



LAS ÉLITES ECONÓMICAS Y LA CAPTURA DE LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL EN GUATEMALA

Wilson Romero A. y Edgar Ramírez

Tutores: Dra. Susana Gauster y Dr. Gerardo Ordóñez



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM



LAS ÉLITES ECONÓMICAS Y LA CAPTURA DE LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL EN GUATEMALA

Wilson Romero A. y Edgar Ramírez

Tutores: Dra. Susana Gauster y Dr. Gerardo Ordóñez



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM

Créditos

Autores de este estudio: Wilson Romero A. / Edgar Ramírez

Este documento hace parte de la serie Élités, políticas públicas y desigualdad, que comprende publicaciones resultantes de las becas de investigación “Élités, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”, auspiciada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Oxfam.

Para más información sobre la convocatoria a becas visite https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/

Coordinación del concurso de becas y de la serie editorial

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación de CLACSO

Rosa Cañete - Coordinadora regional del programa de Lucha contra la Desigualdad y la Captura del Estado de Oxfam en Latinoamérica y el Caribe.

Tutores de este estudio: Susana Gauster (OXFAM) / Gerardo Ordoñez (CLACSO)

Diseño y diagramación: Juan Rosales

Equipo de comunicación y publicación de la serie editorial: Luis Bonilla, Leonardo Baez

Foto de portada: Protestas contra la corrupción

Crédito: Oxfam

Colección Becas de Investigación de CLACSO

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga y Ángel Dávila

Primera edición

Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2018)

ISBN 978-987-722-385-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacso@clacsoinst.edu.ar>](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de Oxfam o de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala

Wilson Romero A. y Edgar Ramírez

Tutores: Dra. Susana Gauster y Dr. Gerardo Ordóñez

ABREVIATURAS	
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al valor Agregado
LIDER	Libertad Democrática Renovada
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MP	Ministerio Público
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
TSE	Tribunal Supremo Electoral
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

Introducción

Uno de los desafíos pendientes en la construcción de un marco institucional para el desarrollo de Guatemala es contar con un sistema fiscal justo, viable y legal. Se trata de un tema de larga data que ha ocupado varios esfuerzos desde la transición democrática y con más ímpetu a finales del siglo XX. Fue entonces cuando, como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se suscribieron los Acuerdos de Paz¹ con el fin de encontrar una salida política al conflicto armado interno y garantizar las bases para una institucionalidad que facilitara el desarrollo del país.

El análisis abarca el período de 2000 a 2016 y está determinado por: a) El auge del neoliberalismo en la década de 1995 al 2005; b) El cambio de las cuentas nacionales en el 2001 y c) La primera encuesta para medir la pobreza realizada en el año 2000.

Entre los Acuerdos de Paz ya mencionados², dos se refieren concretamente al tema que ocupa el presente informe: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (marzo de 1994), y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (mayo de 1996). En el primero, el gobierno asumió el compromiso de luchar contra la impunidad y la no existencia de cuerpos ilegales; y en el segundo, se abordó directamente la política fiscal por considerarla clave para erradicar un factor causante de injusticia e inequidad: la evasión y defraudación fiscal, especialmente de quienes debieran ser los mayores contribuyentes.

Otro compromiso gubernamental suscrito en los Acuerdos de Paz es la erradicación de los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo³. Para el cumplimiento de tales fines, entre otras medidas, se

1 El período de negociaciones tuvo una fase previa de diálogos entre la URNG y organizaciones de la sociedad civil (1987-1990). Las negociaciones comenzaron con el Acuerdo de México (1990) y concluyeron el 29 de diciembre de 1996 con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Por las implicaciones en la implementación de los Acuerdos de Paz, es pertinente mencionar que el diálogo de URNG con el sector empresarial y el CACIF fue el único que no tuvo un comunicado conjunto.

2 Se suscribieron cuatro acuerdos operativos y tres sustantivos.

3 Por ejemplo, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en 1996, es uno de los tres acuerdos sustantivos que precedieron al Acuerdo de Paz Firme y Duradera, firmado el 29 de diciembre de 1996.

propuso incrementar la meta de recaudación tributaria en, al menos, el cincuenta por ciento con respecto a la carga tributaria del año de 1995, que para entonces era el 8,8% del Producto Interno Bruto (PIB)⁴. Es decir, la nueva meta habría de fijarse en 13,2% del PIB. Este acuerdo consideró, además, dos elementos fundamentales que interesa resaltar. El primero, relacionado con la construcción democrática y participativa de la política fiscal y no como un ejercicio excluyente y concentrado en los grupos tradicionales de poder; y el segundo, relacionado con la fiscalización como ejercicio permanente en la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción. En el año 2000 cobró vida la iniciativa denominada Pacto Fiscal, mediante la cual se buscaba constatar que aquellos aspectos contenidos en los Acuerdos de Paz se hubieran concretado, o establecer los avances en los que se hubieran fijado metas de mediano y largo plazo. Este instrumento contenía una serie de compromisos, entre los que destacan:

- La asignación eficiente de los recursos, con una clara priorización del gasto social.
- La progresividad del sistema tributario.
- La simplificación, tecnificación y eficiencia en los sistemas de tributación y administración de las finanzas públicas en general.
- Ética de la gestión pública, persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario y el combate a la corrupción y a la impunidad.

En 2006 se creó el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) con el fin de verificar los logros alcanzados en materia de los compromisos adquiridos en el Pacto Fiscal y por otro lado, el de formular una propuesta de reforma tributaria, la que incluyó la reforma integral del Impuestos Sobre la Renta (ISR); algunas modificaciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA); la incorporación de medidas asociadas al tratamiento impositivo de vehículos terrestres; modificaciones al código tributario y la aprobación de la ley del sistema aduanero nacional (GPDF, 2008). Con la propuesta de reforma referida, terminó la gestión del GPDF, lográndose la implementación de algunas de sus recomendaciones durante el período de gobierno 2008-

⁴ Según las estadísticas fiscales de 1995, los ingresos tributarios representaban el 8,8% del PIB, por lo que elevar el 50% la carga tributaria significó incrementar la recaudación de impuestos al 13,2% del PIB, y no al 12%.

2011, particularmente las orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas.

En los primeros días de gestión del período de gobierno 2012-2015, se impulsó la llamada “Ley de Actualización Tributaria” que incluyó buena parte de los elementos contenidos en la propuesta del GPDF, y que fue presentada y aprobada en un tiempo relativamente breve. Este paquete de leyes generó un impacto estimado en la carga tributaria de 1,3% dentro de dicho período (Barrientos, 2012).

En septiembre de 2016, ya dentro del periodo de gobierno 2016-2019 se presentó una nueva propuesta de reforma tributaria, compuesta por cuatro medidas: el incremento en las tasas del impuesto sobre la renta; el incremento en el gravamen a las regalías mineras; la creación de impuestos a los productos derivados del petróleo y un impuesto al cemento. El impacto previsto en el incremento de la carga tributaria para el año 2017 sería de 1,1% del PIB, alcanzando un estimado de 1,4% sobre el PIB para el año 2019 (USAC, 2016). Esta propuesta de reforma fue retirada por el propio Presidente de la República sin ser discutida en el Congreso, con el argumento de fortalecerla.

La importancia de recordar los Acuerdos de Paz reside en que son la base del surgimiento de dos instituciones que hoy son claves contra la cooptación del Estado y en el combate a las redes de defraudación tributaria: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). La primera ha venido realizando investigaciones sobre la captura del Estado a través de los procesos judiciales, entre ellos los casos conocidos como “La Línea” y “La Línea 2”⁵.

De igual manera es pertinente recordar los esfuerzos realizados por académicos, sociedad civil y presiones del propio gobierno por incrementar la recaudación tributaria para hacer frente al rezago en el gasto social y la inversión pública. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado por estas instituciones, a veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz, persiste la injusticia tributaria y crecen los privilegios fiscales hacia determinados

5 “La Línea” es una estructura de defraudación tributaria en la que están involucrados el ex presidente Otto Pérez Molina, la ex vicepresidenta Roxana Baldetti y otros altos funcionarios. La “Línea 2”, es otro caso de fraude que involucra a grandes empresarios. La SAT ha intervenido a unas cuantas grandes empresas por defraudación fiscal. Entre finales de 2016 y el 2017 se contabilizaban 34 empresas intervenidas, adicionales a 17 solicitudes más de intervención de empresas y de las cuales se han ejecutado ocho. En esta acción participa el Ministerio Público.

sectores económicos. Alcanzar una recaudación del 13,2% del PIB parece una meta imposible, al igual que avanzar hacia un sistema fiscal globalmente progresivo y lograr el desarrollo social. En enero del 2018 fue presentado el caso “traficantes de influencias”, en el que se señala a nueve grandes empresas, incluyendo a las del poderoso sector azucarero (CICIG, 2018).

La captura de las instituciones de la política fiscal por las élites empresariales tiene una historia de muchas décadas atrás. Este fenómeno se ha agravado con la participación del crimen organizado y el narcotráfico. En contraposición con un magro presupuesto para las políticas sociales -una de las más bajas como proporción del PIB en la región-.

La pertinencia de la investigación para la realidad nacional reside en que permitirá profundizar en el análisis y la comprensión de una de las barreras fundamentales para el aumento de la disponibilidad de los ingresos fiscales necesarios para el financiamiento del desarrollo económico y social del país.

1. Sección primera:

La paradoja en Guatemala: Una economía que crece junto con la pobreza.

En Guatemala ocurre una contradicción histórico-estructural entre el crecimiento económico concentrador de la riqueza y el bienestar social. Dicha contradicción se dirime en sus instituciones y la política que definen la distribución del producto social entre la ganancia, el salario y los impuestos. Los resultados se pueden observar al hacer un balance entre la esfera económica y la social.

La economía del país, según las evaluaciones de organismos internacionales, ha tenido un desempeño relativamente exitoso. La base fue la construcción de un andamiaje institucional que corresponde al paradigma neoliberal iniciado desde mediados de la década de 1980 y acentuado desde mediados de la década de 1990. El resultado ha sido una sólida estabilidad macroeconómica que desde inicios del presente siglo ha contribuido a un crecimiento económico sostenido que promedia el 3,5% anual⁶. En el mismo período el crecimiento ha sido del 1,2% por encima del crecimiento de la población. Este excedente económico, sin embargo, no se ha traducido en un mayor desarrollo o bienestar para la sociedad. Por el contrario, la desigualdad aumentó y la pobreza se hizo más amplia y profunda.

La estabilidad del país ha sido destacada por organismos internacionales, como lo expresa el director para Centroamérica del Banco Mundial:

“Para los que hemos tenido el privilegio de trabajar con Guatemala durante los últimos años, es claro que existen muchas experiencias sobre el desarrollo de Guatemala que valen la pena compartir con la comunidad internacional. Por ejemplo, si pensamos en la estabilidad macro económica (un elemento clave de cualquier plan de desarrollo), Guatemala es un ejemplo a seguir y por lo tanto el analizar y compartir la experiencia en materia económica del país

⁶ En el presente estudio, la información estadística utilizada es sobre el cambio del año base de las cuentas nacionales realizada en el año 2001. Comparaciones anteriores tienen el inconveniente que la base corresponde al año 1958.

es de gran interés para el Banco Mundial” (Banco Mundial, 2014: XIII).

El principal indicador para medir el éxito macroeconómico es la política monetaria, la cual desde finales del siglo XX sigue lineamientos de la ortodoxia, que se basa en el Esquema de Metas Explícitas de Inflación (EMEI)⁷. Producto de ello, en el quinquenio 2001-2005 el ritmo inflacionario anual promedio fue del 7,8%; para el período 2006-2010, de 5,8% y en los últimos seis años la inflación se redujo al 4,0%. Esta es la razón por la cual el Banco Mundial afirma que la “inflación baja y estable sigue siendo un pilar en la estabilidad macroeconómica, lo que subraya el éxito en estas metas de inflación de Guatemala” (Banco Mundial, 2014, 8).

Como parte de las políticas del Consenso de Washington, desde la academia conservadora, los medios de comunicación y las cámaras empresariales, se ha mantenido una presión para que el déficit fiscal no supere el 2% respecto al PIB, excepto en los años 2009 y 2010 cuando el déficit superó el 3%, como una repercusión de la crisis económica mundial del 2008, que produjo una contracción de la economía guatemalteca al 0,5 en 2009. De igual manera, se puede citar una relativa baja deuda pública, aunque en los últimos años ha crecido por los bajos niveles de recaudación tributaria. Así también, se ha mantenido la estabilidad del tipo de cambio del quetzal respecto al dólar estadounidense.

Sin embargo, la estabilidad cambiaria y parte del crecimiento económico, se explican por el consumo estimulado debido al ingreso de las remesas familiares que provienen de los Estados Unidos. En los últimos siete años, en promedio, las remesas han representado el 9,7% del PIB.

Aunque hay una valoración positiva de la estabilidad macroeconómica, las élites empresariales y los economistas que defienden el modelo neoliberal, sobre la base de la teoría del derrame, señalan que tal crecimiento es insuficiente para reducir la pobreza. Para estos sectores, la meta ideal de crecimiento debiera ser del 6%, con una apuesta al mercado exterior, lo cual requiere elevar la competitividad sustentada en los bajos salarios y los privilegios fiscales, es decir, la competitividad espuria.

7 LA EMEI, “es una estrategia de política monetaria que se basa en el compromiso, por parte de la autoridad monetaria y del Banco Central, de establecer una meta explícita para la tasa de inflación”.

La política económica, exitosa en términos macroeconómicos, ha sido un fracaso en el ámbito social. El Ministerio de Finanzas resume la posición de Standard and Poor's en los siguientes términos:

“Standard & Poor's resalta que la calificación de Guatemala es resultado, por un lado, de la disciplina monetaria y un moderado déficit fiscal, del manejable déficit externo y del moderado nivel de endeudamiento público. En cuanto al cambio de perspectiva, S&P's se preocupa por la baja carga tributaria, el bajo nivel de inversión pública, los altos niveles de pobreza, la debilidad de las instituciones y la falta de consenso político sobre las reformas necesarias que deben implementarse para revertir tales problemas estructurales” (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016, 1).

La justificación recurrente del sector empresarial y sus intelectuales orgánicos, es la insuficiencia del crecimiento económico, así como también la necesidad de crear estímulos para la inversión y, por lo tanto, generación de empleo. Una breve revisión de los datos económico-sociales para el período del 2006 y 2014 conduce a otra explicación⁸. El crecimiento económico acumulado para ese mismo período fue del 32% y, dada la tasa de crecimiento de la población, es equivalente a un incremento per cápita del 8,4% acumulado. Sin embargo, el consumo promedio de los habitantes se redujo en un 21% (excluyendo a los estratos de altos niveles de ingreso), y, como consecuencia de ello, la pobreza aumentó del 52,2 al 59,3%⁹.

En otras palabras, el problema no solo es de crecimiento. Entre 1960 y 1979 la economía creció 5,5% promedio anual, la carga tributaria alrededor de 8% y la pobreza superaba el 60% de la población, por lo que el problema era esencialmente de distribución. Esta se realiza por medio de dos macro-instituciones: el mercado, que es el lugar donde se reparte el ingreso entre ganancia y salario (o ingresos derivados del trabajo) y el Estado, con su política fiscal, que es el arreglo social donde

⁸ El período 2006 y 2014 representa los años de realización de la segunda y cuarta Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), diseñadas para medir la pobreza. En el 2011 se realizó una encuesta que por cambios en la metodología no es comparable.

⁹ Las estimaciones del crecimiento económico acumulado se hicieron sobre la base de datos del Banco de Guatemala. Los datos de pobreza con base en la ENCOVI 2006 y 2011.

los perceptores de ingresos contribuyen al financiamiento del Estado en función del bien común¹⁰.

Si se tiene un crecimiento económico superior al de la población, si existen el marco legal constitucional, las Leyes ordinarias, acuerdos políticos (Acuerdos de Paz, Agenda Nacional Compartida, etc.), surgen las siguientes preguntas:

1. ¿Qué impide o limita las funciones de la política fiscal como mecanismo de redistribución del ingreso?
2. ¿Existen otros mecanismos o instrumentos extra política fiscal que han sido decisivos en el reparto desigual del excedente económico?

Las respuestas a cada pregunta pueden ser tan diversas como múltiples son los factores que determinan la política fiscal. Desde lo histórico, la estructura productiva, la concentración de la riqueza y del ingreso en una élite económica y una amplia población empobrecida; así también factores ideológicos: concentración del poder, organización y capacidad de negociación de las élites versus la debilidad y atomización de la sociedad civil, prácticas institucionalizadas de soborno, hasta la coyuntura de una negociación en el Congreso de la República.

En el presente estudio se considera que por el poder de negociación e influencia que tienen las élites económicas, consecuencia de la concentración de la riqueza, ha derivado en una captura del Estado que ha sido determinante en la legislación y el desempeño de la política fiscal. De allí el objetivo de profundizar en el análisis acerca de cómo la política fiscal en Guatemala ha sido capturada por las élites económicas para obtener beneficios a su favor, imponiendo una menor carga tributaria para la actividad empresarial, por medio de menores tasas impositivas y mayores deducciones posibles del ISR a empresas. Así también, de los incentivos fiscales a la actividad exportadora de productos y servicios.

10 "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia. Su fin supremo es la realización del bien común". Constitución Política de la República de Guatemala, art. 1.

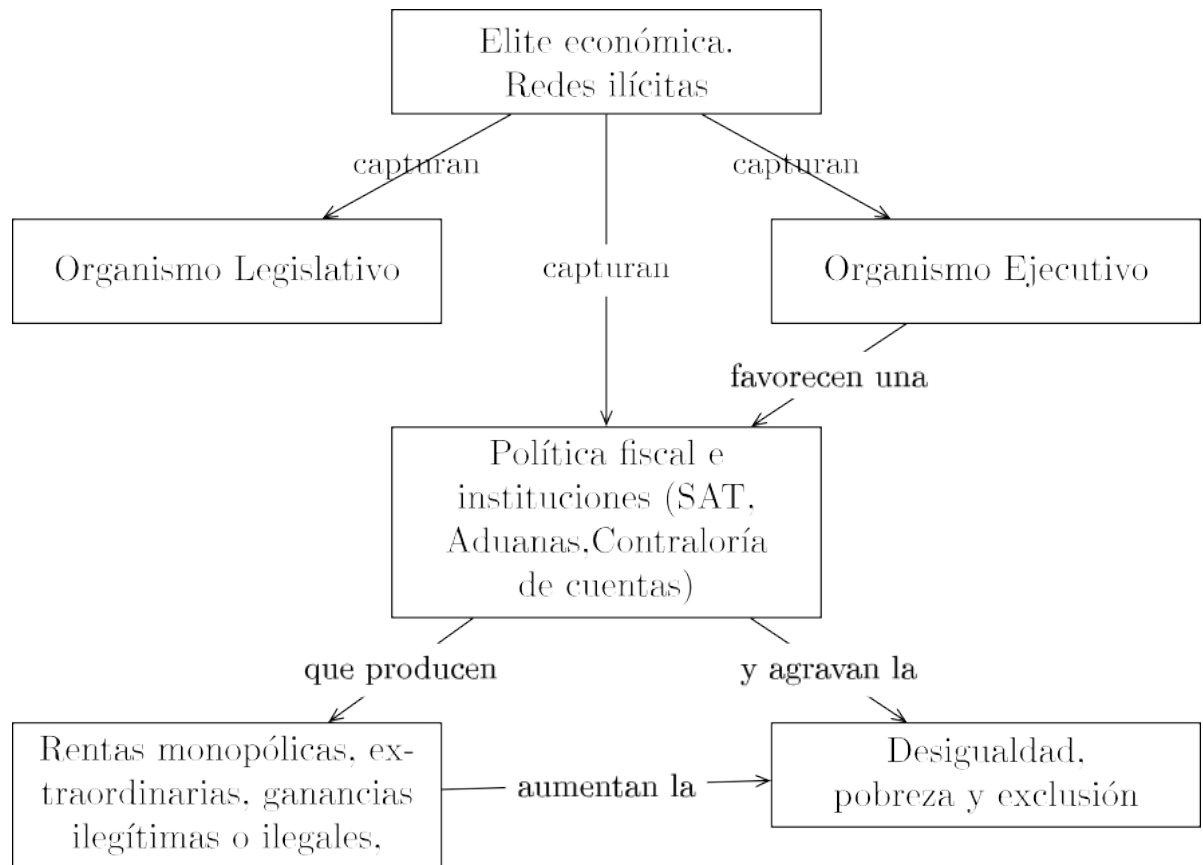
El análisis se realizó con tres objetivos:

1. Analizar el contexto económico e institucional (instituciones, leyes, etc.) que crean las condiciones para la captura de la política fiscal.
2. Identificar los medios o mecanismos utilizados por las élites económicas con el objetivo de capturar la política fiscal.
3. Explicar cómo la captura de la política fiscal agrava los ya altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión que vive el país.

La captura de las instituciones del Estado y sus políticas no es un hecho reciente, ni es propio del gobierno encabezado por el binomio presidencial del período 2012-2015. Ha sido un proceso histórico que ha acompañado al surgimiento y consolidación de las actuales élites económicas que, durante décadas, han constituido una oligarquía con suficiente poder para influir a su favor en las decisiones políticas, lo cual les ha permitido acumular grandes y concentradas riquezas. A finales del siglo XX se vieron favorecidas con la implementación de las políticas del Consenso de Washington, pues la desregulación de los mercados, junto con la captura y cooptación del Estado, ya existentes, debilitaron el papel de éste.

En la Figura 1 se describe -dado un contexto económico-institucional- una aproximación de las relaciones y posibles interacciones entre las élites económicas, la política fiscal y la desigualdad.

Figura 1: La captura de la política fiscal y sus consecuencias



Fuente: Elaboración propia.

Con la globalización e internacionalización del capital, han surgido nuevas élites económicas con peso nacional (en algunos casos ligados a los capitales ilícitos) que disputan con las élites tradicionales el control de las instituciones del Estado u operan conjuntamente en zonas grises donde se confunde lo legal y lo ilegal (ver Figura 2). Esta captura sobre las instituciones formales e informales del Estado incluye instrumentos legales, los tres organismos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), instituciones autónomas o descentralizadas, trabajo de cabildeo en el Congreso de la República, en Ministerios (MINFIN, MICIVI, etc.), colocación de funcionarios claves proclives al sector empresarial y la corrupción en el sentido más amplio de la palabra: compra de curules en el Congreso de la República, financiamiento a partidos políticos, soborno, peculado, etc.

En este contexto económico-institucional, y utilizando los medios y mecanismos que se derivan de la concentración de la riqueza y el poder político, se produce la captura de la política fiscal, que entre los efectos directos ha provocado la estructuración de un sistema fiscal que se caracteriza por ser de bajo nivel de recaudación en relación con la carga fiscal de América Latina (CEPAL, 2017). Además, “Guatemala recauda la menor cantidad de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía” (Banco Mundial, 2014, 9)¹¹.

De esta situación se deriva un bajo nivel de gasto público y, en particular, del gasto social, con una estructura de impuestos basada en tres cuartas partes en impuestos indirectos y un conjunto de incentivos fiscales que determinan un sistema fiscal regresivo. El resultado es un reparto desigual del producto social, donde la política fiscal no cumple la función de amortiguar la desigualdad creada a lo largo del proceso productivo sino, por el contrario, con su carácter regresivo por el lado del ingreso y del gasto se profundiza la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

¹¹ Guatemala ha sido el país de más baja recaudación tributaria en América Latina. En el año 2015 Guatemala alcanzó una tasa de ingresos tributarios de 10,2% (ver Tabla 2) y según CEPAL (2017, 15) para América Latina el promedio fue de 15,8%

2. Sección segunda: **Corrupción y captura del Estado.**

2.1. Las instituciones formales e informales

La lucha que han llevado a cabo la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹², el Ministerio Público de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha mostrado avances importantes en el desmantelamiento de estructuras de corrupción y evasión fiscal.

Sin embargo, es necesario advertir que utilizando la dicotomía de instituciones “buenas” y “malas”, se está difundiendo la idea que el problema en Guatemala son las malas instituciones del Estado, los partidos políticos, y algunos malos empresarios que, a título personal e independientemente de las empresas, han cometido actos de corrupción. En este maniqueísmo entre los corruptos y los anti-corruptos se desdibuja la corrupción asociada o, como instrumento, de la captura del Estado por parte de las élites empresariales y del capital ilícito que es organizada, sistemática y a gran escala.

En el imaginario público hay una tendencia a señalar indistintamente a la corrupción como instrumento de captura del Estado y a la corrupción como acto individual de funcionarios públicos que, generalmente, atienden directamente a usuarios de los servicios públicos. Es:

“la *pequeña corrupción*, que implica el abuso del poder confiado a funcionarios en sus interacciones con las personas que a menudo están tratando de acceder a bienes o servicios públicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía, tribunales y otras agencias” (ICEFI, 2017, 32).

El papel de estas instituciones es importante para comprender la captura del Estado porque establecen “las reglas del juego en una sociedad o más

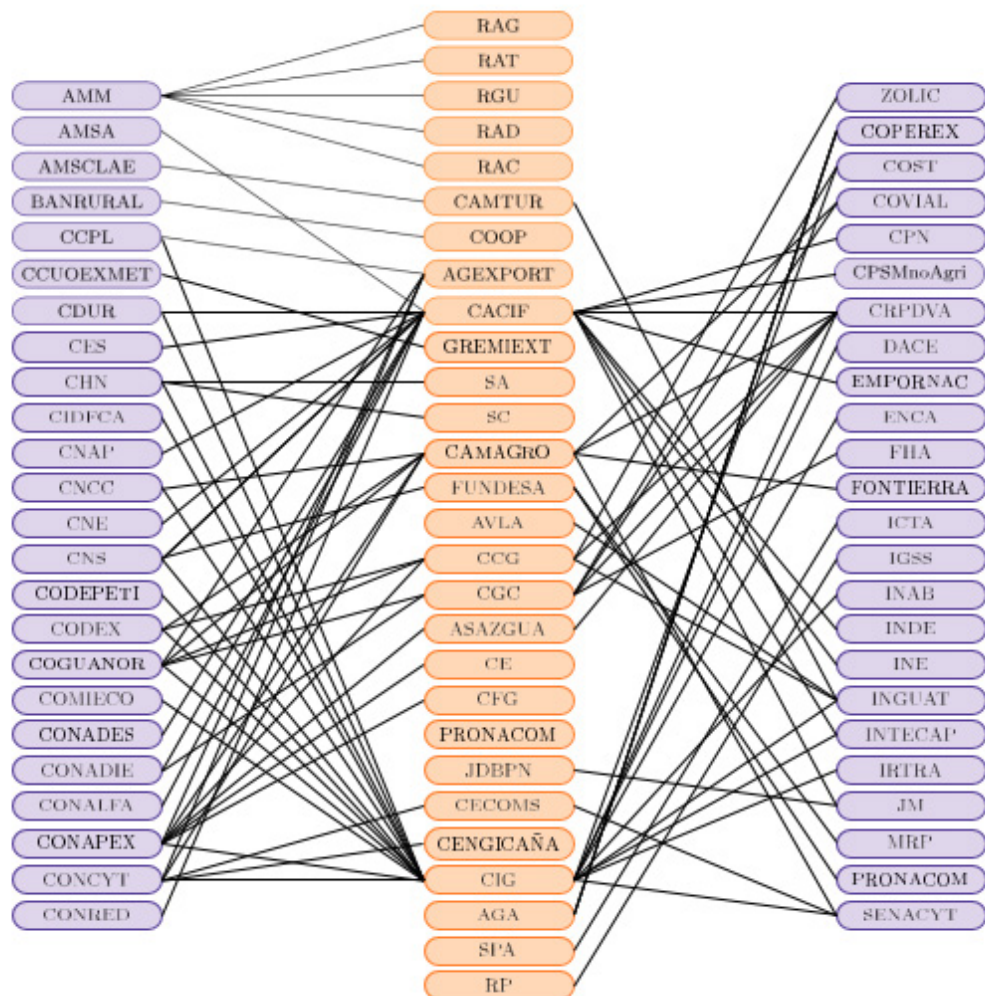
¹² La CICIG fue creada en diciembre 2013 por las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala con el mandato de investigar y desarticular la existencia de estructuras ilegales y clandestinas que actúan independientemente o con vínculos con el Estado y que atentan contra los derechos humanos.

formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1993, 13). La captura del Estado en su actuar recurre a las instituciones formales. Es decir, los organismos del Estado, partidos políticos, centros de educación organizaciones patronales, sindicatos, entre otros, y las reglas formales¹³, con procedimientos formales como puede ser el cabildeo, la asesoría técnica, la “puerta giratoria” o influencia sobre la elección, designación de funcionarios públicos, comentaristas de medios de comunicación cooptados o pagados. Esta maquinaria está dirigida a influir en la formulación, aprobación y ejecución de leyes, normas o reglamentos, así como el control o influencia en los tres poderes del Estado.

En la Figura 2 se presenta un mapa del conjunto de entidades del sector empresarial organizado que tienen presencia en diversas instituciones del gobierno. Es un ejemplo de los mecanismos formales (legales) de influencia y captura del Estado guatemalteco.

13 “Las reglas formales incluyen políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales y finalmente a contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares” (North, 1993, 67).

Figura 2: Representación formal del sector privado en instituciones del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base de datos proporcionada por Plaza Pública. Universidad Rafael Landívar (URL). Ver Anexo 3 para significado de las siglas.

Las instituciones informales¹⁴ son quizás las formas más importantes en la captura del Estado y en particular, de la corrupción. Según Williamson (1989) hay que prestar atención a las instituciones informales y arreglos *ex post* una vez que se han aprobado las leyes y reglamentos. Esto ocurre debido a que los instrumentos legales (contratos, convenios, leyes, etc.) pueden ser incompletos y no es posible prever todas las acciones futuras de los actores involucrados o afectados por dichos arreglos. Un claro

14 "Las instituciones informales son las interacciones, los códigos de conducta, comportamientos, convenciones en las relaciones con la familia, la actividad empresarial, política, en el gobierno etc. que se transmiten socialmente y que son parte de la cultura" (North, 1993, 54-55).

ejemplo es el “Decreto 29-86 Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila”, que ha sido utilizado como medio para eludir el pago de impuestos¹⁵.

Estos arreglos informales, en la fase de ejecución, son una barrera que limita el objetivo formal de la política fiscal, que es proveer servicios públicos y crear capacidades productivas que contribuyan al bienestar general de la población y/o de servir de mecanismo de ajuste de la distribución del ingreso (Martner, Podestá y González, 2013).

Es decir, las instituciones informales no son necesariamente ilegales o ilegítimas. El cabildeo y la presión por los medios de comunicación social pueden ser dos ejemplos de ello. Sin embargo, las formas legales pueden ser o resultar ilegítimas cuando el medio es complementario o parte del conjunto de prácticas corruptas, con el fin de obtener ganancias extraordinarias que, de otra forma, no se obtendrían.

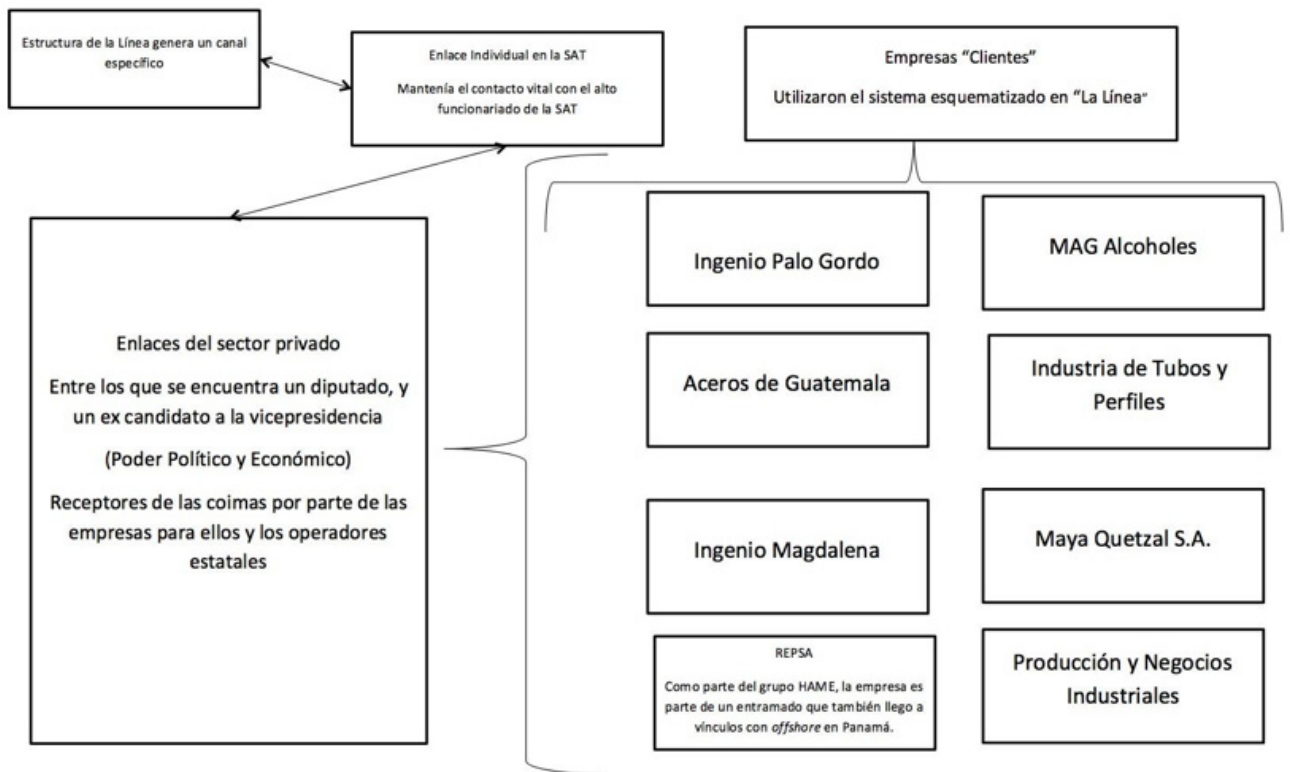
La corrupción¹⁶, como instrumento de captura¹⁷, no la pequeña corrupción, como correctamente lo expresa ICEFI (2017) tiene diversas modalidades o tipos: soborno, malversación de fondos, fraude, extorsión, favoritismo, nepotismo, colusión horizontal entre actores privados para extraer beneficios del sector público (Bohem, 2017).

15 El decreto, como su nombre lo indica, tenía el objetivo de promover, incentivar y desarrollar las exportaciones. Entre otros beneficios se concedió exoneración total de impuestos sobre la renta por un período de 10 años. Por medio de subterfugios, las empresas extendieron el plazo por muchos años, o se hacen interpretaciones de la ley para inscribir a empresas que no cumplen los requerimientos de maquila.

16 Corrupción, según la Real Academia Española, es: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

17 A diferencia de la tesis de que la corrupción es un instrumento, y quizás el principal en la cooptación, ICEFI al referirse a los tipos de corrupción expone que “otra de las formas de corrupción más graves es la denominada captura del Estado” (ICEFI, 2017, 34).

Figura 3: Caso traficantes de influencias



Fuente: Elaboración propia con información de CICIG (2018).

En el libro *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Acemoglu y Robinson, 2013) sus autores explican las diferencias de desarrollo entre países o las desigualdades sociales. A lo largo de su exposición narran pasajes históricos sobre las diferencias entre, por ejemplo, el alto desarrollo de los Estados Unidos y el atraso de México. Parte de la explicación es que a Estados Unidos llegaron ingleses emprendedores que supieron crear instituciones democráticas, en cambio a México fueron los españoles (Acemoglu y Robinson, 2013, 24).

Desde esta perspectiva, una conclusión es que la diferencia de las instituciones explica las diferencias en el nivel de desarrollo. El atraso de México, de Centroamérica o de Venezuela, se debe a que las instituciones funcionan en una lógica extractiva al sacar recursos de la población a favor de un grupo, sin proteger los derechos de propiedad en condiciones iguales, sino más bien con privilegios para una minoría que ha capturado a las mismas instituciones del Estado. Hay ausencia o debilidad de instituciones democráticas y, en contraposición, prevalecen funcionarios corruptos.

Siguiendo esta lógica, la solución a las asimetrías del desarrollo sería obvia y relativamente sencilla de formular: eliminar las malas instituciones del Estado y crear otras que sean democráticas, como las instituciones públicas y privadas de los países ricos (por ejemplo, el caso de Estados Unidos) y reducir o eliminar las reglas formales que obstaculizan el libre juego del mercado, etc. En la misma línea habría que plantear la reducción del Estado, ya que a menor tamaño, menos gasto y menos pago de impuestos. Con menos impuestos, expresan los empresarios, se tendría más inversión privada y empleo. Con un gasto público moderado y prudente se lograría, por tanto, más eficiencia y eficacia del Estado y del mercado.

Sin embargo, las instituciones, particularmente las relacionadas con los aspectos fiscales (Congreso de la República, Superintendencia Administración Tributaria, las leyes tributarias, las prácticas de corrupción) no se pueden ver al margen de la concentración y ejercicio del poder que tienen y del que hacen uso unos cuantos. Si bien se coincide con los neo-institucionalistas en que las instituciones cuentan, es importante estudiar cómo históricamente se han estructurado, así como también el grado de poder e influencia que tienen los actores. Retomando el ejemplo de los incentivos fiscales, éstos pueden reducir los costos de transacción de las empresas y aumentar sus ganancias, pero los beneficios no se reparten por igual sino en proporción a la capacidad de negociación, de influencia y de poder de mercado. “Aumentar la eficiencia mediante reformas que disminuyan los costes de transacción acarrea, en muchos casos, impactos distributivos negativos sobre ciertos agentes” (Chang, 2006, 21).

2.2. Las élites empresariales

En el lenguaje coloquial la palabra élite se usa para hacer referencia a un pequeño grupo, selecto o privilegiado, dentro de una o sociedad o grupo más amplio. Aparentemente no hay duda cuando se usan las expresiones “la élite política”, “la élite intelectual”, “la élite de la sociedad”, etc. y en ese sentido, es común escuchar el vocablo “élite económica” para referirse al pequeño grupo de empresarios que concentra la mayor riqueza e ingreso de un país. Sin embargo, no hay consenso de cómo definir la expresión de “élite económica”.

Más que analizar la trayectoria del concepto o las diversas interpretaciones, se pretende señalar la ambigüedad en que se puede incurrir debido a la

complejidad de lo que se quiere conceptualizar como élite económica. Por ejemplo: ¿la élite (o élites) es una clase, es parte de la clase dominante o son lo mismo? ¿Quiénes son las élites? ¿Es el grupo más rico que concentra un porcentaje del ingreso nacional? ¿Se puede considerar al Estado independiente de las élites?

También hay una tendencia a diferenciar (y a veces de manera independiente) entre las élites económicas, élites intelectuales y élites políticas. En el análisis que aquí se sigue para definir a las élites económicas se considera que el eje es la concentración y centralización económica que deriva y da sustento a la capacidad política de las élites. Este criterio no excluye que, bajo determinadas circunstancias, los partidos políticos y sus dirigencias puedan constituirse en un polo de poder, pero dentro de ciertos límites. Mills, uno de los autores más citados en los estudios de las élites, señala que entre los grandes acontecimientos históricos y la minoría que ejerce un gran poder hay un entrelazamiento con las grandes instituciones de la sociedad moderna. Estas son: el Estado; las empresas económicas y el Ejército, en ellas reside el máximo poder nacional (Mills, 2013)¹⁸.

En el caso de Guatemala hay una tendencia a dividir a las élites en dos grandes grupos: las élites tradicionales, donde se ubica a los empresarios de la agroindustria, cemento, bebidas alcohólicas, entre otras y las élites emergentes, donde están las empresas de la construcción que han acaparado los contratos en infraestructura pública, las empresas telefónicas, y probablemente, la participación de capitales de origen no lícito.

Se ha extendido la percepción de que, dentro de las élites tradicionales, hay una modernización o diversificación de sus actividades económicas y pueden ser consideradas como élites en transición y, “esa transición ocurre en las fuentes de acumulación, donde la agricultura tradicional extensiva pierde fuerza, y sus actores, peso político” (Gutiérrez, s.f., 5). Con la globalización y la desregulación de los mercados está surgiendo una élite cuyo capital se está transnacionalizando y dando origen a las llamadas multilatinas. En Centroamérica son los grupos más poderosos y están en la ola de la tecnología (Segovia, 2017).

Desde el punto de vista político la división entre oligarquía tradicional, sectores en transición y una élite emergente tiene la virtud de comprender

18 En referencia a la sociedad estadounidense.

las pugnas y contradicciones en torno al control del aparato del Estado y los nuevos motores de acumulación capitalista. Esta es una tipología que implícitamente tiene el supuesto que las élites operan en una economía cerrada, por ello es importante la reflexión de Segovia sobre la transnacionalización de las élites nacionales. Estas clasificaciones se consideran insuficientes para intentar explicar el comportamiento de las élites respecto a la captura de la política fiscal y sus instituciones.

Frente a lo anterior se propone examinar la captura de la política fiscal como parte del proceso de acumulación capitalista, el cual ha tenido diferentes modalidades como la acumulación por desposesión planteada por Harvey (2004) o los procesos de privatización, o los derivados de la apertura comercial. La hipótesis detrás de este planteamiento es que la modalidad de acumulación del capital es un determinante del comportamiento de las élites hacia la política fiscal. Dicho de otra manera, aunque puede haber un consenso entre la clase dominante, hay diferencias de comportamiento según sea el sector o actividad económica. Un ejemplo es la élite situada en la maquila. Este sector es tomador de precios en el mercado internacional en condiciones donde los países maquileros basan su competencia en los precios, por lo que las élites presionarán hacia la baja salarial, reducción de impuestos y privilegios fiscales, como una forma de competir con bajos precios. Es distinto el comportamiento del empresario del comercio que depende del mercado interno y que pueden trasladar total o parcialmente los impuestos hacia los consumidores.

Con este enfoque se plantean las tres categorías que se representan en la Figura 4.

- Las élites cuyo proceso de acumulación de capital se origina en el mercado externo. Los casos más representativos son el comportamiento de las élites empresariales de agroexportación (azucareros, palma de aceite), la minería o la maquila.
- Las élites que para la acumulación del capital dependen del mercado interno. Estas han sido élites con gran poder por operar en estructuras monopólicas ubicadas en el consumo interno, tales como los casos de la avicultura, la industria de alimentos y bebidas alcohólicas, refrescos, cementos, etc.
- Las élites que han hecho del Estado su principal palanca de acumulación de capital. En este sector se encuentran los negocios de las farmacéuticas, grandes constructores, los políticos-

empresarios, los empresarios-políticos que han acumulado su capital mediante la corrupción, entre otros.

Con las intersecciones de la Figura 4 se representa la zona la relación y superposiciones entre las élites empresariales. En efecto un mismo grupo empresarial o familia puede tener inversiones en diferentes actividades económicas y, por lo tanto, intereses fiscales en dos o las tres categorías. Asimismo, miembros de las élites pueden ser parte o tener relación con actores empresariales que han acumulado capital apoyándose en actividades ilícitas.

Figura 4: Élites empresariales según fuente de acumulación del capital



Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo influye cada tipo de élite en la captura del Estado? ¿Operan igual o hay diferencias?

2.3. La captura del Estado

Se considera que hay una captura del Estado (y de la política fiscal) por parte de las élites económicas cuando, por lo menos, concurren los siguientes factores:

1. Hay incidencia y control sistemático de estructuras y procesos de decisión de las políticas públicas (puede ser en la totalidad o en parte del proceso de la formulación, legislación, ejecución, control y evaluación).
2. Es una relación de poder asimétrica en favor del actor privado frente al Estado y otros sectores de la sociedad.
3. La élite económica actúa en función de su propio beneficio. En la negociación y captura puede haber otros beneficiarios o no, pero en última instancia hay un beneficio neto para las élites y un detrimento de activos del Estado (fiscales, bienes del Estado, etc.).
4. Se emplean mecanismos, formas o procedimientos formales, informales, legales o ilegales; ilegítimos aunque también pueden ser “legitimados” socialmente.

Con estos elementos se pretende aclarar la especificidad que tiene la captura del Estado, porque no cualquier incidencia o control en la política pública, o la obtención de algún beneficio específico pueden considerarse como captura del Estado. Lo esencial es esa incidencia y control sistemático. Es decir, que no es casual o aislada sino que se actúa de forma consciente, con ciertos métodos, recursos y que es parte del sistema de distribución de la riqueza y del ingreso. La captura está asociada al concepto de élite económica expuesta en párrafos previos.

Según Durand (2017, 14) “la captura ocurre cuando las élites corporativas activan sus ingentes recursos, redes de influencia y soporte profesional (estudios de abogados, consultoras tributarias y contables, empresas de publicidad y de manejo de imagen) para ejercer ‘influencia desmedida’ sobre un sistema político que les brinda ventajas”.

La captura de la política fiscal no sucede en el vacío ni por las capacidades y habilidades de los operadores políticos o soborno de funcionarios públicos. Estos hechos se dan, pero son posibles por la existencia de un contexto histórico, el sistema político y de partidos políticos, y debilidad

de las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Su origen no es a partir de un personaje o funcionario público en particular. Es un fenómeno histórico y sistémico que se profundizó con la internacionalización del capital ilícito, las actividades del narcotráfico y el crimen organizado, y en lo nacional, por las redes de poder en alianza con los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) que se vieron fortalecidas en la guerra contrainsurgente o que tuvieron su origen en los servicios de inteligencia militar.

Recuadro 1: **Red de poder y las RPEI**

Se entiende como un fenómeno ilícito de actividad mixta político-económica, de carácter informal e ilegal que subyace y se materializa en las capas inferiores de la realidad guatemalteca. Es posible afirmar entonces que los CIACS predominantes en la actual coyuntura pueden entenderse como una subclase de la criminalidad del poder, configurada materialmente como una Red Político- Económica Ilícita (RPEI).

Una definición de RPEI es: la confluencia y/o agrupamiento de individuos que se auto-organizan y cooperan, comunican e informan y poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas aunque colateralmente lícitas.

Estas actividades político-económicas llevadas a cabo por agentes (personas físicas y/o jurídicas) con algún grado de informalidad, poseen una serie de características que hacen de la red una entidad informal y/o ilegal que busca y, en ocasiones, logra sustraerse del cumplimiento legal a cargo de las autoridades gubernamentales (CICIG, 13).

3. Sección tercera:

La captura de la política fiscal.

3.1. Las instituciones formales

3.1.1. La Constitución Política de la República

La captura de la política fiscal se fue consolidando por medio de un conjunto de instituciones formales. Un hito lo constituye la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985. En esta normativa, la regulación de la política fiscal tiene tales restricciones que se le han denominado “candados fiscales constitucionales”.

La captura por instituciones informales se ha dado a través de la cooptación de cierto número de diputados. Esto es posible desde el financiamiento de campañas electorales a los partidos políticos, y el financiamiento directo a diputados, hasta la compra del espacio o posición ganadora en la lista de candidaturas. La razón es que, de acuerdo con la Constitución Política de la República, aunque el Ejecutivo tiene la capacidad de presentar iniciativas de ley en cualquier materia, incluyendo la fiscal, corresponde al Congreso el decretar impuestos ordinarios y extraordinarios así como determinar las bases de su recaudación (art. 239).

La Constitución Política de la República contiene, al menos, otros tres artículos que limitan la capacidad del Estado en materia fiscal. El artículo 243, Principio de Capacidad de Pago, “prohíbe los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna” la cual se define como aquella en la que “un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces”. El artículo 28, sobre Derecho de Petición, indica que “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 impuestos o garantía alguna”. Es decir, que en materia tributaria, se excluye el principio de *solve et repet* que comúnmente contempla la legislación en otros países, obligando a los contribuyentes a estar solventes antes de iniciar cualquier reclamo contra el Estado. Y, el artículo 41, Protección al Derecho de Propiedad, que “prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias, dice que las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido”.

Estos candados constitucionales han dado pie para que, con base a los artículos 133 y 134 de la “Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad”, diversos actores presenten recursos contra alguno o varios de los elementos incluidos en los distintos intentos de reforma tributaria que ha impulsado el Estado.

De acuerdo con Fuentes Knight (2011) la inclusión de dichos candados en el articulado constitucional se explica por cinco razones fundamentales: 1) La reacción contra los gobiernos militares posibilitó que la protección de los derechos ciudadanos se extendiera a los derechos de los contribuyentes; 2) La falta de representación de las fuerzas de Izquierda en la Constituyente; 3) La influencia de la corriente neoliberal; 4) La concentración de las fuerzas más progresistas en el tema de la propiedad y no en el fiscal; y 5) La coexistencia de varias visiones ideológicas que implicaron que, en la práctica, la visión social fuera desplazada.

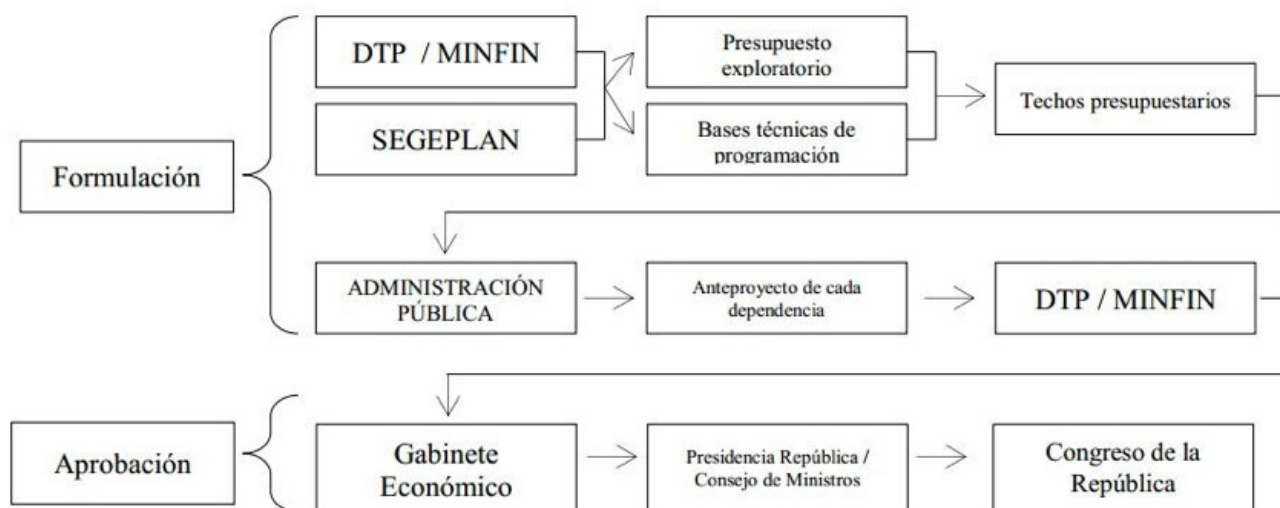
La inclusión de los candados no solo limitó la capacidad del Ejecutivo para impulsar reformas tributarias, sino que favoreció la posibilidad de que grandes evasores acudan al sistema judicial para retardar o impedir la aplicación de sanciones.

3.1.2. La formulación del presupuesto de la Nación

La formulación del presupuesto público anual corresponde a la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del MINFIN, que, de manera conjunta con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), elabora un presupuesto exploratorio para fijar los denominados “techos presupuestarios” y posteriormente, compartirlo con toda la administración pública y proceder a la elaboración del anteproyecto de cada dependencia. Concluida esta etapa, la DTP analiza, ajusta y consolida las propuestas y somete el proyecto de presupuesto al gabinete económico¹⁹ para su análisis y éste, a su vez, lo remite al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros lo valide y lo remita al Organismo Legislativo para su discusión y aprobación final (Figura 5).

¹⁹ Gabinete Económico es el nombre que se da en Guatemala al órgano consultivo del Organismo Ejecutivo conformado por los ministros de Estado, quienes conocen los temas que son sometidos a su consideración por la Presidencia de la República. Su funcionamiento está considerado en la Constitución Política, artículo 195.

Figura 5: El proceso de formulación presupuestaria en Guatemala

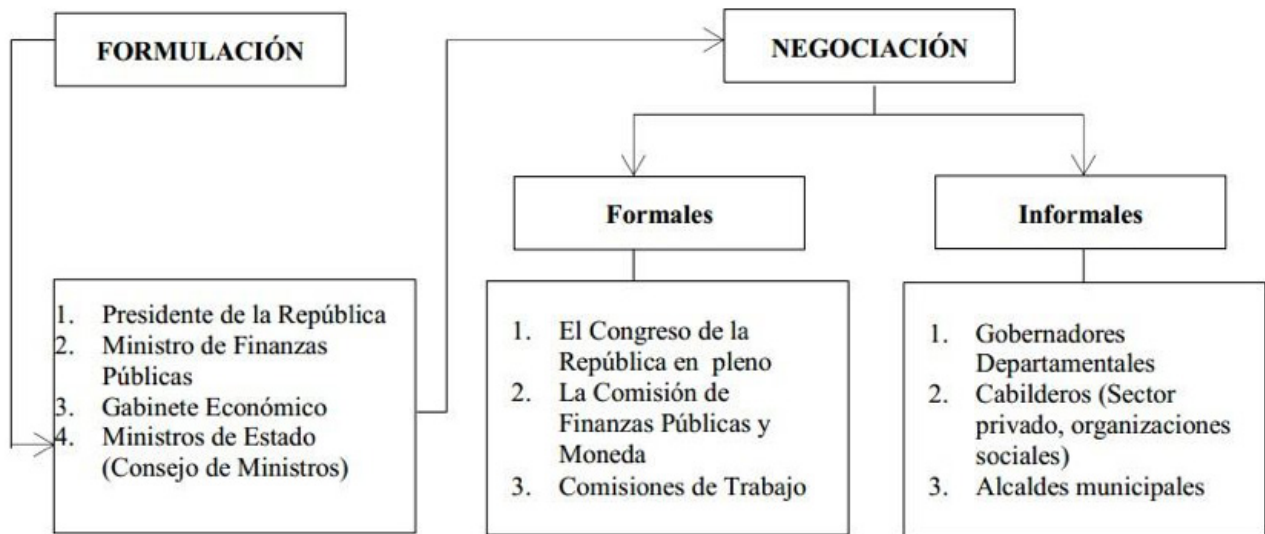


Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Formulación Presupuestaria 2005.

Este proceso tiene dos dimensiones. La primera, de carácter técnico: el proyecto de presupuesto se configura atendiendo a aspectos meramente económicos y sociales. La otra dimensión es la de la negociación política, en la que confluyen diferentes actores con intereses y prioridades particulares (Figura 6).

En referencia a la aprobación del presupuesto público por parte del Congreso en el caso de México, Ugalde (2014b, 12) señala que “al igual que en otros países, muchos legisladores centran su atención en la gestoría de recursos para proyectos de beneficio político y local sin prestar atención al contenido global del presupuesto”.

Figura 6: Los actores en la formulación y negociación presupuestaria



Fuente: Elaboración propia.

Los actores que intervienen en la negociación del presupuesto constituyen un grupo de actores formales, entendidos éstos como aquellos que, por designación de las leyes vigentes, tienen participación en este proceso²⁰. En un segundo grupo están aquellos que participan de manera no formal, es decir, no designados dentro del marco legal y que, sin embargo, tienen a su alcance los medios y las relaciones para tal propósito. Si bien, estos últimos están vinculados a instituciones formales, tales como las gobernaciones departamentales o las alcaldías municipales, en la práctica se da la participación de actores fuera del sistema, que tienen incidencia en la disposición de los recursos del presupuesto público. Esto ocurre porque existen grupos de interés como empresarios, representantes de organizaciones sociales, financiadores de las campañas políticas, entre otros, que buscan asegurar que en la propuesta final del Presupuesto queden debidamente considerados sus intereses. Dado que los intereses nacionales y su priorización no necesariamente coinciden con los de los actores informales, se crean condiciones para que surjan arreglos en la configuración del presupuesto, muchas veces en el plano de lo ilegal (corrupción). Además, “la forma improvisada como se incluyen ahora

²⁰ El Acuerdo Ministerial n° 217-2004, de fecha 30 de diciembre de 2004, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas contiene el “Manual de Formulación Presupuestaria”, que detalla la base legal y traza la ruta que sigue la formulación del presupuesto público en Guatemala.

proyectos etiquetados en el presupuesto facilita las ocurrencias y estimula la corrupción” (Ugalde, 2014).

Por su parte, el Legislativo y la comisión de Finanzas Públicas y Moneda (a cargo de la evaluación del proyecto de presupuesto) también se ven sometidos a presiones de quienes formulan el presupuesto, es decir los ministros y secretarios de Estado, lo que ha pasado a considerarse como algo “normal”. Un diario local señala que “en tan solo tres días de desfile de funcionarios ministeriales ante la Comisión de Finanzas Públicas del Congreso han salido a la luz más datos, criterios de decisión, detalles operativos y “gatos encerrados” dentro del proyecto de presupuesto público para 2018”²¹.

El Poder Legislativo busca incidir de manera directa en la asignación de recursos presupuestarios, por dos razones fundamentales: una es en cumplimiento de los intereses de las organizaciones políticas y financieristas que los condujeron al cargo (pago de favores), y la segunda, por los incentivos que producen los sistemas electorales en general, lo que propicia que los legisladores busquen favorecer con los recursos públicos a los conglomerados de votantes. Esta es, entre otras, la razón por la que el tamaño de los presupuestos muestra un comportamiento cíclico, en donde la mayor demanda de recursos se da previo a los procesos electorales.

En el caso de Guatemala, por principio constitucional los diputados tienen la potestad de incorporar modificaciones al proyecto de presupuesto, sin restricciones de ninguna clase. En alusión a la experiencia argentina, Alejandro Bonvecchi (2004) señala que “el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario depende de cinco variables: las atribuciones que la Constitución y las Leyes le acuerden a dicho poder en la materia; el sistema de partidos políticos; el sistema electoral; los procedimientos formales e informales para el tratamiento legislativo del presupuesto; y el contexto macroeconómico y la situación financiera del Estado”. En ese sentido, se dan algunas similitudes con el caso guatemalteco.

3.1.3. Leyes fiscales en favor de las élites económicas

Uno de los objetivos de las élites para influenciar o controlar la política fiscal es la búsqueda de maximizar ganancias, argumentando el estímulo

²¹ El Periódico. (2/11/2017). “Torcido presupuesto público”.

a las actividades productivas, el crecimiento económico y la generación de empleo²².

A este respecto, en el estudio *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*²³, Roca (2010) trata de establecer los beneficios que las exenciones fiscales tienen sobre la economía, concluyendo que el Estado se constituye en una especie de “socio tonto” ya que contribuye con un porcentaje de la inversión -vía exoneraciones fiscales por incentivos a la inversión- sin recibir utilidades a cambio. El mismo estudio agrega que la efectividad y la eficiencia de los incentivos fiscales podrían determinarse a nivel micro, pero dada la legislación vigente en la mayoría de países, que protegen la información de las personas (secreto tributario), la posibilidad de realizar micro simulaciones o micro estimaciones de impacto, es prácticamente nula.

Aún en los casos en que esto fuera posible, hasta ahora se han enfrentado limitaciones importantes para determinar cuánto de la inversión y los beneficios producidos en términos de crecimiento económico, generación de empleo y contribución al bienestar guardan relación con los beneficios fiscales que las empresas reciben. No obstante estos argumentos, en Guatemala se continúan planteando iniciativas de ley que proponen exenciones y exoneraciones de impuestos. Solo en 2016 fueron presentadas las siguientes²⁴:

- Diez proponen exenciones al IVA
- Ocho al IVA sobre importaciones
- Ocho plantean exenciones de derechos arancelarios en las importaciones
- Nueve buscan exenciones sobre el pago del ISR

“Uno de los argumentos a favor de los incentivos tributarios es su efectividad: si atrajeran buenas inversiones que generarían empleos de calidad, no hay por qué cuestionarlos o suprimirlos. Sin embargo, los

22 Según el estudio reciente del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) “Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas” (2017).

23 “Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios”, Roca (2010).

24 ICEFI. (2017). “Incentivos Fiscales en Guatemala: ¿cómo transitar de privilegios a políticas efectivas de inversión y empleo?”

datos analizados por el ICEFI revelan que, en el caso de Guatemala, los beneficios han sido escasos o incluso nulos” (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2017)

A pesar de esta realidad, las exenciones fiscales han permanecido de manera sostenida en la estructura fiscal a través de los años (ver Anexo 1). Los datos producidos por la misma Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) evidencian, en una rápida vista a las cifras del gasto tributario (que contabiliza el monto de las exenciones fiscales conferidas por el Estado a determinadas ramas de actividad económica), que el monto de las exenciones en promedio representa cerca del 6% del presupuesto programado para el período 2010-2012 y alrededor del 3% para el periodo 2013-2015.

Si bien el monto global de las exenciones conferidas como porcentaje del PIB se ha reducido, es notorio que las empresas más favorecidas son aquellas que se desempeñan en el ramo de la intermediación financiera, las empresas amparadas por el Decreto 29-89 (que exonera en el 100%, durante 10 años en el pago de impuestos sobre la renta (ISR) y de los impuestos ordinarios y extraordinarios, a las rentas provenientes de la exportación de bienes elaborados o ensamblados en el país y exportados), de las maquilas en general, a las empresas que operan en zonas francas y algunas ramas de la industria farmacéutica (como la importación de medicamentos denominados “genéricos”). En contraposición, las exenciones conferidas a los asalariados en relación de dependencia se han reducido sustancialmente, afectando a las capas medias de la población, más que a cualquier otro segmento.

Prado (s.f.) hace una importante reflexión sobre la injerencia de las élites económicas en el diseño de la política fiscal, señalando que éstas:

“[...] no sólo no se observan cambios sustantivos en sus lógicas de acumulación (control poblacional; subsidios y exoneraciones fiscales; cooptación de instituciones públicas; concentración de capitales, entre otras); [...] sino además] despliegan también, en línea de continuidad con su historia de vida, recurrentes y efectivas estrategias para impedir intentos gubernamentales y de la sociedad para ampliar la carga tributaria que les afecte o aseguran la presencia de profesionales afines en puestos clave de la administración hacendaria. También han influido directamente en el diseño de legislación laxa y elusiva

en materia fiscal y su intervención ha sido decisiva para mantener [...] un marco constitucional que le impide el poder tributario al Estado”.

3.2. Las instituciones informales

3.2.1. Las élites y el ejercicio de la administración pública

Las élites económicas están insertas en los niveles ministeriales y secretarías del Estado, desde donde ejercen presión según los objetivos de los grupos que representan. Esta condición incorpora fuertes sesgos en la configuración de las asignaciones presupuestarias.

Esta forma de hacer gestión pública en la que los cargos clave son desempeñados por empresarios, surgió en la década de los 90’ como un mecanismo alternativo denominado “la nueva gestión pública” bajo el argumento que la eficiencia en la administración de los negocios privados, podría replicarse en la administración de las entidades del Estado. El formato se originó y desarrolló en el modelo neoliberal, particularmente en países anglosajones como Estados Unidos y Canadá, en los que la relación entre los sectores empresariales con el gobierno se fue haciendo más estrecha, consecuencia colateral de los procesos de privatización de las empresas públicas.

Cuadro 1: Integrantes de Gabinetes de Gobierno vinculados al sector empresarial, años 2008-2017.

Gobierno del Presidente Álvaro Colón (2008-2011)		
Carlos Meany	Ministro de Energía y Minas	Empresario vinculado al negocio de la generación de energía
Luis Alejos	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Empresario de la construcción
Gustavo Alejos	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Vinculado a negocios con compañías farmacéuticas
Roberto Dalton	Programa Nacional de Fertilizantes	Miembro de la familia dueña de DISAGRO, compañía de fertilizantes.

Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina (2012-2015)		
Alejandro Sinibaldi	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Empresario de la construcción, generación de energía, entre otros
Sergio De La Torre	Ministro de Economía	Negocios varios, miembro del CACIF
Erick Archila Dehesa	Ministro de Energía y Minas	Varios negocios, entre otros, construcción y medios de comunicación
Juan de Dios Rodríguez	Secretario Privado de la Presidencia de la República/Presidente del IGSS	Empresario de la construcción y otros
Gobierno del Presidente Jimmy Morales (2016 al presente)		
Sherry Ordóñez	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Contratista del Ministerio de Comunicaciones. Representante de Ingeniería y Servicios Viales y contratista del Estado entre 2006 y 2014.
Rubén Morales	Ministro de Economía	Empresario vinculado a AGEXPORT
Julio Héctor Estrada	Ministro de Finanzas Públicas	Negocio Inmobiliario y vínculos con el sector exportador (AGEXPORT)
Mario Méndez	Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Propietario de empresas del sector de exportación de plantas ornamentales

Fuente: Elaboración propia, con base en notas de prensa. Ver Anexo 2.

Esta forma de administrar la Hacienda Pública, a la que algunos autores denominan “el modelo neogerencial” no se produjo de la noche a la mañana como ilustra Bautista (2008). “La implementación de las técnicas de Nueva Gestión Pública no fue repentina, se acompañó de dos situaciones clave, por un lado, del agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático de las administraciones públicas y, por otro, la expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría”.

Con la incorporación de las herramientas de gestión empresarial a la administración pública, cuyo resultado real en términos de eficiencia se desconoce, se incorporaron también las ineficiencias de la administración privada, entre otras el denominado “problema de agencia”, término que se

utiliza en el ámbito de las finanzas corporativas para referirse al conflicto que suele suscitarse de manera recurrente entre quienes ejercen la función directiva dentro de las grandes empresas y los dueños de éstas. Es claro que estos negocios no son administrados directamente por los accionistas, lo que produce conflictos de interés en muchos casos, porque los objetivos del administrador no necesariamente están en alineación con aquellos.

En la administración pública la situación se agrava porque los ministros o secretarios a cargo manejan agendas propias, en las que el pago de favores políticos y el afán de beneficio propio se convierten en la motivación principal para la toma del control de las entidades, sin que los intereses del país y de la sociedad figuren en sus prioridades. Adicionalmente, esta misma dinámica produce un sentido de feudo en cada una de las dependencias públicas, perdiéndose de vista que el Estado funciona como un todo y existe para unos fines puntuales, en busca del beneficio colectivo.

Estos modos de gestión derivan en efectos adversos al desarrollo del país, tales como: la evasión de la responsabilidad pública, la alteración de los fines públicos, los sueldos excesivos de los altos funcionarios públicos, el trato de favor desde el gobierno a las empresas privadas, los privilegios a las empresas privadas y el trampolín político al sector privado. “El hecho de introducir en los gobiernos los principios de la competencia privada, acompañados del “espíritu capitalista” ha comenzado a generar conductas inadecuadas si se comparan con los principios originales de ética pública y buen gobierno” (Bautista, 2008, 10-12). En ese sentido y en referencia al caso de Guatemala se comenta:

“Para una parte de la élite económica guatemalteca, la administración pública actual seguramente es perfecta porque a ella, sin mayor control de calidad, le venden sus productos; porque le cobran altas tasas de interés por la deuda pública; porque ponen a «su gente» en puestos clave de política económica, regulación del mercado e incluso Justicia. Porque en definitiva, tienen en lo público un sirviente. En este país tiene más influencia económica que el gobierno, una cementera, las telefónicas o las fábricas de cerveza y aguas gaseosas, con las consecuencias sociales y políticas que esto implica” (Menkos, 2017).

Fuentes Knight (2011) describe con amplitud el empleo de las denominadas instituciones informales. Es decir, ese conjunto de prácticas, conductas y normas implícitas de las que hacen uso las élites en su propio beneficio. Narra con ejemplos cómo la aprobación de las iniciativas depende de la correlación de fuerzas en el Congreso²⁵ y, según su experiencia en dos años y medio de gestión como ministro de Finanzas, considera fundamental que las minorías, ya sea del sector privado o del Congreso, no ejerzan poder de veto. El mismo autor se pregunta: ¿Qué determina el poder de veto de las minorías en Guatemala? Se responde a sí mismo considerando que el “poder de veto del sector privado surge al menos parcialmente de la debilidad de los partidos políticos, que es en parte resultado de su falta de independencia financiera” (Fuentes Knight, 2011, 380-381).

“Hubo dos procesos de negociación que ilustran en la práctica las consecuencias de ciertas formas de negociación en Guatemala, [...] El primer proceso es la negociación escondida, clandestina, oscura, informal, de la cual pocos se enteran [...] La segunda es aquella en que se interactúan con una contraparte a quien la negociación le da poder de veto, como ocurría con la cúpula empresarial, puesto que al comprometernos a llegar a un acuerdo con ellos, nos amarrábamos que si no había acuerdo no podíamos avanzar” (Fuentes Knight, 2011, 354-355).

3.2.2. Defraudación tributaria

El delito de defraudación tributaria está tipificado en el Código Penal guatemalteco, capítulo IV, artículo 358 A, según el cual éste consiste en la simulación, ocultación, maniobra, ardid o cualquier otra forma de engaño, y que como resultado de ello induzca a error a la Administración Tributaria en la determinación o el pago de la obligación tributaria, de manera que produzca detrimento o menoscabo en la recaudación impositiva. El concepto de defraudación es amplio, ya que abarca una importante lista de actividades o transacciones que aparecen enumeradas y descritas en

²⁵ Correlación que fue construida durante las campañas electorales financiadas por las élites empresariales, y en el interior del país por los capitales ilícitos.

el Código Penal²⁶ catalogadas como tales, siendo además un fenómeno global, que afecta en mayor o menor medida los niveles de disponibilidad de fondos públicos para que los Estados puedan cumplir con la atención de sus necesidades.

Un ejemplo de lo anterior es el caso analizado por expertos del Banco Mundial (BM) acerca de las economías de Malawi y Namibia²⁷, en el que se afirma que la corrupción y la evasión tributaria tuvieron alta significancia como porcentaje del PIB: 5% y entre 8-12% respectivamente (Yikona, s.f.). Este mismo estudio concluye que “las pérdidas causadas por la corrupción y la evasión tributaria son poderosos ejemplos de cómo las actividades criminales pueden tener potencialmente enormes efectos negativos sobre el desarrollo económico [ya que, además] el dinero obtenido ilícitamente no se gasta en inversiones productivas que puedan tener un efecto multiplicador en la economía y beneficiar a la gran mayoría de la población, en lugar de solo a unos pocos elegidos” (Yikona, s.f.). La corrupción, por lo tanto, es corresponsable de la pobreza y el subdesarrollo del país, pues “[...] en el largo plazo el crecimiento económico depende de las decisiones del gobierno, la política fiscal, la infraestructura, y el seguimiento del orden y la ley. Estos factores de crecimiento, a su vez, son los conductos más frecuentes mediante los cuales se canalizan las actividades corruptas del sector público, debido a su estrecha relación con las variables que componen el presupuesto del Estado, a saber, gasto público de inversión e impuestos” (Palacios Luna, 2014, 113).

En el caso de Guatemala, el contrabando y la defraudación aduanera significan grandes pérdidas a los ingresos públicos, llegando incluso a comprometer la soberanía del Estado. Según el informe del séptimo año de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), dicha defraudación aduanera se manifiesta en las formas de: “paso ilegal de contenedores; alteración de las características de la documentación, mercancía (peso y aranceles aplicables, entre otros) que permite un cálculo del impuestos mucho menor del debido; simular la reexportación de bienes, amparándose en el régimen de maquila o alegando la exención de impuestos al valor agregado (IVA) a la exportación mediante autorizaciones no dictadas por el Congreso; concesiones de servicios portuarios con beneficiarios extranjeros y sus

26 El detalle y explicación de los casos que la Ley tipifica como “casos especiales de defraudación”.

27 El estudio abarcó el período entre noviembre de 2010 y febrero de 2011.

socios locales (no siempre identificados); combinación de mercancías con químicos y productos farmacéuticos para el ingreso de sustancias ilícitas y la devolución del IVA o del crédito fiscal proveniente de exportaciones ficticias” (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2014, 12).

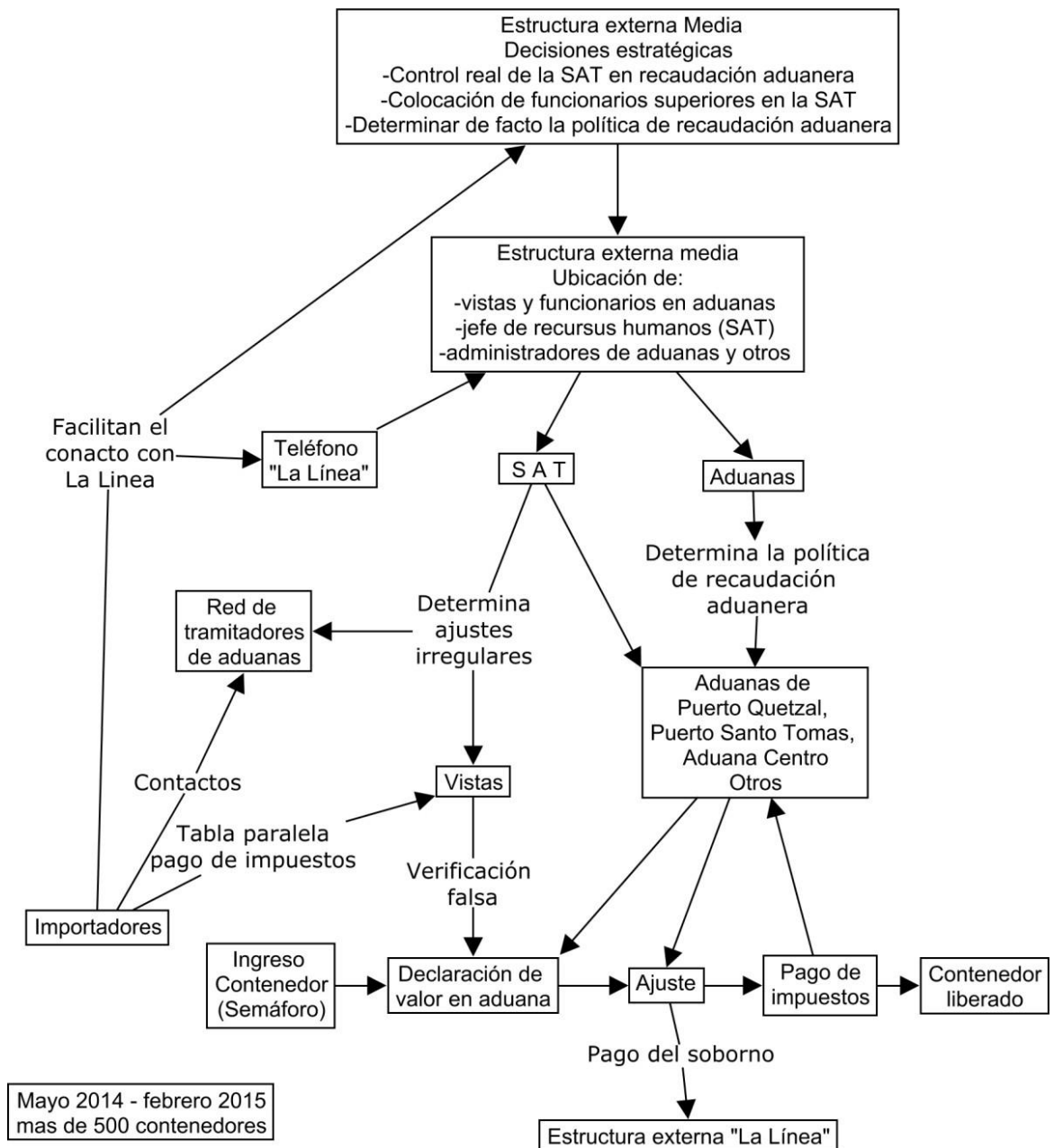
Uno de los casos más notables en el delito de defraudación tributaria es el denominado “La Línea” (Figura 7) cuya estructura era liderada por Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, ex Presidente y ex Vicepresidenta de la República, respectivamente. Además, participaban Álvaro Omar Franco y Carlos Enrique Muñoz, quienes ocuparon el cargo de Superintendente dentro de la SAT, que defraudaron importantes cantidades de dinero al erario nacional²⁸.

Con la complicidad de un amplio número de personas que, además, involucra empresarios del sector privado, los ex funcionarios ya citados tejieron un entramado de actividades fraudulentas para enriquecerse de manera ilícita y despojar al Estado de cerca de Q7.0 mil millones en impuestos dejados de recaudar por parte de la SAT. Esto significó 1,6% del PIB para el año 2014, de acuerdo con estimaciones presentadas en un estudio reciente llevado a cabo por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). El estudio señala también que los integrantes de “La Línea” se beneficiaron con el 34% de lo dejado de percibir en impuestos, que significó Q3.560 millones y los empresarios que participaron en este proceso de defraudación se beneficiaron en un porcentaje y cantidades similares, de tal cuenta que la SAT dejó de percibir Q7.041 millones en impuestos no pagados (Coyoy y Rayo, 2017).

La misma fuente indica que para el año 2015, la defraudación alcanzó Q8,6 mil millones, con porcentajes similares de beneficio para los integrantes de la red de defraudación y para el grupo de empresarios del sector privado. De tal suerte que para este año esa cantidad significó el 1,8% como porcentaje del PIB.

28 Una síntesis completa de este caso y otros delitos se consolida en el informe de CICIG denominado “Cooptación del Estado de Guatemala”.

Figura 7: El caso La Línea



Fuente: Elaboración propia con información de CICIG.

Este caso pone de manifiesto el nivel de deterioro en la institucionalidad del país, revelando, además, la asociación perversa y colusión que se da entre funcionarios de gobierno y empresarios del sector privado en detrimento de los recursos públicos y, por lo tanto, de las oportunidades de bienestar y desarrollo para el país, ya que son recursos que no llegan

a atender las prioridades del Estado. Entre ellas, las que buscan favorecer a la población más necesitada.

3.2.3. Financiamiento a los partidos políticos

Se ha estudiado ampliamente la dinámica entre los diversos actores de las sociedades que buscan alcanzar los altos cargos de dirección política en los países, como la Presidencia, las secretarías de Estado, las diputaciones, gobiernos municipales y departamentales, entre otros²⁹. En países como Guatemala, dicha dinámica encuentra en el sistema de partidos políticos la vía para materializar esas aspiraciones por controlar la administración del Estado y con ello, tener acceso a todos los “beneficios” que el ejercicio del poder confiere.

El financiamiento a los partidos políticos como mecanismo para “tomar” las instituciones del Estado nació en circunstancias en que los electores, personas en condiciones de pobreza y marginadas en su mayoría, favorecen con su voto a los políticos que disponen de recursos financieros en cantidades adecuadas para competir por su acceso a las instancias de poder, dado que “la democratización latinoamericana se desarrolló en un contexto en el que la desigualdad social y la concentración de los ingresos y de la propiedad generaron enormes asimetrías de poder, que introdujeron distorsiones en la política. Y es que, justamente, una de las grandes tensiones de la democracia se da entre la igualdad política y la desigualdad económica” (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015).

Una de las condiciones para que el ejercicio de la democracia pueda desarrollarse es la posibilidad de contar, en el sistema de partidos políticos, con recursos que permitan a éstos financiar sus campañas en tiempos electorales. Sin embargo, las reglas de juego deben estar trazadas y se deben fijar condiciones que garanticen una participación igual para los contendientes, ya que en la actualidad uno de los grandes problemas que enfrentan los sistemas democráticos de los países alrededor del mundo son justamente las asimetrías que produce esa disponibilidad desigual de recursos económicos destinados a las campañas.

²⁹ Ver, Capítulo III completo del estudio “El sistema político guatemalteco y su financiamiento”, publicado por CICIG (2015).

En tal sentido, la disponibilidad de recursos para el financiamiento de las campañas políticas juega un papel fundamental, de alta incidencia en los resultados finales del proceso. Así lo afirma el estudio *Financiamiento de la política en Guatemala* (CICIG, 2017) el cual indica que “[...] existe una alta correlación entre los gastos realizados por los partidos en las campañas electorales y los resultados electorales” y presenta cómo, en el caso de la disponibilidad de recursos para el financiamiento de las campañas políticas, juega un papel fundamental, de alta incidencia en los resultados finales del proceso. Así lo afirma el estudio en referencia, sobre las elecciones presidenciales llevadas a cabo en el año 2011, concluyendo que existe un coeficiente de correlación del 0.90 entre las variables “gasto efectuado por los partidos políticos” y “porcentaje de votos obtenidos en las candidaturas presidenciales”. El problema se agrava cuando tales recursos no se introducen de manera transparente al flujo de las campañas, sino más bien se canalizan recurriendo a mecanismos ilegales que evaden la fiscalización y, con ello, obtienen ventajas sobre los contendientes.

Es indudable que el financiamiento de los procesos electorales y sus actores (partidos políticos, comités cívicos y otro tipo de organizaciones legales) es fundamental para el funcionamiento de este sistema. Pero, con la misma fuerza, es innegable que los aportes dinerarios no regulados no solo generan desigualdades en las contiendas electorales, sino comprometen la legitimidad de tales procesos, ya que generalmente llevan la intención de compra de voluntades y pago de favores. Adicionalmente, se ha vuelto una práctica de los gobiernos vigentes que buscan reelegirse, el uso de fondos estatales para el financiamiento de sus campañas, lo que es igualmente nocivo para la democracia. “El uso abusivo de los recursos estatales por parte del partido gobernante con el objetivo de situarse en una posición ventajosa es un problema permanente en muchos países. Esta ausencia de un campo de juego equitativo impide la participación y la representación igualitaria de todos los ciudadanos en los procesos políticos democráticos” (IDEA, 2015, III-IV).

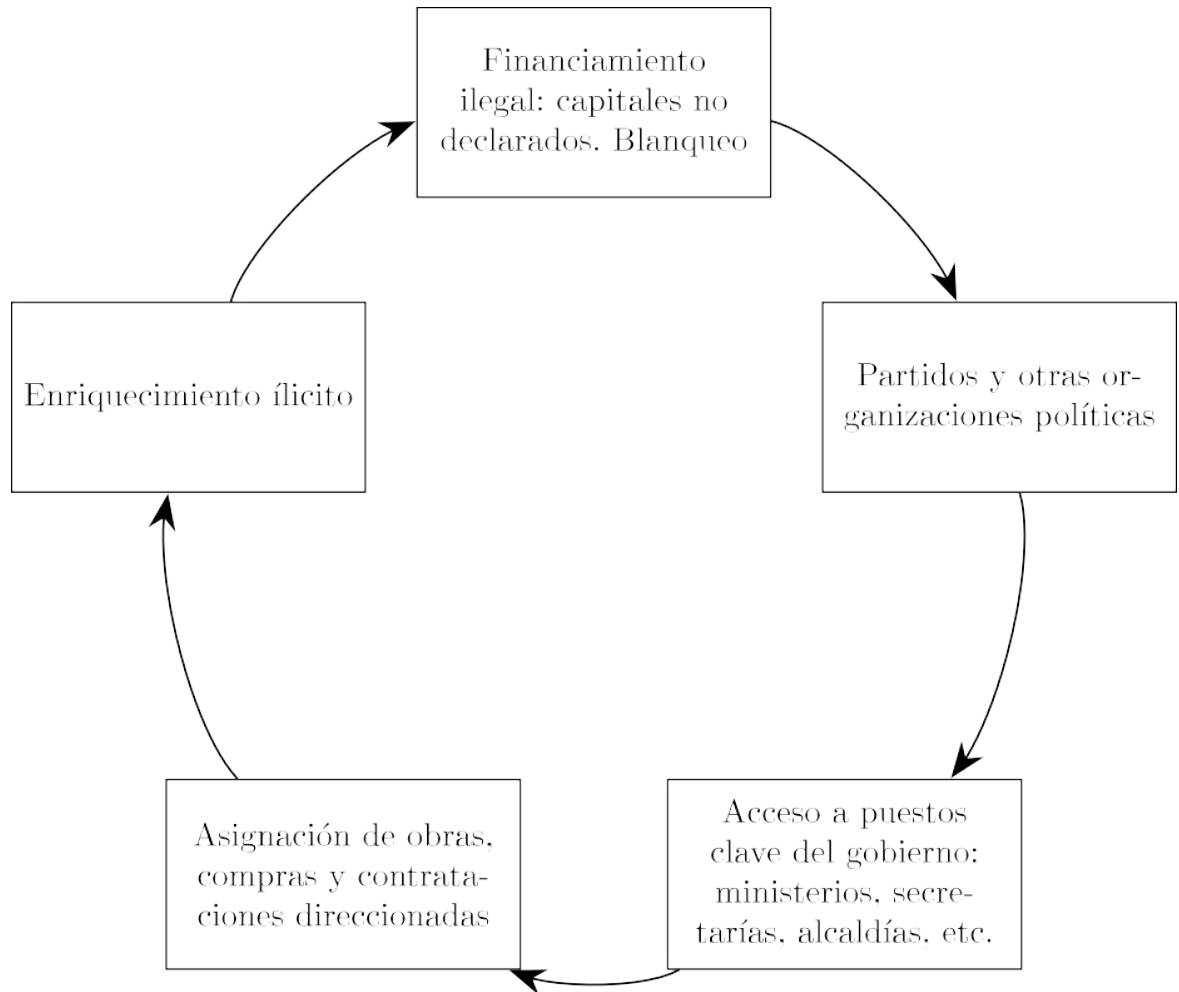
Es importante indicar que los dineros provenientes del narcotráfico y otras actividades ilegales han encontrado en el financiamiento de la política, una vía alterna en el blanqueo de capitales. Este hecho, sumado a los aspectos previamente comentados, deja a los electores entre dos fuerzas poderosas: las élites económicas y el narcotráfico, que ven en el acceso a los cargos públicos la plataforma ideal para el enriquecimiento ilícito.

Solo en las elecciones generales del 2011 en Guatemala, el gasto en exceso detectado por la auditoría electoral supera los Q300,0 millones (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2015, 38) indicativo del tamaño del interés que los capitales ilícitos encuentran en los procesos electorales. La pregunta lógica aquí es entonces: ¿qué buscan estos grupos al financiar los procesos electorales?

Se han identificado tres formas que explican las formas y motivaciones para financiar ilícitamente las campañas políticas (CICIG, 2017, 45):

1. Empresarios individuales o grupos empresariales aportan a partidos y/o candidatos específicos por intereses, afinidad ideológica, o para granjearse alguna seguridad frente a posibles momentos de incertidumbre. Estas donaciones no son reportadas a las autoridades electorales y los compromisos derivados de este intercambio no son transparentes.
2. Empresas nacionales o transnacionales “invierten” en diputados, líderes políticos y funcionarios a cambio de negocios, adjudicación de obras u otros compromisos. El dinero de los sobornos es utilizado para el enriquecimiento personal de los políticos y para las campañas electorales.
3. Recaudadores-empresarios reciben aportes para campañas electorales sin reportarlos al TSE ni a la contabilidad de los partidos y, una vez en el gobierno, benefician a los financistas. En este caso, además de delitos electorales y enriquecimiento ilícito existe tráfico de influencias.

Figura 8: El círculo del financiamiento ilícito y captura de la política fiscal



Fuente: Elaboración propia.

Dado que se trata de financiamiento electoral ilícito, resulta compleja y difícil cuantificar los flujos financieros que se han destinado a tales fines. En el caso de Guatemala, se ha logrado realizar algunas aproximaciones para casos particulares, basados en auditorías realizadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y que la CICIG conjuntamente con el MP presentaron a la opinión pública en 2017.

En dicho informe incluyen casos, a manera de ejemplo, como el del partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), que realizó gastos para su campaña por valor de Q21,8 millones como monto no declarado y cuya procedencia es desconocida. Adicionalmente se descubrió un fondo de Q3,5 millones destinado a gastos de publicidad, no declarados y sin conocimiento de su procedencia.

Otro caso que ha ganado notoriedad porque involucra al actual Presidente de la República Jimmy Morales y al partido político que lo llevó a ganar las elecciones de 2015, Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), es el presentado en agosto del presente año por la CICIIG (2017), en el que se evidencia que dicho partido recibió fondos por Q4,7 millones no reportados y de procedencia desconocida, lo que estuvo cerca de llevar a juicio al mandatario. La variedad de actores en el financiamiento electoral y sus motivaciones quedan resumidas en la siguiente nota:

“Constructores, importadores farmacéuticos, empresarios, bufetes de abogados, contratistas y ex contratistas del Estado e incluso miembros de poderes paralelos como el crimen organizado, contrabandistas y narcos figuran en el espectro de financistas que aportan importantes sumas de dinero para la campaña de quienes consideran que serán los próximos gobernantes, diputados o alcaldes. [...] La intención de estas personas y empresas no es solo apostarle al ganador, ya que algunos aportan a varias propuestas partidarias a la vez, y cuando ganan la elección obtienen contratos que dejan réditos por el triple o más de lo aportado. Según analistas, el narcotráfico y el crimen organizado se interesan en aportar fondos sobre todo a candidatos a alcalde, en especial a algunos que están en las zonas fronterizas” (Hernández, 2013).

Los incentivos para el financiamiento electoral ilícito resultan obvios, ya que se convierten en una especie de “inversión” que reditúa mediante la asignación de obras, compras y contrataciones direccionadas y otras formas de asignación de fondos públicos para los financistas, quienes bajo este formato se enriquecen de forma no legal, significando un costo de oportunidad para las prioridades del país.

4. Sección cuarta:

Baja recaudación tributaria, pobreza y exclusión.

Uno de los efectos de la captura de la política fiscal en Guatemala es el bajo nivel de recaudación tributaria. En América Latina, el país se disputa el último o penúltimo lugar en tener la más baja recaudación tributaria. Las consecuencias repercuten directamente en los bajos niveles de gasto social y de inversión, lo cual debilita las posibilidades de tener políticas que eleven el bienestar de la población.

Guatemala también se mantiene en el penúltimo lugar en gasto público social (Martínez y Collinao, 2010, 20). Esa misma posición se tiene en inversión pública (CEPAL, 2017), con el agravante de que la poca inversión no se destina a los lugares de mayor pobreza (Zapil, 2016). Según el Banco Mundial (2014, 13):

“Guatemala tiene el gasto social más bajo como proporción del PIB en Centroamérica, lo que refleja sus recursos limitados. Además, la falta de una clara priorización en la asignación de recursos públicos en los sectores sociales reduce los beneficios del gasto público a favor de los segmentos más vulnerables de la población”.

Un breve análisis sobre los ingresos tributarios y gasto social explican los resultados arriba expuestos.

4.1. Estructura tributaria

El nivel de la carga tributaria como porcentaje del PIB representaba, en 1995, el 8,8% y la meta definida entonces era elevar dicha proporción en, al menos, el 50% sobre dicha base. En estricto sentido, ello significaba aumentar la carga tributaria por encima del 13,2%. Sin embargo, se fue generalizando la idea de llevar dicha relación al 12%. De acuerdo con las estadísticas financieras del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) en 2007 dicho indicador alcanzó el 12,1% sobre el PIB, crecimiento que se vio favorecido con el mayor nivel de recaudación de impuestos al valor

agregado (IVA) observado desde su creación, siendo ese el año en el que más cerca se ha estado en el cumplimiento de la meta.

Otra característica que resalta en la estructura fiscal del país, es que ésta descansa, principalmente, sobre los impuestos indirectos, dentro de los cuales el IVA es el que mayor contribución tiene respecto del total (Tabla 1). Estos representan, históricamente, cerca de tres cuartas partes de la recaudación total. No obstante se evidencia una significativa reducción de alrededor del 15% entre 1995 y 2015, siendo para este último año su participación cercana al 65% respecto del total (Cuadro 2).

Esta configuración de la estructura impositiva representa una mayor regresividad en la tributación, pues si en términos absolutos el IVA ha incrementado su participación en el total, afecta de manera directa a los estratos poblacionales en condiciones de pobreza y pobreza extrema, los que carecen de mecanismos mitigadores con los cuales sí cuenta el sector empresarial (crédito fiscal)³⁰. En otras palabras, lo esperado es que la recaudación sea resultado de una mayor participación de quienes perciben más ingresos en el país, situación que, en Guatemala, se ha dado en sentido inverso.

30 El sector empresarial y algunos sectores de la academia son proclives al incremento de impuestos como el IVA, lo que como señalan Romero y Pineda (2011) provoca “una mayor regresividad del sistema tributario, con la consecuencia de que el mayor costo lo pagarían los pobres”.

Cuadro 2: Ingresos Tributarios de la Administración Central como % del PIB (1995-2015)

Concepto	1995 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	2010 ⁽²⁾	2015 ⁽²⁾
Total	8,8	11,2	11,2	10,4	10,2
Impuestos directos	1,8	2,5	2,9	3,1	3,6
Sobre la renta	1,8	1,5	2,1	2,3	2,8
Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solidaridad, extraordinario y temporal	0,0	0,0	-	-	0,0
Empresas mercantiles y agropecuarias	-	1,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	-	-	0,8	0,0	0,0
Impuestos de solidaridad	-	-	-	0,8	0,8
Impuestos indirectos	6,9	8,8	8,3	7,3	6,6
Impuestos al valor agregado	3,2	5,3	5,2	5,1	4,8
Doméstico	1,4	2,2	1,8	2,0	2,2
Importaciones	1,8	3,1	3,4	3,1	2,6
Derechos arancelarios a las importaciones	2,1	1,4	1,8	0,7	0,4
Distribución de petróleo y sus derivados	0,8	1,0	0,2	0,7	0,6
Timbres fiscales	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Circulación de vehículos	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Impuestos a la Primera Matrícula (IPRIMA)	-	-	-	-	0,2
Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	0,0	0,3	0,3	0,2	0,0
Salida del país	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Distribución de bebidas	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Tabaco	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Distribución de cemento	-	-	0,0	0,0	0,1
Otros	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Las cifras del rubro correspondiente al Impuestos al Valor Agregado corresponden al monto total recaudado sin deducción alguna.

(2) Las cifras del rubro correspondiente al Impuestos al Valor Agregado corresponden al monto total recaudado menos las devoluciones del Crédito Fiscal al sector exportador.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Estadísticas financieras 1995-2016.

Entre el período de 1995 al 2015³¹, el gasto total del gobierno central experimentó un crecimiento importante, pasando de Q7,9 miles de millones a Q62,5 miles de millones (en términos corrientes). Los gastos corrientes han significado en promedio para el período indicado, cerca del 80% del total del gasto público, en cuya composición tiene un alto impacto el gasto destinado al pago de remuneraciones a los trabajadores del Estado. Por su parte, el gasto destinado a inversión real directa se redujo considerablemente entre los años 2001 a 2015, pasando de 9% a 3% del total del gasto (PNUD, 2016).

Cuadro 3: Impuestos directos e indirectos como % del P.I.B. y relación porcentual sobre el total (1995-2015)

Concepto	1995		2000		2005		2010		2015	
	s/PIB	s/total	s/PIB	s/total	s/PIB	s/total	s/PIB	s/total	s/PIB	s/total
Total	8,8	100,0	11,2	100,0	11,2	100,0	10,4	100,0	10,2	100,0
Impuestos directos	1,8	20,5	2,5	22,3	2,9	25,9	3,1	29,8	3,6	35,3
Impuestos indirectos	6,9	79,5	8,8	77,7	8,3	74,1	7,3	70,2	6,6	64,7

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Estadísticas financieras 1995-2016.

Un elemento significativo de los Acuerdos de Paz en materia de política fiscal, es que define el Gasto Social Prioritario abarcando las áreas de: Salud y la asistencia social; Educación, ciencia y cultura; Vivienda; Seguridad interna; Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad, y el Ministerio Público (Cuadro 4).

En los últimos años el gasto destinado a educación, ciencia y cultura ha alcanzado el 3,2% sobre el PIB, mientras el gasto destinado a salud, vivienda y seguridad, como porcentaje del PIB, se ha mantenido sin variaciones significativas, presentando además altos niveles de concentración geográfica en el departamento de Guatemala, seguido de El Progreso, Zacapa y Sacatepéquez (Banco Mundial, 2013).

³¹ Datos consultados en reportes financieros del MINFIN sobre el Gasto Público de la Administración Central para los períodos de 1995 a 2016 y el del Gasto Público de la Administración Central por Entidad y Tipo de Gasto para el mismo período.

Cuadro 4: Gasto social en sectores priorizados en los Acuerdos de Paz
Gasto total y como % del PIB (1995-2015)

Concepto de gasto	Años				
	1995	2000	2005	2010	2015
Gasto total ⁽¹⁾	2.706	7.457	12.749	23.307	30.224
Salud y asistencia social	750	2.003	3.626	7.499	7.784
Educación, ciencia y cultura	1.412	3.629	6.110	10.647	15.444
Vivienda	14	11	306	712	245
Seguridad interna	289	1.092	1.522	2.759	4.020
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	151	477	738	979	1.742
Ministerio Público	90	245	447	712	988
Porcentaje del PIB	3,5	5,7	6,1	7,0	6,2
Salud y asistencia social	1,0	1,5	1,7	2,3	1,6
Educación, ciencia y cultura	1,8	2,8	2,9	3,2	3,2
Vivienda	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Seguridad interna	0,4	0,8	0,7	0,8	0,8
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4
Ministerio Público	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

(1) Cifras en millones de quetzales de cada año.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Estadísticas financieras 1995-2016

4.2. Captura de la política fiscal, desigualdad y pobreza

La pobreza, la desigualdad y, en general, la exclusión pueden tener diversas causas y afectar en forma conjunta e interrelacionada. En el caso de Guatemala la concentración de la riqueza, el patrón de acumulación exportador de materias primas y maquila, y el racismo son factores que explican la desigualdad, la pobreza y la exclusión. La situación se ve agravada por los mecanismos de corrupción para la captura de las instituciones encargadas de las finanzas públicas.

La concentración de la riqueza posibilita la concentración de poder, capacidad de cabildeo, financiamiento privado de partidos políticos, sobornos a gran escala, colusión empresarial, etc. Pero a la vez, estos mecanismos formales o informales debilitan el papel del Estado, y para

un Estado con instituciones débiles es más fácil caer como presa de la corrupción y propiciar la obtención de rentas extraordinarias e ilícitas que aumentan la concentración de riqueza o la generación de nuevos capitales a través del peculado.

En tal sentido es complejo aislar el fenómeno de la captura del Estado y determinar su relación directa con la desigualdad y la pobreza por los múltiples mecanismos de que hace uso la captura y las formas clandestinas de la corrupción.

Una ruta de análisis que se ha seguido es relacionar la corrupción -crecimiento- efecto social negativo. Atrás de este planteamiento subyace el paradigma del derrame del crecimiento económico, que se sustenta en la idea de que el ahorro es igual a la inversión. A mayor inversión, mayor crecimiento económico, empleo y aumento salarial, y por lo tanto hay una reducción de la desigualdad y la pobreza. La corrupción se ve como un problema central al margen del problema estructural de la captura del Estado, o ésta se ve como una falla del mercado y conductas personales de los políticos. “La corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado” (Hellman y Kaufmann, 2001, 31).

Dentro de esta perspectiva un estudio del Fondo Monetario Internacional estimó, que en promedio la corrupción tiene un costo del 2% sobre el PIB mundial (FMI, 2017, 5). El Banco Mundial estima un 3% (Banco Mundial, 2013). El Banco de México ha hecho una estimación de que la corrupción mexicana representa el 9% del PIB, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México estima que la corrupción es equivalente al 2% del PIB del año 2013. Porcentaje que es similar a la estimación del FMI.

Sobre la base de los costos de la corrupción del BM y del FMI (3% del PIB) para el año 2017, para Guatemala la corrupción tendría un valor de entre Q. 11.086 millones (2% del PIB) y Q. 16.629 millones (3% del PIB). Los montos por concepto de corrupción serían equivalentes a entre un 19,6% y 29,3% de los ingresos tributarios del año 2017.

Cuadro 5: Estimación de los costos de la corrupción año 2017

Renglón / unidad medida	% del PIB	PIB	Ingresos tributarios
Valor en millones de Q.		554.292,6	56.684,0
Costo corrupción Banco Mundial	3,00%	16.628,8	1.700,5
Costo corrupción FMI	2,00%	11.085,852	34,0104

Fuente: Elaboración propia con datos BANGUAT y MINFIN.

La evidencia empírica no es concluyente y los resultados pueden ser contradictorios. Es razonable pensar que la sustracción de fondos públicos afecte la inversión pública, pero también mediante el soborno se agilizan y promueven grandes inversiones. De ahí la frase de que “la corrupción es el aceite que engrasa la máquina del poder” o es “la grasa del sistema”.

“Ahora bien, la relación entre corrupción y crecimiento económico depende del marco institucional, cuando las instituciones no funcionan de manera adecuada la corrupción puede remplazar la carencia de funciones institucionales, por el contrario, si las instituciones funcionan correctamente la corrupción actúa en detrimento de la producción, al obstruir el buen funcionamiento de las primeras” (Sánchez, 2012, 3).

Esta línea además de tener resultados contradictorios puede conducir a un debate poco fructífero e imperceptiblemente ser tolerante con la corrupción o centrarse en aquella corrupción que no altere la captura del Estado. Hay que considerar que la corrupción además de ser un tema económico, es también un problema ético. Bajo ningún punto de vista es admisible crecer y tener ganancias extraordinarias a costa de bajos salarios, privilegios fiscales y corrupción.

Además, la equidad social y el crecimiento económico son dos fenómenos cualitativamente diferentes, que por medio de una política económica de crecimiento incluyente y política social redistributiva pueden contribuir a reducir la desigualdad y la pobreza. Es decir, uno es el problema del crecimiento económico, y otro, el problema de la distribución del excedente económico social.

El caso de Guatemala es un ejemplo de la no relación causal o automática entre crecimiento y exclusión. El país tiene años de tener un crecimiento per cápita anual por encima del 1,2% sobre la tasa de crecimiento de la población. También la corrupción ha sido persistente y se agravó en el período de gobierno anterior. Ni el crecimiento ha reducido la pobreza ni la corrupción ha limitado el crecimiento.

La pobreza y el impacto que puede tener la corrupción sobre ella parecen no preocupar a las élites económicas. Contrario a la percepción capitalina, la corrupción tampoco ha sido un tema prioritario de la población guatemalteca. Lo que les preocupa a la gran mayoría de la población es la delincuencia y el desempleo. En el cuadro 6 se puede observar como la corrupción tuvo el sexto lugar de importancia para el año 2013. Dos años después de las movilizaciones del 2015 ocupó el quinto lugar. La corrupción se convirtió en agenda de los medios y ciertas élites cuando la cooptación de las instituciones fiscales y del gasto fueron cooptadas por otras élites y redes del crimen organizado.

Cuadro 6: Percepción de los principales problemas de la población guatemalteca (en %)

Prioridad	Año 2013	Año 2017
Delincuencia	30	29
Desempleo	19	10
Economía	8	9
Inflación	7	
Violencia Pandillas	6	15
Pobreza	4	3
Corrupción	4	5
Problemas de la educación	4	5
Bajos Salarios	3	
Inestabilidad en el empleo	3	
Situación política		4
Otros y no respuesta	12	20
	100	100

Fuente: Elaboración con datos de Latinbarómetro, 2013 y 2017.

Una segunda línea de análisis es explicar directamente la relación entre la captura de la política fiscal, la desigualdad y la pobreza, aunque se encuentran algunas dificultades.

La primera es el carácter oculto de gran parte de la corrupción. Con la presencia de CICIG, del Ministerio Público y la presión internacional (el

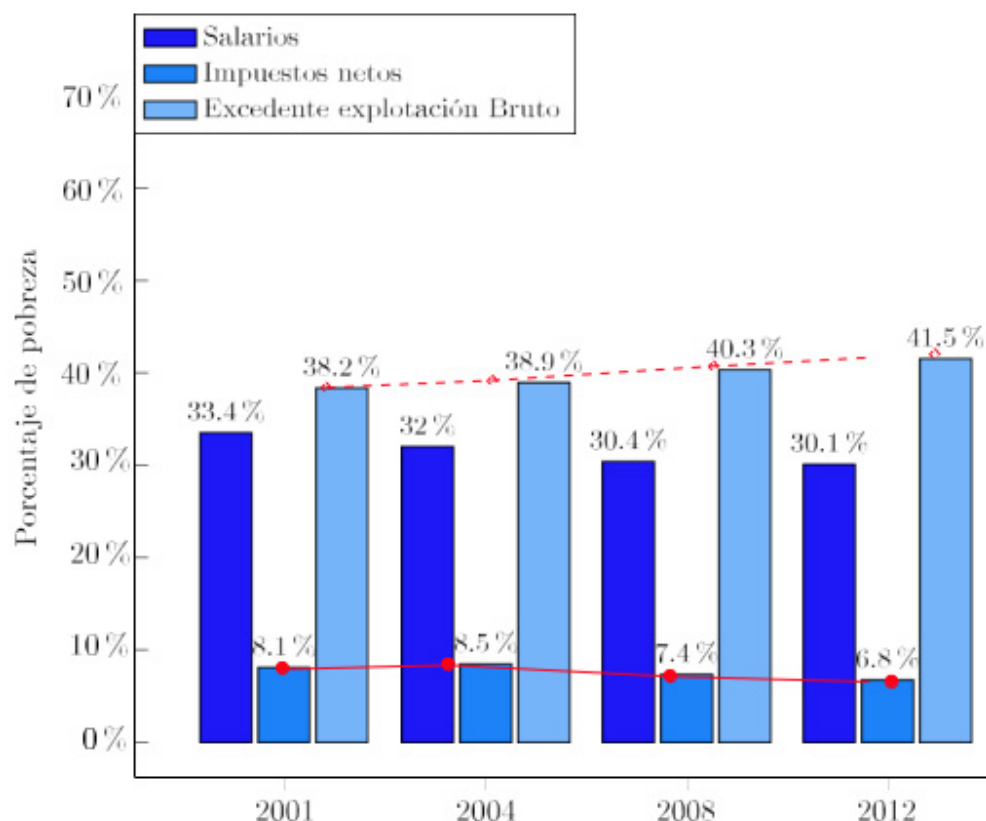
gobierno de Estados Unidos a través de su embajada en Guatemala y la cooperación internacional) se han hecho algunas estimaciones (ICEFI, 2017). También la CICIG ha realizado cálculos sobre posibles montos defraudados, pagos por concepto de sobornos y otros. Además, se pueden hacer estimaciones con los indicadores del Banco Mundial y el FMI (Cuadro 5). Sin embargo, hay mucha información que se desconoce y los cálculos difieren en un rango muy amplio. En el ejemplo de México las estimaciones oscilan entre el 2% y el 9% del PIB.

La información disponible para Guatemala es sobre el presupuesto del gobierno central, excluyendo las municipalidades. También se cuenta con información de la integración del PIB por el lado de los ingresos para los años 2001 al 2012, lo que permite estimar la desigualdad entre el capital y el trabajo. Y finalmente se tienen cuatro mediciones sobre la pobreza para los años 2000, 2006, 2011 y 2014. Aunque hay que señalar que la ENCOVI del 2011 dejó mucho que desear y el indicador de pobreza tuvo que ser recalculado meses después de su publicación oficial.

Con estas limitaciones estadísticas se puede hacer conjeturas fundamentadas o hipótesis de que la captura de la política fiscal es un factor que está agravando la pobreza y la desigualdad, dado el favorable desempeño en el crecimiento económico, los altos niveles de corrupción y bajos niveles de recaudación tributaria.

El planteamiento es que la captura de la política fiscal, por un lado, produce ganancias extraordinarias y enriquecimiento que provienen de los fondos públicos por peculado, elusión o evasión de impuestos, privilegios fiscales. Por otro, generan precios monopólicos que castigan al consumidor. Esta detracción de fondos públicos y de los consumidores aumenta la desigualdad y por consiguiente amplía o profundiza la pobreza. En esta dirección apuntan los resultados expuestos en la Gráfica 1 sobre el incremento del excedente económico que retienen las sociedades empresariales, la reducción de las remuneraciones salariales y de los impuestos.

Gráfica 1: PIB según el ingreso agregado. Años 2001, 2004, 2008 y 2012.



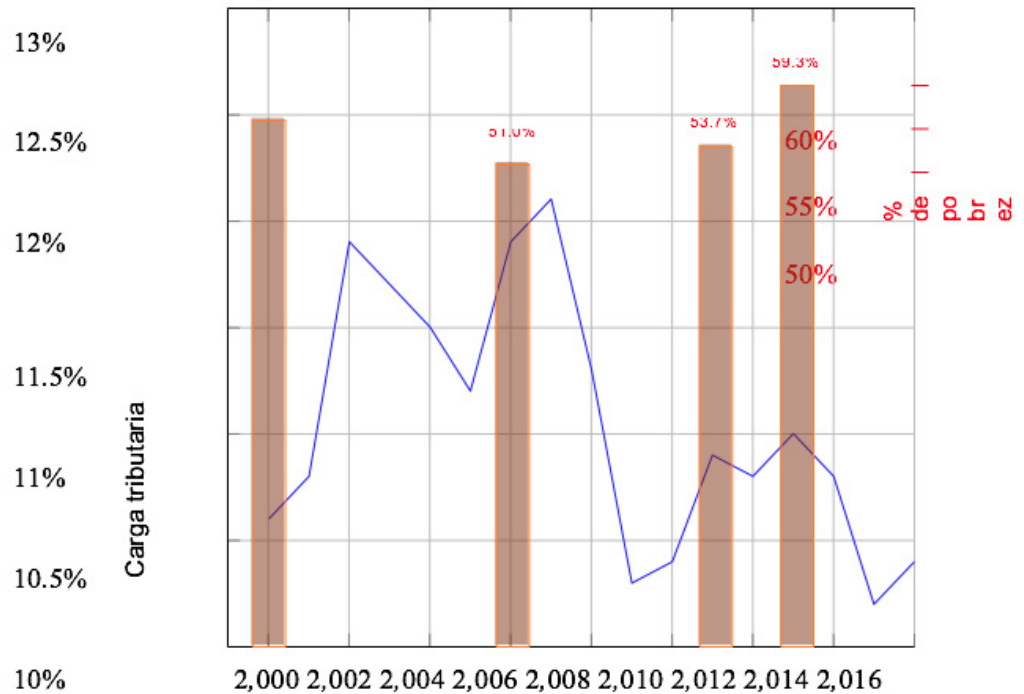
Fuente: Elaboración propia con datos de BANGUAT.

Cómo se puede observar en la Gráfica 1, el PIB calculado por el lado del ingreso nacional refleja que desde 2001 ha aumentado la proporción del excedente empresarial. El incremento de 3,3 puntos porcentuales del PIB es una suma elevada que representa un tercio de la carga fiscal del país. En ese mismo período, según datos estimados con la ENCOVI 2006 y 2014, la proporción de empleadores se ha venido reduciendo, lo cual es un indicador de una mayor concentración de la riqueza y del ingreso.

En dirección contraria, la población asalariada ha crecido como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) y la masa salarial global ha decrecido en la misma proporción que aumentó el excedente empresarial. De igual manera, la participación de los impuestos tuvo un incremento hacia el año 2004 e inició su descenso en 1985 hasta llegar al 6,8% del PIB en el 2012.

Este lapso de tiempo coincide con dos fenómenos: se profundiza la captura de la política fiscal con el surgimiento de una nueva élite relacionada con el crimen organizado y, paralelamente, la pobreza aumentó ocho puntos porcentuales. Esto permite sugerir que la trayectoria seguida por la caída de la participación de los impuestos en el valor agregado, la disputa entre élites por el control del Estado y el aumento de la desigualdad y la pobreza no son hechos fortuitos o aislados, pues en el caso de Guatemala, la desigualdad y la pobreza se profundizaron con la ampliación de la cooptación y la corrupción en todos los niveles del Estado en un período en que, además, hubo un incremento en la incidencia de pobreza (de 56% en 2000 a 59% en 2016) a pesar del aumento en la carga o presión fiscal (es decir, la suma de impuestos y su relación con el PIB).

Gráfica 2: Porcentaje de recaudación tributaria como proporción del PIB y la pobreza. Período 2000-2016.



Fuente: Datos de pobreza, ENCOVI para los años respectivos. INE. Carga fiscal, MINFIN.

En la Gráfica 2 se puede observar que entre el período del 2000 y el 2006 la tendencia fue hacia un modesto aumento de la recaudación tributaria. En el mismo período también se dio una reducción de la pobreza. El decremento de la pobreza de cinco puntos porcentuales se estima que es una mezcla de factores, entre ellos, las remesas provenientes de los

Estados Unidos, así como de un pequeño aumento del gasto público del 15,1% al 15,9% respecto al PIB. Para el período del 2006 al 2014 tuvieron un cambio negativo. Producto de la crisis económica mundial del 2008-2009, el PIB se situó en 0,5% y la recaudación se contrajo en casi dos puntos porcentuales, con una tendencia hacia una disminución de la carga fiscal hacia un piso del 10%. Y como se observa en las barras de la Figura 6 la pobreza aumentó. Se considera que el crecimiento del PIB tiene poca relación con el aumento o reducción de la pobreza.

La explicación de la caída de la carga tributaria en el 2009 se explica por la crisis financiera en Estados Unidos en 2008. La tendencia regresiva en los últimos años se puede asociar por la captura de la política fiscal donde los mecanismos legales de privilegios fiscales, la elusión, evasión y la corrupción son un factor que erosiona fuertemente las posibilidades de mayores ingresos hacia el Estado y, por consiguiente, debilitan la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

5. Sección quinta:

Palabras finales

Dos décadas han transcurrido desde la firma de los Acuerdos de Paz, en los cuales el gobierno de Guatemala se comprometió a impulsar una política fiscal que sería la base financiera para superar la pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social, y que permitiría al Estado cumplir con sus obligaciones constitucionales relacionadas con el desarrollo social y el bien común (Fundación Casa de la Reconciliación, 1997). Se han suscrito pactos fiscales y se han implementado reformas administrativas y tributarias, pero no se ha logrado la meta del 13,2% de carga tributaria. Por el contrario, la política económica y monetaria ha tenido un relativo éxito al mantener en ese mismo período estabilidad macroeconómica y un crecimiento del 3,5% promedio del PIB.

Si bien la economía del país ha crecido por encima del crecimiento de la población, hay estabilidad macroeconómica, se cuenta con acuerdos políticos (Acuerdos de Paz, Agenda Nacional Compartida, Pactos Fiscal, etc.), entonces, ¿qué ha impedido el aumento de la carga tributaria, la inversión pública y el gasto social?

En Guatemala persiste una estructura económica asociada a una élite económica que vive y se reproduce sobre un débil mercado interno. Por ello, para la acumulación del capital se ha recurrido al mercado exterior, los contratos públicos y la detracción de fondos públicos. Con ese objetivo se ha creado un andamiaje institucional, que en lo formal se fundamenta en la Constitución de la República así como también leyes fiscales con incentivos y privilegios que favorecen bajos niveles de recaudación y, a la vez, permiten la evasión y la elusión.

Esta situación se ve agravada porque en paralelo a las formas legales que imponen un techo a la carga fiscal, muy inferior al promedio de América Latina, hay una estructura caracterizada por lo siguiente:

- Las élites económicas inciden, influyen y, a veces, controlan instituciones y procesos de decisión de las políticas fiscales. Es una relación con el Estado, sistémica y estructural al modelo de desarrollo.

- Es una relación asimétrica en favor de las élites económicas
- Las élites actúan en función de sus propios intereses económicos.
- Para el logro de esta influencia o control de las instituciones y los procesos de decisión se utilizan formas tanto legales como ilegales; formales e informales. Estas van desde colocar a miembros que son parte o afines a las élites en cargos del gobierno hasta redes clandestinas como los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).

A estas formas de incidencia y control del Estado en beneficio propio se les ha llamado cooptación del Estado, captura del Estado o corrupción. En el estudio se consideró que las élites económicas (capital formal legal o ilícito) en el proceso y ejercicio de la captura del Estado utilizan lo que en la teoría institucionalista se denomina instituciones formales e informales.

Entre las formales está el andamiaje jurídico, el Congreso, los partidos políticos, etc. En las informales se pueden mencionar el lobby, colocación de funcionarios afines a las élites empresariales o del capital ilícito. Es decir el uso de mecanismos que no riñen con la Ley. Sin embargo, se considera que el principal instrumento de los mecanismos y procedimientos informales es la corrupción, aclarando que ésta se caracteriza por su organización y su capacidad para la movilización de recursos materiales y humanos que controlen la formulación de leyes, el funcionamiento de instituciones, las decisiones de funcionarios públicos, la formación de precios en el mercado, etc., con el fin de acrecentar riqueza y poder particular.

La captura de la política fiscal ocurre prácticamente en todo el ciclo: en la formulación, en la aprobación y en la implementación de las leyes fiscales. Así también, en el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. De esta cuenta, la captura del Estado y, en particular, de la política fiscal es quizás el principal hecho que determina:

- Un sistema fiscal regresivo por el lado de los ingresos, del gasto y de los incentivos y privilegios.
- El bajo nivel de recaudación tributaria.
- La ineficiencia e ineficacia del gasto público.

Las consecuencias en lo social son directas: un sistema fiscal regresivo que, lejos de ser un instrumento de redistribución del ingreso, se convierte en amplificador de las desigualdades y de la exclusión. De igual forma, el bajo nivel de recaudación favorece la concentración de la riqueza y limita las posibilidades de transferir recursos hacia los más pobres. Con la presión o carga tributaria, que en los últimos años ha oscilado entre el 10 y el 11%, sumado a la ineficiencia e ineficacia del gasto público, las posibilidades de inversión pública y social son extremadamente limitadas. Esto es un factor que desalienta la inversión productiva con empleo de calidad.

La desigualdad, la pobreza y la exclusión están determinadas por diversos factores que se refuerzan mutuamente. En el caso de Guatemala la pobreza se explica por el propio modelo de desarrollo que basa su “competitividad” en los bajos salarios y bajos niveles de impuestos; la concentración de la riqueza; el racismo hacia los pueblos indígenas; y las políticas públicas, entre ellas la política fiscal.

La captura del Estado y de la política fiscal contribuye a la pobreza cuando se producen dos hechos que están relacionados inversamente. Por un lado, la captura mediante la corrupción posibilita un enriquecimiento que además es acelerado. La prensa da cuenta como empresarios y funcionarios que en pocos años han acumulado ingentes recursos. Por otro lado, el enriquecimiento de unos cuantos en condiciones de bajo crecimiento o ingresos fijos implica un traslado de recursos públicos o privados hacia quienes se benefician de la cooptación. Es decir, lo que unos ganan, otros lo pierden y a mayor captura del Estado, mayor desigualdad.

En condiciones de amplia pobreza, ingresos fijos o pérdida del poder adquisitivo de los salarios, dejar de percibir bienes y servicios públicos, pagar precios monopólicos o controlados por la cartelización empresarial, implica una pérdida del ingreso (monetario y no monetario) y del consumo de los hogares. En estas condiciones la captura tiene como efecto la profundización y ampliación de la pobreza.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Editorial Ariel.

Banco de Guatemala. (2017). *Informe de política monetaria*. Guatemala: BG.

Banco Mundial. (2014). *ADN económico de Guatemala. Capturando el crecimiento*. Guatemala: BM.

Barrientos, R. (2012). *Análisis breve de la reforma tributaria en Guatemala de 2012*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Bautista, O. D. (2008). “La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa?”. *Revista Española de Control Externo*, vol. 10.

Boehm, F. (s.f.). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v7n13/v7n13a10.pdf>

CEPAL. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Chang, H. J. (2006). “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n° 14, 125-136.

CICIG. (s.f.). *Financiamiento Electoral Ilícito, Campaña Política 2015*. Guatemala: CICIG.

CICIG. (2014). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su séptimo año de labores*. Guatemala: CICIG.

CICIG. (2015). *El financiamiento de la Política en Guatemala*. Guatemala: CICIG.

CICIG. (2018). *Caso Traficantes de Influencias*: CICIG

Coyoy, E. y Rayo, M. (2017). *Fortalecimiento de la recaudación tributaria, transparencia aduanera y reducción del comercio exterior ilícito en Guatemala*. Guatemala: ASIES.

Dudley, S. (s.f.). *Elites y crimen organizado en Guatemala*. Guatemala: InSight Crime-IDRC. Recuperado de http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/NOT_085_20160905_elites_crimen_organizado_guatemala.pdf

Durand, F. (2017). *Juegos de poder. Política tributaria y lobby en el Perú 2011-2017*. Lima, Perú: OXFAM Perú.

Fuentes Knight, J. A. (2011). *Rendición de cuentas*. Guatemala: F&G Editores.

Fundación Casa de la Reconciliación. (1997). *Recopilación cronológica. Acuerdos firmados en la negociación por la paz en Guatemala*. Guatemala: Serviprensa..

Gutiérrez, E. (s.f.). *Elites y crimen organizado en Guatemala*. Guatemala: InSight Crime.-IDRC. Recuperado de http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/NOT_085_20160905_elites_crimen_organizado_guatemala.pdf

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). “La captura del Estado en las economías en transición”. Finanzas & Desarrollo. Banco Mundial.

Hernández, M. (2013). “Financistas de campañas buscan mantener control”. *Prensa Libre*. Recuperado de http://www.prensalibre.com/noticias/Politica/Financistas%20-buscan-mantener-control_0_1004299577.html

ICEFI. (2017). *Incentivos Fiscales en Guatemala: ¿Cómo transitar de privilegios a políticas efectivas de inversión y empleo?* Nota de Coyuntura. Guatemala: ICEFI.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional. (2015). *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo, Suecia: IDEA.

Martínez, R. y Collinao, M. P. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Martner, R., Podestá, A. y González, I. (2013). *Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Menkos, J. (2017). *Una élite trasnochada*. Prensa Libre.
Recuperado de <http://www.prensalibre.com/opinion/opinion/una-eliteeconomicatrasnochada>

Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2016). *Standard & Poor's confirma en BB la calificación de riesgo crediticio para Guatemala*. Recuperado de http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/comprebole_281016.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas. (10/8/2017). *Situación Financiera de la Administración Central 1995-2016. Porcentajes del PIB*. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc2.pdf>

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Palacios Luna, J. M. (2014). Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico. Un análisis empírico internacional. *En-Contexto*, 2(2).

PNUD. (2016). Más allá del conflicto y luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016

Prado, M. P. (s.f.). *Elites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca*. Guatemala: Instituto de Investigaciones-Gerencia Política Universidad Rafael Landívar, INGEPI.

Roca, J. (2010). *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*. Nueva York, EE.UU.: BID.

Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004). *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Segovia, A. (2017). *¿Quién captura a quién?* Conferencia. Seminario CLACSO-OXFAM “América Latina: Elites, desigualdad y captura del Estado”. Buenos Aires, Argentina.

Romero, W. y Pineda, I. (2011). “El sistema de impuestos y beneficios en Guatemala”. Sistema de impuestos y prestaciones en América

Latina: López-Calva, L.F. y Urzúa, Carlos coord. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Ugalde, L. C. (2014a). “Deformaciones para negociar el presupuesto”. *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/deformaciones-para-negociar-el-presupuesto.html>

Ugalde, L. C. (2014b). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012: el impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. México: Integralia.

USAC, IPN. (2016). “La reforma tributaria fallida”. *Análisis de la Realidad Nacional*, 103, 9-12.

Williamson, O. E. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Yikona, S. (15/11/2017). *Cómo la corrupción y la evasión de impuestos alteran el desarrollo*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/voices/es/cmo-la-corrupci-n-y-la-evasi-n-de-impuestos-alteran-al-desarrollo>

Zapil, S. (2016). “A mayor pobreza, menor inversión pública”. *Revista Estudios Sociales*, n° 78. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.

Anexos

Anexo 1: Gasto tributario de los principales impuestos 2010-2015. Millones de quetzales de cada año.

Cuadro 5: Gasto tributario de los principales impuestos 2010-2015. Millones de quetzales de cada año.

Beneficiarios	2010		2011		2012		2013		AÑO 2014		2015	
	TOTAL	% PIB	TOTAL	% PIB	TOTAL	% PIB	TOTAL	% PIB	TOTAL	% PIB	TOTAL	% PIB
I. Constitucionales	1504.54	0.5	1599.48	0.4	1764.18	0.4	1893.55	0.4	2067.61	0.5	2529.09	0.5
Universidades	394.66	0.1	419.67	0.1	442.7	0.1	402.73	0.1	443.21	0.1	573.54	0.1
Centros Educativos	473.29	0.1	475.67	0.1	488.41	0.1	554.65	0.1	592.1	0.1	764.82	0.2
IGSS	627.75	0.2	696.89	0.2	823.69	0.2	921.29	0.2	1022.64	0.2	1183.38	0.2
COG Y CDAG	8.84	0.0	7.24	0.0	9.38	0.0	14.89	0.0	9.66	0.0	7.35	0.0
II. Leyes ordinarias	19633.4	5.9	23410.23	6.3	25406.18	6.4	9868.06	2.3	10374.86	2.3	10384.32	2.1
Beneficiarios D 29-89*	1181.73	0.4	1522.19	0.4	1879.3	0.5	1839.41	0.4	1938	0.4	1710.88	0.4
Beneficiarios D 65-89*	362.83	0.1	261.51	0.1	347.98	0.1	361.54	0.1	307.03	0.1	319.52	0.1
Actividades mercantiles	1055.37	0.3	1573.02	0.4	1204.2	0.3	1326.43	0.3	1340.89	0.3	1361.13	0.3
Iglesias	92.9	0.0	96.73	0.0	79.64	0.0	78.33	0.0	89.27	0.0	80.96	0.0
Instituciones de asistencia social	554.85	0.2	627.23	0.2	610.69	0.2	817.15	0.2	847.15	0.2	893.01	0.2
Misiones diplomáticas e internacionales	229.92	0.1	199.48	0.1	167.87	0.0	184.35	0.0	188.67	0.0	171.28	0.0
Cooperativas	138.7	0.0	169.53	0.0	224.65	0.1	189.79	0.0	151.4	0.0	193.85	0.0
Generación de energía eléctrica	150.54	0.0	100.22	0.0	184.94	0.0	103.05	0.0	257.86	0.1	179.35	0.0
Minas, canteras y extracción petrolera	8.78	0.0	2.12	0.0	0.38	0.0	0.22	0.0	-	0.0	-	0.0
Empleados en relación de dependencia	12598.82	3.8	15177.79	4.1	16380.54	4.1	379.95	0.1	444.04	0.1	459.91	0.1
Personas individuales, familias	2176.89	0.7	2510.53	0.7	2944.56	0.7	3080.3	0.7	3200.72	0.7	3352.8	0.7
Intermediación financiera	812.12	0.2	886.49	0.2	1068.08	0.3	1126.56	0.3	1265.91	0.3	1280.11	0.3
Instituciones gubernamentales	269.94	0.1	283.4	0.1	313.34	0.1	380.98	0.1	343.93	0.1	381.53	0.1
TOTAL	21137.94	6.3	25009.71	6.7	27170.36	6.9	11761.61	2.8	12442.47	2.7	12913.42	2.6

Fuente: Registros de la superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Anexo 2

Período	Dependencia	Actividad	Fuente
Gobierno del Presidente Álvaro Colom (2008-2011)			
Carlos Meany	Ministro de Energía y Minas	Empresario vinculado al negocio de la industria maderera	http://www.proceso.hn/index.php/component/k2/item/84326
Luis Alejos	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Empresario de la construcción	https://nomada.gt/la-historia-de-la-deuda-ficticia-para-carreteras-que-financia-campanas/
Gustavo Alejos	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Vinculado a negocios con compañías farmacéuticas	https://wikiguate.com.gt/gustavo-adolfo-alejos-cambara/
Rabié Dalton	Programa Nacional de Fertilizantes	Miembro de la familia dueña de DISAGRO, compañía de fertilizantes, entre otros.	https://gt.linkedin.com/in/roberto-dalton-1b67313
Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina (2012-2015)			
Alejandro Sinibaldi	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Empresario de la construcción, generación de energía, entre otros	http://republica.gt/tag/alejandro-sinibaldi/
Sergio De La Torre	Ministro de Economía	Negocios varios, miembro del CACIF	https://wikiguate.com.gt/sergio-de-la-torre-gimeno/
Erick Archila Dehesa	Ministro de Energía y Minas	Varios negocios, entre otros, construcción y medios de comunicación	https://wikiguate.com.gt/erick-estuardo-archila-dehesa/

Juan De Dios Rodríguez	Secretario Privado de la Presidencia de la República/ Presidente del IGSS	Empresario de la construcción y otros	https://wikiguate.com.gt/juan-de-dios-de-la-cruz-rodriguez/
Gobierno del Presidente Jimmy Morales (2016 al presente)			
Sherry Ordóñez	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Contratista del Ministerio de Comunicaciones. Es representante de la empresa Ingeniería y Servicios Viales y contratista del Estado entre 2006 y 2014.	https://wikiguate.com.gt/p33632/
Rubén Morales	Ministro de Economía	Empresario vinculado a AGEXPORT	http://www.mineco.gob.gt/ministro-rub%C3%A9n-morales-monroy
Julio Héctor Estrada	Ministro de Finanzas Públicas	Negocio Inmobiliario y vínculos con el sector exportador (AGEXPORT)	http://www.minfin.gob.gt/index.php/acuerdos-ministeriales/2-uncategorised/2938-julio-hector-estrada-d-ministro-de-finanzas-publicas
Mario Méndez	Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Propietario de empresas del sector de exportación de plantas ornamentales	https://wikiguate.com.gt/mario-estuardo-mendez-cobar/

Anexo 3: Instituciones donde hay representación legal del sector privado en el Gobierno

Siglas	Institución
AMSCLAE	Autoridad para el manejo sustentable del Lago de Atitlán y su entorno
CONALFA	Comisión Nacional de Alfabetización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
AMM	Administrador del Mercado Mayorista (Servicio Eléctrico)
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima
CCUOEXMET	Comisión Ad Hoc para la Gestión de las Cuotas de Exportación de Desperdicios y Desechos de Metal, Administradas por la DACE-MINECO
CRPDVA	Comisión del Reglamento de Pesos y Dimensiones de Vehículos Automotores de Carga y sus Combinaciones
CONADES	Comisión Nacional de Desechos Salidos
CNS	Comisión Nacional del Salario
CPSMnoAgri	Comisión Paritaria de Salarios Mínimos para las Actividades no Agrícolas
CPN	Comisión Portuaria Nacional
CCPL	Comité Coordinador de Producción más Limpia del Ministerio de Ambiente
CODEX	Comité Nacional del Codex Alimentarius
COPEREX	Comité Permanente de Exposiciones
CODEPETI	Comités Departamentales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CICDFCA	Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero
CONADIE	Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructuras Económicas
CNCC	Consejo Nacional de Cambio Climático
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COGUANOR	Consejo Nacional de Normalización
CONAPEX	Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones
CNS	Consejo Nacional de Salud
CONASSO	Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional
CES	Consejo Nacional Económico y Social
CDUR	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la reducción de desastres naturales o provocados
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
DACE	Dirección de Administración del Comercio Exterior
EMPORNAC	Empresa Portuaria Santo Tomas de Castilla

ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
FHA	Fondo de Hipotecas Aseguradas
FONTIERRA	Fondo de Tierras
COST	Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción
COST	Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción
IRTRA	Instituto de recreación de los trabajadores de la empresa privada de Guatemala
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INGUAT	Instituto Nacional de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
JM	Junta Monetaria
MRP	Mesa Riesgo País
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad de Guatemala
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
ZOLIC	Zona Libre Santo Tomas de Castilla
Siglas	Sector empresarial
AGA	Asociación General de Agricultores
AGEXPORT	Asociación de Exportadores de Guatemala
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
AVLA	Agencias de Viajes, Líneas Aéreas
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAMAGRO	Camera del Agro de Guatemala
CAMTUR	Cámara Guatemalteca de Turismo
CCG	Cámara de Comercio de Guatemala
CECOMS	Cámara de Empresas de Comercio y Servicio
CENGICAÑA	Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña de Azúcar
CGC	Cámara Guatemalteca de la Construcción
CIG	Cámara de Industria de Guatemala
CONGECOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GREMIEXT	Gremial de Industrias Extractivas
JDBPN	Juntas Directivas de los Bancos Privados Nacionales
RAC	Representantes Agentes Comercializadores
RAD	Representantes Agentes Distribuidores
RAG	Representante Agentes Generadores

RAT	Representantes Agentes Transportistas
RGU	Representantes Grandes Usuarios
RP	Representantes de los Patronos
SPA	Sector Privado Agrícola



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM