.6	1,179.3	844.9	1,355.6	1457.8	1237.8
Otros	5.7	10.1	6.0	6.0	7.0	18.2	67.6	22.2	34.8	40.8	39.7	86.0	95.2	45.7	58.4	29.7	465.0	
ii. Impuestos indirectos	577.5	541.5	518.6	438.6	412.5	553.1	925.3	1,157.7	1,344.9	1,395.5	1,797.6	2,372.7	3,397.5	3,745.3	4,111.4	5,103.5	6049.7	
Sobre importaciones	109.6	102.8	75.9	65.8	78.6	78.5	136.1	273.1	387.5	405.9	523.0	659.4	1,130.7	1,114.3	1,182.8	1,558.1	1436.4	1461.8
Sobre exportaciones	149.7	68.2	48.7	39.8	28.4	9.9	213.0	150.7	102.8	54.4	4.6	1.9	0.9	0.0	0.0	0.0	0	
Sobre el valor agregado	0.0	0.0	0.0	0.0	142.5	214.3	308.3	411.7	495.8	558.1	791.4	1,038.7	1,423.4	1,679.4	1,884.9	2,381.3	3428.2	4321.0
Otros	318.2	370.5	394.0	333.0	163.0	250.4	267.9	322.2	358.8	377.1	478.6	672.7	842.5	951.6	1,043.7	1,164.1	1180	
b. No tributarios	68.5	88.8	103.6	168.3	168.3	185.5	295.2	228.5	288.3	396.3	366.7	814.5	1011.1	774.3	673.2	714.2	560.4	421.4

* Total= a + b

Fuente: Banco de Guatemala.

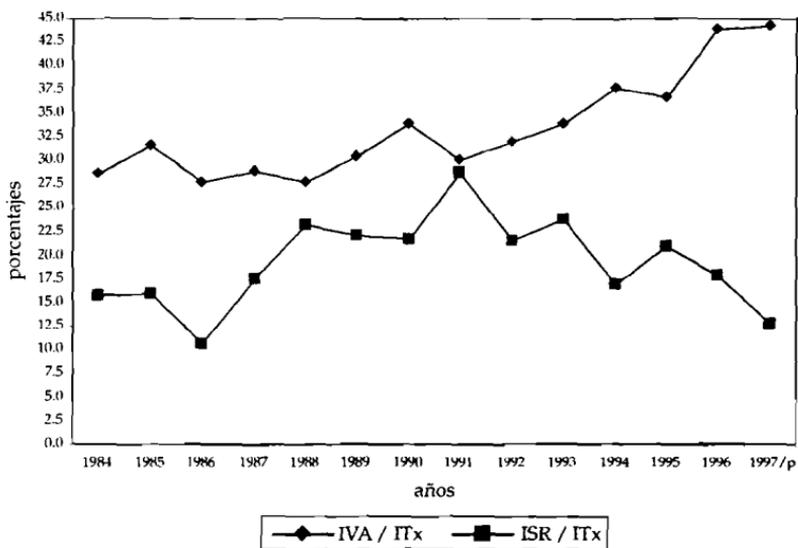
Cuadro 2
Estructura y carga tributaria 1980-1997

Años	Estructura tributaria % de ingresos tributarios totales		Carga tributaria % del PIB
	Directos	Indirectos	
1980	14.9	85.1	8.6
1981	16.9	83.1	7.6
1982	17.2	82.8	7.2
1983	23.4	76.6	6.3
1984	17.2	82.8	5.3
1985	18.6	81.4	6.1
1986	16.7	83.3	7.0
1987	19.1	80.9	8.1
1988	25.0	75.0	8.7
1989	24.3	75.7	7.8
1990	23.3	76.7	6.8
1991	31.3	68.7	7.3
1992	23.7	76.3	8.2
1993	24.6	75.4	7.8
1994	18.0	82.0	6.7
1995	21.3	78.7	7.6
1996	24.7	75.3	8.7
1997/p			9.1

p/ Cifras preliminares.

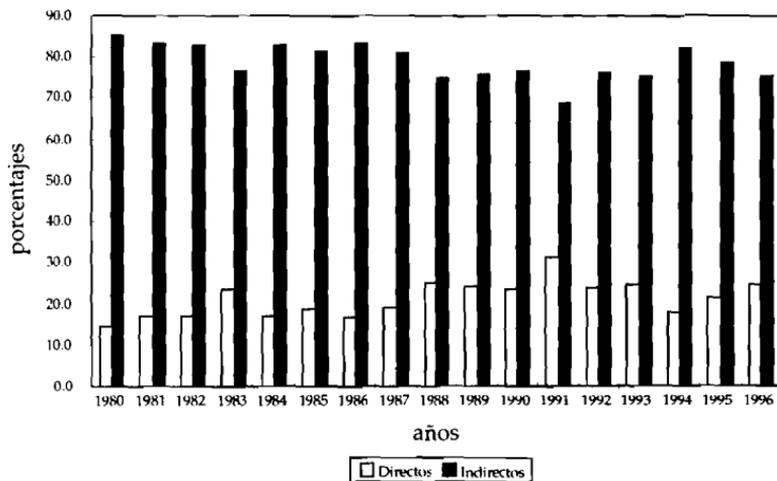
Fuente: Banco de Guatemala.

Gráfica 1
Relación IVA, ISR y total de ingresos tributarios



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 1.

Gráfica 2
Estructura tributaria



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 2.

Cuadro 3
Elasticidad de los ingresos tributarios
años 1980-1996

Años	Coeficiente de elasticidad
1980	0.648
1981	-0.421
1982	-3.093
1983	-2.236
1984	-2.810
1985	2.017
1986	1.527
1987	2.429
1988	1.585
1989	0.179
1990	0.607
1991	1.248
1992	2.063
1993	0.642
1994	0.053
1995	1.920
1996	1.966
1997/p	1.1559

p/cifras preliminares.

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 4
Relación entre algunos impuestos seleccionados
y el total de ingresos tributarios
Años 1984-1997

(Millones de quetzales)				(Porcentajes)	
Años	Impuestos		Ingresos tributarios (ITx)	Relación impuestos / ITx	
	IVA	ISR		IVA / ITx	ISR / ITx
1984	142.5	78.5	498.0	28.6	15.8
1985	214.3	108.0	679.3	31.5	15.9
1986	308.3	118.5	1,111.4	27.7	10.7
1987	411.7	250.8	1,430.7	28.8	17.5
1988	495.8	413.9	1,793.6	27.6	23.1
1989	558.1	406.3	1,842.6	30.3	22.1
1990	791.4	507.0	2,344.3	33.8	21.6
1991	1,038.7	992.8	3,451.5	30.1	28.8
1992	1,423.4	959.3	4,452.0	32.0	21.5
1993	1,679.4	1,179.3	4,970.3	33.8	23.7
1994	1,884.9	844.9	5,014.7	37.6	16.8
1995	2,381.3	1,355.6	6,488.8	36.7	20.9
1996	3,593.0	1,470.0	8,212.0	43.8	17.9
1997/p	4,321.0	1,237.8	9,771.2	44.2	12.6

p/ Cifras preliminares.
Fuente: Banco de Guatemala

Cuadro 5
Crecimiento del PIB, carga tributaria y
variación interanual de la inversión privada
Años 1980-1997
(Cifras porcentuales)

Años	Crecimiento PIB	Carga tributaria	Variación interanual de la inversión privada
1975	1.9	8.3	8.1
1976	7.4	8.5	31.3
1977	7.8	10.2	7.1
1978	5.0	10.2	11.2
1979	4.7	9.0	-12.3
1980	3.8	8.6	-22.4
1981	0.7	7.6	-9.8
1982	-3.5	7.2	-1.7
1983	-2.6	6.3	-23.3
1984	0.5	5.3	2.3
1985	-0.6	6.1	3.0
1986	0.1	7.0	3.8
1987	3.5	8.1	12.5
1988	3.9	8.7	12.6
1989	3.9	7.8	4.4
1990	3.1	6.8	-10.2
1991	3.7	7.3	6.9
1992	4.8	8.3	27.6
1993	3.9	7.7	11.4
1994	4.0	6.7	-3.5
1995	4.9	7.5	8.7
1996	3.0	8.7	1.0
1997/p	4.1	9.1	14.0

p/Cifras preliminares.

Fuente: Banco de Guatemala.

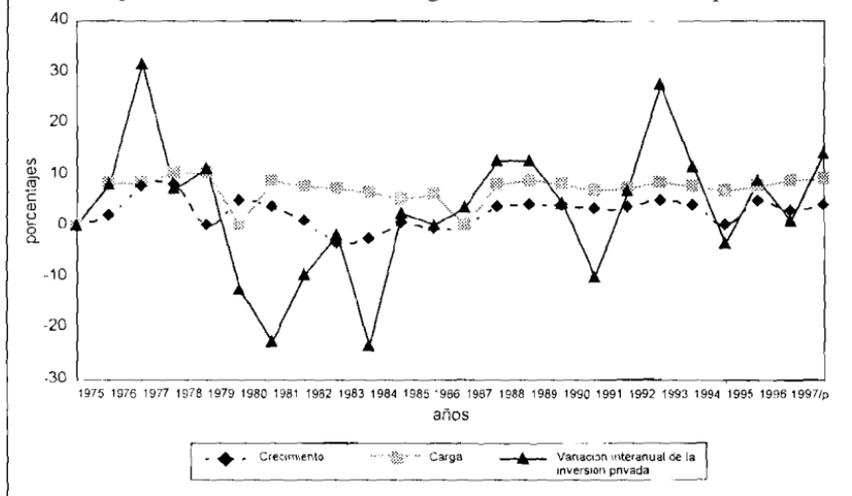
Cuadro 6
Relación déficit fiscal respecto al PIB
Años 1994-1995
(Porcentajes)

Relación déficit / PIB			
Años	Total	Fiscal	Cuasifiscal
1984	4.3	3.8	0.4
1985	5.3	1.8	3.5
1986	9.0	1.5	7.5
1987	8.9	1.3	7.6
1988	4.7	1.4	3.3
1989	5.4	2.9	2.5
1990	6.0	2.1	3.9
1991	7.3	0.0	7.3
1992	0.8	0.0	0.8
1993	2.4	1.5	0.9
1994	2.3	1.4	0.9
1995	1.1	0.5	0.6
1996	1.2	0.0	1.2
1997/p	1.9	1.1	0.8

p/Cifras preliminares.

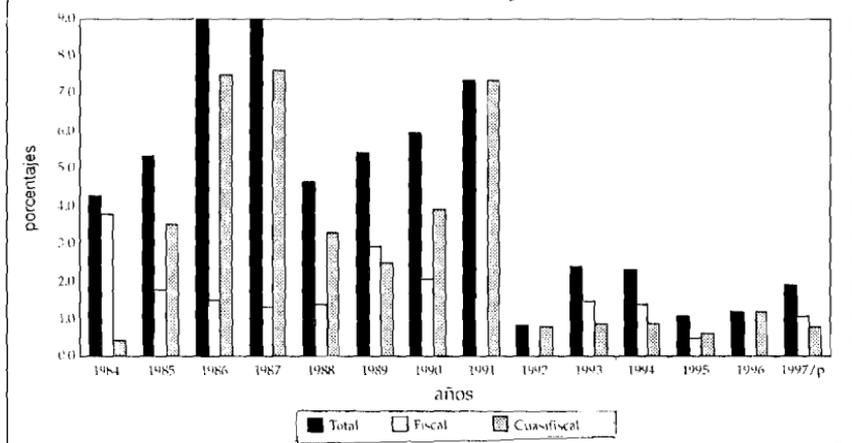
Fuente: Banco de Guatemala.

Gráfica 3
Comportamiento anual PIB, carga tributaria e inversión privada



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 5.

Gráfica 4
Relación déficit fiscal respecto al PIB



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 6.

Cuadro 7
Evolución de la deuda pública
Años 1980-1997
(Millones de quetzales y porcentajes)

Años	Deuda pública			PIB	Relación deuda pública / PIB		
	Total	Interna	Externa*		Total	Interna	Externa
1980	1,771.0	1,162.3	608.7	7,879.4	22.5	14.8	7.7
1981	3,807.0	2,711.0	1,096.0	8,607.6	44.2	31.5	12.7
1982	4,335.6	3,191.2	1,144.4	8,717.3	49.7	36.6	13.1
1983	4,850.8	3,623.3	1,227.5	9,049.7	53.6	40.0	13.6
1984	5,488.0	4,195.3	1,292.7	9,470.3	57.9	44.3	13.7
1985	5,752.4	4,524.8	1,227.6	11,179.9	51.5	40.5	11.0
1986	5,511.9	4,219.2	1,292.7	15,838.1	34.8	26.6	8.2
1987	5,744.2	4,425.3	1,318.9	17,711.1	32.4	25.0	7.4
1988	5,396.0	4,082.3	1,313.7	20,544.9	26.3	19.9	6.4
1989	5,983.5	4,588.2	1,395.3	23,684.4	25.3	19.4	5.9
1990	6,528.8	4,956.9	1,571.9	34,316.9	19.0	14.4	4.6
1991	7,664.2	6,067.8	1,596.4	47,302.3	16.2	12.8	3.4
1992	7,478.4	5,937.8	1,540.6	53,985.4	13.9	11.0	2.9
1993	8,100.9	6,611.2	1,489.7	63,733.6	12.7	10.4	2.3
1994	7,777.5	6,075.3	1,702.2	74,490.7	10.4	8.2	2.3
1995	7,505.7	5,838.7	1,726.7	85,893.3	8.8	6.8	2.0
1996	7,505.7	5,754.8	1,751.0	95,666.5	7.8	6.0	1.8
1997/p	7,788.8	5,862.4	1,926.4	107,915.5	7.2	5.4	1.8

p/ cifras preliminares.

*Millones de US\$ / No incluye deuda del Banco de Guatemala.

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 8
Gasto de gobierno y PIB
Años 1980 - 1997
(Millones de quetzales y porcentajes)

Año	Gasto			Relación gasto/PIB		
	Total	Funcionamiento	Capital	Total	Funcionamiento	Capital
1980	1,116.4	677.9	438.5	14.2	8.6	5.6
1981	1,380.3	759.6	620.7	16.0	8.8	7.2
1982	1,141.5	710.0	431.5	13.1	8.1	4.9
1983	1,038.1	721.2	316.9	11.5	8.0	3.5
1984	1,029.6	766.4	263.2	10.9	8.1	2.8
1985	1,068.4	837.8	230.6	9.6	7.5	2.1
1986	1,704.8	1,406.5	298.3	10.8	8.9	1.9
1987	2,093.6	1,715.2	378.4	11.8	9.7	2.1
1988	2,583.9	2,074.0	509.9	12.6	10.1	2.5
1989	3,130.3	2,385.4	744.9	13.2	10.1	3.1
1990	3,506.5	2,909.3	597.2	10.2	8.5	1.7
1991	4,306.9	3,576.4	730.5	9.1	7.6	1.5
1992	5,753.5	4,189.2	1,564.3	10.7	7.8	2.9
1993	6,734.4	4,773.3	1,961.1	10.6	7.5	3.1
1994	6,832.7	5,113.5	1,719.2	9.2	6.9	2.3
1995	7,827.1	5,580.5	2,246.6	9.1	6.5	2.6
1996	8,733.8	6,254.2	2,479.6	9.3	6.5	2.6
1997/p	10,551.7	6,488.2	4,063.5	9.8	6.0	3.8

p/ cifras preliminares.

Fuente: Banco de Guatemala.

Liderazgo empresarial y política tributaria

Cuestionario para el sector privado

1. De acuerdo con la concepción de Estado que prevalece dentro del liderazgo empresarial guatemalteco,
¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado?
¿Cuáles sus fuentes de financiamiento?
¿Cuál es el rol del empresario?
2. ¿Existió consenso LE-Gobierno en torno al tema tributario del año _____?

Sí. ¿En qué aspectos y términos? ¿Cómo se alcanzó el consenso? ¿Quiénes participaron en la negociación? ¿Este consenso se obtiene antes, durante o después de la campaña política?

No. ¿Por qué razones? ¿Cuáles fueron los puntos irreconciliables? ¿Cómo resolvieron el desacuerdo? ¿Evaluaron el impacto para el país de tales desacuerdos?
3. ¿Cuenta la Cámara _____ o sus miembros con un órgano permanente de carácter técnico al cual consultar o encargar el análisis de las propuestas de política tributaria formuladas por el Gobierno?

Sí. ¿Cuál es? ¿Quiénes lo integran? ¿Cómo financian su actividad? ¿Cuánto tiempo tiene de existir? ¿de darse el caso, cómo se transmite al Gobierno la reformulación de la política?

No. ¿De qué mecanismos se valen para realizar un análisis técnico de las políticas tributarias? ¿Quiénes realizan esa tarea?
4. En general, ¿de qué mecanismos formales e informales se valió el LE para plantear ante el Gobierno sus demandas referentes a la política tributaria?

5. Cuando la Cámara _____ formuló sus propuestas de política tributaria ante el Gobierno, ¿éstas habían sido previamente consensuadas con todas las entidades en él representadas?

Sí. ¿Cómo se lleva a cabo ese consenso? ¿Quiénes participan en él? ¿Se consultó a las gremiales y éstas a sus afiliados?

No. ¿Cuáles fueron los criterios tomados en consideración para formular la propuesta? ¿Quiénes (cámaras o empresarios) participaron en la formulación? ¿Cuál fue la posición de las demás entidades? ¿Las decisiones tomadas tuvieron carácter vinculante para las entidades que no participaron?

6. ¿Tuvo la Cámara _____ la oportunidad de conocer las propuestas tributarias del gobierno antes que éstas fueran del dominio público? Sí-No. ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Existió acuerdo?

7. ¿Cuál fue la principal fortaleza de la Cámara _____ en las negociaciones con el Gobierno en el tema tributario? ¿Cuál es su principal debilidad?

8. La carga tributaria en el país se estima en torno al 7.5% del PIB. Este valor es considerado bajo según la apreciación del BID y el FMI para garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo social de la Nación. ¿Cuál es la opinión de la Cámara _____ respecto a este tema? ¿Consideran viables política y económicamente las metas que en materia tributaria se encuentran contenidas en los acuerdos de paz? ¿Cómo consideran que tales metas podrían concretarse?

9. ¿Cómo influyó la reforma tributaria en las decisiones de inversión productiva en el país? ¿Considera que se privilegió a algún sector en particular? ¿A cuál? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Ocurrió lo mismo en otros tipos de inversión?

10. ¿Considera la Cámara _____ que existe una relación directa entre el monto de las tasas y tipo de impuestos existentes en el país y el monto y tipo de la inversión privada? ¿Es correcto afirmar que, si se reducen los impuestos necesariamente aumentaría la inversión privada? ¿Por qué? ¿A un nivel ideal de “cero impuestos” cuál sería el incremento esperado de la inversión privada? ¿Qué tipo de inversión?
11. Cuando en función de un tema tributario surgen posiciones encontradas entre dos o más sectores del LE, ¿cómo se resuelve el diferendo? ¿Quiénes participan en las negociaciones? ¿Afecta esa situación el poder de negociación ante el Gobierno?
12. De acuerdo con el principio de “justicia tributaria” el régimen impositivo debería gravar principalmente:
a) el consumo; b) las rentas; c) la propiedad; d) ninguna.
¿Por qué?
13. Frecuentemente se ha mencionado que la fórmula para resolver el problema del flujo de caja de gobierno debería ser la reducción del gasto público, la ampliación de la base tributaria, el mejoramiento de la administración tributaria y la privatización de empresas estatales. ¿Comparte la Cámara _____ estas afirmaciones? ¿Por qué? ¿Qué propuestas han planteado en torno al tema? ¿Cómo las han hecho llegar al Gobierno? ¿Cuál ha sido la reacción de éste?
14. ¿Cómo evalúa el LE su participación en la discusión del tema tributario en el país? ¿Qué aportes considera que se han realizado? ¿Qué elementos se encuentran pendientes de resolver en la agenda del LE en torno al tema?
15. La evasión tributaria es un problema que afectó tanto al gobierno como al sector privado. ¿Cuál fue la postura de la Cámara _____ ante esta situación? ¿Se formuló alguna alternativa de solución? ¿Cuál? ¿Ante quién? ¿Contaba el Gobierno con los instrumentos legales para actuar contra la evasión?

16. ¿Consideró el LE que los partidos políticos eran un canal para tramitar sus demandas en materia de política tributaria ante el gobierno? SI/NO. ¿Por qué? ¿Qué tan eficaz era ese canal? ¿Actualmente cómo valoran esa misma situación? ¿Existió una afinidad ideológica LE-partidos políticos?
17. ¿Considera que la presencia activa del LE en los ámbitos políticos se limitó a los momentos de conflicto con el gobierno o por el contrario ésta tiene un carácter permanente?
Sí/No. ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Cuál?
18. Una vez se introdujo en la agenda de gobierno los temas que eran de interés para el LE, ¿Cómo se les impulsó para que fueran una realidad? ¿Recuerda algún tema?
19. ¿Tiene el empresariado guatemalteco una cultura tributaria SI/NO. ¿Cómo la podría definir? ¿Considera que el “no pago” de impuestos es un elemento de ella? SI/NO. ¿Por qué? ¿Qué se ha hecho para crear y fortalecer una cultura tributaria en su gremio?
20. ¿Considera la Cámara _____ que la defensa de la propiedad privada ha limitado el poder tributario del Estado? SI/NO. ¿Por qué? ¿Con qué elementos coactivos cuenta el Gobierno para inducir el pago de impuestos?
21. ¿Que opinión le merece a la Cámara _____ las resoluciones que, en materia tributaria, han emitido las autoridades judiciales del país? ¿Por qué?
22. ¿Considera el LE que el sistema judicial contaba con suficientes elementos para llevar a cabo una eficiente persecución penal de la defraudación tributaria? SI/NO. ¿Por qué? ¿Cómo evalúan el accionar del MP en esta materia? ¿Cuáles fueron las propuestas del LE en torno al tema?
23. ¿Cuáles fueron las decisiones en materia de política económica en general y de política tributaria en particular,

que más beneficiaron la actividad económica del país? ¿Por qué? ¿Surgieron éstas por iniciativa de la Cámara _____ o del Gobierno?

24. ¿Cuáles fueron los procedimientos más frecuentemente utilizados por el LE para dar a conocer sus planteamientos y ejercer presión respecto a la posición del gobierno en materia tributaria y más ampliamente respecto a las políticas públicas? ¿Intentó el LE realizar alianzas con los partidos políticos u otros sectores para conseguir apoyo? ¿Buscaron respaldo en el ejército? ¿Qué puede destacarse en este sentido?

25. ¿Ha existido cohesión en el LE ante las decisiones de gobierno en materia tributaria? ¿Por qué? ¿Cómo se ha manifestado?

Sí. ¿Por qué? ¿Cómo se ha manifestado?

No. ¿Entre quiénes?

26. ¿Ha existido en algún momento la percepción por parte de uno o varios sectores del LE en cuanto a que el gobierno estaba cambiando las reglas del juego con los ciudadanos en materia tributaria?

27. Considera Ud. que el Gobierno es un interlocutor confiable, seguro y estable? Sí/No. ¿Por qué?

28. ¿La participación cívica de LE tiene como motivación la promoción de un proyecto de país?

Sí. ¿En qué consiste?

No. ¿Qué factores lo han impedido?

Liderazgo Empresarial y política tributaria

Cuestionario para el sector gobierno

1. ¿Cómo se formuló la política tributaria de su Gobierno?
 - a) ¿Quiénes lo hicieron?
 - Un equipo del partido. ¿Hubo LE allí? SI/NO. Explique:
 - Asesores extra-partido y extra-gobierno.
 - El Ministerio de Finanzas y su equipo.
 - Una comisión gobierno-empresarios.
 - b) ¿En qué momento lo hicieron?
 - Durante la campaña.
 - En el gobierno.
2. ¿Cómo resumiría la política tributaria de su gobierno?
 - a) ¿En materia de impuestos?

(tx) directos	(tx) indirectos
(tx) a la propiedad	(tx) timbres
ISR	IVA
 - b) ¿Son las anteriores las únicas disyuntivas que en materia tributaria dispuso el gobierno al cual Ud. perteneció? Sí/ No. ¿Qué otras alternativas existen?
 - c) ¿Qué fue lo que realmente hizo (o implementó)?
 - d) ¿Por qué, en general, en materia tributaria, los gobiernos no pueden hacer lo que se han propuesto?
3. ¿Cuáles eran los principales objetivos en materia tributaria?
 - a) ¿Considera que se lograron tales objetivos?
Sí /No /Parcialmente. Explique.
4. ¿En el año_____ cuando se dieron a conocer las medidas de política tributaria, habían sido previamente consensuadas? Sí/No. ¿Con quién(es)?
 - a) ¿Con quién(es) negoció en:

1. La etapa de formulación de la política?
2. La etapa de decisión de la política?

b) ¿Como producto de esas negociaciones se modificó el contenido original de la política tributaria?

Sí. ¿En qué?

No. ¿Por qué?

5. ¿Cómo saber con quién negociar en materia tributaria?
¿Existen los líderes (poderes) informales, en este ámbito?
6. ¿Evaluando retrospectivamente, actuaría de la misma forma?
Sí/No. ¿Qué cambiaría?
7. En general, considera que en este momento la autoridad del Estado para definir sus políticas económicas respecto del momento en que estuvo en el Gobierno es:
Mayor / Menor.
¿Ocurre lo mismo con la política tributaria?
8. Todos los gobiernos del mundo negocian con grupos de interés; ¿cómo marcaría la diferencia, si la hay, entre:
a) negociar con grupos de presión como un acto soberano de los Estados, y
b) negociar con grupos de presión por debilidad (vulnerabilidad, necesidad) estatal?
¿Cuál fue su caso? ¿Por qué?
9. ¿Por qué, en materia tributaria, cada gobierno introduce cambios en las leyes y reglamentos respectivos?
10. ¿Cómo juzgó su gobierno el derecho del Estado a decretar impuestos?
a) una necesidad presupuestaria
b) una estrategia de largo plazo para el desarrollo
11. La política tributaria del gobierno al cual Ud. perteneció
a) ¿fue respaldada por el Presidente? Sí/No. ¿Por qué?

- b) ¿fue respaldada por el Gabinete? Sí/No. ¿Por qué?
 c) ¿fue respaldada por el Ejército? Sí/No. ¿Por qué?
12. ¿A cuáles fuerzas debe necesariamente consultar un ministro de Finanzas cuando se propone establecer nuevas reglas en materia de impuestos como IVA e ISR?
 a) Del sector gobierno.
 b) Del sector empresarial.
 c) Del sector popular.
13. Es reconocido por gobiernos y los privados que en el país existe evasión tributaria. ¿A qué razones la atribuye?
 a) Del lado del Estado.
 b) Del lado de los contribuyentes.
14. En materia tributaria, el liderazgo empresarial afirma que,
- A) los gobiernos se preocupan sólo (o casi sólo) por el lado del ingreso y no por el lado del gasto cuando necesitan ingresos extras. Esto los llevaría a un ciclo interminable de déficit tributario-gasto-déficit entendido unilateralmente por el lado de los impuestos.
 a.1) En general, ¿comparte esta afirmación? Sí/No
 a.2) En su gobierno, ¿cuáles fueron las medidas efectivamente implementadas para:
 1. la mejora de los ingresos?
 2. la mejora del gasto?
 a.3) ¿Cuáles fueron planeadas y no se concretaron? ¿Por qué?
- B) Objeta los impuestos porque hay despilfarro y corrupción en la administración de los recursos.
 b.1) En lo que respecta a su período, ¿está de acuerdo?
 b.2) ¿Qué medidas se tomaron para racionalizar el gasto?
 b.3) ¿Cuáles para racionalizar la administración pública?
 b.4) ¿Existieron resistencias a estos cambios? ¿Cuáles?
- C) También afirman que “a menores impuestos, mayor inversión”.

- c.1) ¿En su gobierno hubo mayor inversión después de que se dieron las concesiones tributaria? Sí/No. ¿Por qué?
- c.2) Evaluando retrospectivamente, ¿considera Ud. que existe un nexo causal entre las decisiones de política tributaria y el nivel de inversión?
15. ¿Sabía su gobierno quiénes eran los evasores mayores?
- a) ¿Qué medidas se tomaron al respecto?
- b) ¿Cómo califica la eficacia penal contra los evasores?
16. ¿Cuáles diría que fueron en su gobierno los temas que más dificultades le provocaron? ¿Por qué?
17. ¿Considera Ud. que el LE fue un interlocutor confiable y serio en la discusión de la política tributaria?
18. ¿La aplicación de la política tributaria dio lugar a la gestación o concreción de algún complot empresarial en contra de las mismas?
- ¿Cuáles serían las acciones de su gobierno que pudieron provocar esas reacciones?
19. En perspectiva, ¿la privatización es un medio efectivo en favor del incremento de ingresos para el Estado? ¿Por qué?
20. ¿Qué tan autónomo fue su gobierno respecto a las élites empresariales en materia tributaria?
21. ¿Quién pesa más al momento de decidir cambios al IVA y al ISR?
- a) los organismos financieros.
- b) los grupos de presión económica (cámaras).
- c) los sindicatos de trabajadores.
22. Cree que el contenido de los Acuerdos de Paz en materia tributaria es viable económica y políticamente, en particular lo referente a:
1. elevar la carga tributaria al 12% del PIB.
 2. mejorar la administración tributaria.

¿Cómo podrían cumplirse esos compromisos?
¿Participó Ud. en el proceso de paz? ¿Cómo?

23. ¿Cómo es que Ud. llega a ocupar un cargo en la administración pública?
- a) ¿Por qué razones se le invita a participar?
 - b) ¿Por qué razones aceptó Ud. la invitación?

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en septiembre de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige de 80 gr.