

# Revista Análisis de la Realidad Nacional

## Manera de ver

Una revista sobre el mundo vital de la postmodernidad

# Fragilidad ambiental e inacción del Estado



**Rector**

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

**Secretario General**

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

**Director Ipnusac**

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

**Equipo de coordinación,  
edición y diagramación**

Edgar Balsells, Elisabeth Avalos,  
Rosario González

**Jefa Biblioteca Central USAC**

Gloria Elizabeth Juárez Chegüén

**Bibliotecóloga**

Sandra López

Jefa de Servicios Especiales,  
Biblioteca Central USAC

Yolanda Santizo

Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca  
Central USAC

Dora María Cardoza Meza

Bibliotecóloga ERIS-USAC

# Contenido

## 4 | Presentación

La justicia climática  
en Guatemala

Marco Vinicio Mejía Dávila

## 11 | Actualidad

Fragilidad ambiental  
e inacción del Estado

## Debate

24 | El fisco hacia el 2023: la  
paradójica bonanza y su  
tecnocracia

Edgar Balsells

59 | Inflación importada:  
convirtiendo un reto económico  
en una gran oportunidad

Carlos Enrique Calderón-Monroy

86 | La inversión pública en  
infraestructura vial: situación,  
necesidades y posibilidades

Ronald Mynor Peláez

108 | Algunas reflexiones  
sobre democracia, desarrollo  
económico y pactos sociales  
en América Latina

Juan Alberto Fuentes Knight

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable.

**Registrada en el Centro Internacional  
ISSN (International Standard Number)  
bajo el No. 2227-9113**

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la información al público para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento. Pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.

# La justicia climática en Guatemala

Marco Vinicio Mejía Dávila



**En el plano mundial, Guatemala está clasificada entre los once países más vulnerables a los efectos del cambio climático (CC). Esa alta vulnerabilidad es ocasionada por su posición geográfica, topografía accidentada, intensa actividad volcánica y la presencia de eventos climatológicos extremos y frecuentes. Cada vez son más recurrentes las inundaciones, los períodos prolongados sin lluvia, las sequías y las variaciones extremas de temperatura.**



Estos fenómenos tienen un impacto negativo en la producción agrícola e incrementan la inseguridad alimentaria en la población. Además, aumentan la migración climática y

producen pérdidas de la biodiversidad, se distorsiona la identidad cultural de los pueblos originarios y se pierden vidas humanas. El aumento de la fuerza y duración de los eventos extremos climáticos ha provocado desplazamiento interno, situación que contribuye a la migración irregular, la deserción escolar, la vulnerabilidad de niñas y mujeres indígenas.



Foto: [Desplazamiento interno](#)

Un estudio de 2021 mostró que los fenómenos climáticos producidos junto con la violencia, la inseguridad y la desigualdad provocan la migración. (Muñoz-Pogossian y Chávez-González)

Las negociaciones internacionales sobre el Cambio Climático (CC) dieron origen al concepto de «Justicia Climática». Este abarca los movimientos sociales y las políticas públicas para que la temperatura media del planeta

no se incremente más de 2o C sobre los niveles preindustriales. Desde la perspectiva de la «Justicia Climática», el calentamiento global es un problema ético y político, más allá de constituir solo un problema ambiental, biológico o físico.

Al relacionar los efectos del Cambio Climático con los conceptos de justicia, en especial justicia ambiental y justicia social estamos frente a la «Justicia Climática». Por medio de esta se examinan problemas como la igualdad, los derechos humanos, los derechos colectivos y la responsabilidad en el Cambio Climático.

**Es fundamental que todos los países del mundo contribuyan para reducir las emisiones que refuercen la acción global de mitigación del clima y la transición a una economía baja en carbono.**

Un problema fundamental de la «Justicia Climática» es que, quienes son los menos responsables del CC, sufren sus peores consecuencias. Una «injusticia climática» es responsabilizar a países como Guatemala de que, junto a Honduras y El Salvador (los integrantes del Triángulo Norte), apenas contribuyen juntos con el 0.15 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. (Banco Mundial, 2020)

La «Justicia Climática» ha sido establecida en instrumentos internacionales como el acuerdo mundial de la Cumbre sobre el Clima (Conferencia de las Partes COP 21) de las Naciones Unidas. Esta se celebró en diciembre de 2015 en París. Se acordó la acción conjunta para que la temperatura media del planeta no se incremente más de 2o C sobre los niveles preindustriales.

**En el acuerdo de París se enfatizó sobre el vínculo entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Estas deben basarse en «los principios de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales».**

El acuerdo de París expresa que «se prestará apoyo a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del artículo 5 al asumir que «los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas que reflejen sus circunstancias especiales». Finalmente, «al aplicar el presente Acuerdo, las Partes deberán tomar en consideración las preocupaciones de aquellas Partes cuyas economías se ven más afectadas por las repercusiones de las medidas de respuesta, particularmente de las que sean países en desarrollo».

El acuerdo parisino también reconoce que, aunque el CC es global y afecta a toda la humanidad, «al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes (las naciones) deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional».

En el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), iniciamos un estudio para proponer soluciones radicales que permitan enfrentar las consecuencias del Cambio Climático. Es fundamental establecer por qué no se han aplicado las medidas contempladas en la «Política Nacional de Cambio Climático», adoptada en diciembre de 2009 por medio del Acuerdo Gubernativo 329-2009.



Foto: [Vulnerabilidad por el cambio climático](#)

Las soluciones se centran en los rezagos del sistema, o sea, quienes han sido empujados a vivir en condiciones de vulnerabilidad. Los desheredados de la tierra en Guatemala son quienes enfrentan las más fuertes amenazas derivadas

del Cambio Climático. Es urgente promover la empatía y el sentido de justicia para desarrollar mecanismos, estrategias y modelos disruptivos. **El fin es contar con los medios para transitar del consumismo antropocéntrico a un modo de vida biocéntrico.**

En Guatemala cada sector económico, las comunidades y las personas tenemos la responsabilidad, como integrantes de la comunidad planetaria, de emprender acciones encaminadas a la mitigación, adaptación y gestión del riesgo frente al Cambio Climático. Nuestro país, con su multiculturalidad, biodiversidad y plurinacionalidad, puede establecer las condiciones que conduzcan a ser resilientes y cumplir el ideal de proteger la vida.

## Referencias

Banco Mundial. Emisiones totales de gases de efecto invernadero (kt de CO2 equivalente). <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE>

IPCC. Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (Eds.)]. Ginebra, Suiza: IPCC, en: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf) [consulta 29/09/2022].

Muñoz-Pogossian, B. y Chávez-González, D. (2021). «Environmental Explanations of Central American Migration: Challenges and Policy Recommendations». [https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=jgi\\_research](https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=jgi_research)

Organización de las Naciones Unidas. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones, en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf> [consulta 29/09/

# | Actualidad



# Fragilidad ambiental e inacción del Estado

A pesar de los esfuerzos de quienes empujan la Marca País y la competitividad, las noticias de la prensa internacional sobre Guatemala no siempre son las más halagadoras. Por ejemplo, una noticia reproducida en video por CNN (2022), de amplia divulgación internacional, exhibe el agujero abierto a la entrada de la cabecera municipal del municipio de Villa Nueva y destaca que no encuentran el vehículo en el que viajaban Olga Choz y Helen Mejía,<sup>1</sup> y que cayera al fondo de dicho agujero. El hecho ocurrió el 24 de septiembre.

---

Resulta dantesco observar las labores de rescate del vehículo en el que se conducían las dos mujeres desaparecidas, el cual fue localizado en el transcurso de la semana y rescatado el jueves 29. Y, aunque durante la semana las informaciones publicadas en

distintos medios de comunicación indicaban que no había garantía de que los cuerpos de las mujeres se encontraran dentro de este, sí lo estaban. Ello da a los familiares de las víctimas un alivio en medio

---

1. Las víctimas viajaban junto con Adolfo Mejía padre y esposo de las desaparecidas, quien sí fue rescatado y llevado al Hospital Roosevelt, de donde fue dado de alta el 26 de septiembre (@QuorumGT, 2022). También fueron rescatados con vida los tripulantes de otro automóvil que cayó al abismo el mismo 24 de septiembre.



Foto: [Socavón de Villa Nueva](#)

de la tragedia pues estuvieron solicitando toda la ayuda gubernamental posible para poder localizar los cuerpos de las víctimas.

Se trata de socavones que ocurren sin previo aviso, dice CNN, como dando a entender que se trata de un país extraño, carente de sistemas de alerta y planificación.

En tiempos pasados, pero de historia reciente, los derrumbes solían producirse en el área rural, o bien en asentamientos precarios de las periferias urbanas, pero ahora la tragedia ocurre en pleno acceso del municipio de Villa Nueva, uno de los más populosos del área metropolitana.

Información publicada en el medio Quorum reporta que al finalizar el 27 de septiembre el rescate de madre e hija continúa sin resultados: aún no hay rastro de ellas, aunque sus familiares, después de 48 horas no pierden las esperanzas de encontrarlas y exigen que se continúen buscando sus cuerpos para darles cristiana sepultura (@QuorumGT, 2022). Fredy Mejía, hijo y hermano de las mujeres desaparecidas, entrevistado por Guatevisión, pidió al presidente Alejandro Giammattei que haga lo posible por encontrar los cuerpos de sus familiares. Con profundo dolor solicitó ¡Que actúe, que escuche su voz! También exigió al Ministerio de Comunicaciones apoyo y resarcimiento.



Ante la tragedia, las declaraciones son diversas y cada una más bizarra que otra. Por ejemplo, Mario Aguilar, director de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial), afirmó a los diputados Oscar Chinchilla y Christian Álvarez de la bancada Compromiso, Renovación y Orden (CREO) que en uno de los dos agujeros del hundimiento hay una caverna. Lo anterior, según el funcionario, basado en información aportada por Juan Luis Hurtado López, comandante del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. (Najarro, 2022).

Mientras que el alcalde villanovano expresó lo siguiente: “el agua que viene acá, y que después desembarca en el río Villalobos, es una cota de agua demasiado grande que ningún colector actual lo puede lo puede contener”. (@raulbarreragt, 2022)

Siendo este el segundo caso de socavones en la jurisdicción de Villa Nueva, los funcionarios han tratado de desligar el hundimiento ocurrido en junio en la ruta al Pacífico a la altura del puente Enrique Tejada Wyld, con este otro descrito. En virtud de que el ministerio del ramo debe acudir al personal técnico del ejército, en las declaraciones un tanto contradictorias si se habla de un colector, el cual se indica por diversos técnicos que “*estaba sobrecargado*”. Incluso el presidente Giammattei aseguró en conferencia de prensa que no hay ninguna relación entre ambos “y que lo único que tienen en común es que en ambas áreas hay fallas geológicas.” (Aguilar, 2022)

Ante esta nueva tragedia las manifestaciones de descontento de la ciudadanía han pasado, aunque con poca concurrencia, de las redes sociales al lugar de los hechos generando incluso llamados a realizar una especie de cabildo abierto o manifestación vecinal y ciudadana para exigir la renuncia del poco experimentado y nada elocuente alcalde villanovano, que bien se sabe que tiene un alto apoyo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que llegó a dicha comuna derrotando a verdaderos caciques del lugar como lo son Edwin Escobar y Salvador Gándara; ambos con problemas con la justicia debido a su pasado político-administrativo.

A ello se suman informaciones que muestran las paradojas de la abundancia en la municipalidad y que resultan grotescas en la Guatemala de hoy. Mientras no hay soluciones claras de ingeniería, sobre los hechos ocurridos, Heidi Loarca, de Soy502 publica un surrealista reporte de planilla de dietas del Concejo Municipal de tal municipio. En el cual expone que *"Mientras los hoyos aparecen en Villa Nueva, la comuna de ese municipio se ha dedicado a sostener sesiones que generan gastos onerosos."*



Foto: [Socavamiento en Villa Nueva](#)

El Concejo conformado por 15 miembros, entre quienes está, por supuesto, el alcalde Javier Gramajo, cobraron cada uno Q60 mil por concepto de dietas en agosto, a excepción del alcalde, quien cobró Q52mil (Loarca, 2022); sumando en total casi un millón, comportamiento este muy común, con contadas excepciones, en los 340 municipios del país, significando el municipalismo, sin mucha efectividad ingenieril, ni planificadora un alto costo de oportunidad para los vecinos y la sociedad guatemalteca en general.



Foto: [Hundimiento en carretera a El Salvador](#)

Con respecto al nuevo socavón, las declaraciones del propio alcalde Gramajo han sido confusas, y al igual que lo que ocurre con el hundimiento de la carretera en jurisdicción de Santa Catarina Pinula, aun cuando de menores dimensiones, porque es este último se observan hasta el momento grietas amenazantes, la excusa perfecta de los alcaldes es que se

trata de rutas nacionales, bajo la responsabilidad de COVIAL. En ese sentido, el presidente Giammattei dio una conferencia de prensa este 27 de septiembre, en la que abordó los temas del socavamiento en Villa Nueva y la situación de los hundimientos en el kilómetro 11.5 de Carretera a El Salvador. Sobre esto último dijo que desde el viernes 30 de septiembre al lunes 3 de octubre “se cerraría el paso de vehículos probablemente desde las 21 horas del viernes hasta las cuatro de la madrugada del lunes” (García, 2022).

Mientras todo ello sucede y los derrumbes e inundaciones se extienden por todas las zonas del país, incluyendo el paradigmático caso del libramiento de Chimaltenango, el Procurador de los Derechos Humanos, ha emitido un tímido comunicado, el pasado 27 de septiembre, recomendando lo siguiente:

A las municipalidades del país, estar alertas y monitorear sus jurisdicciones; así como establecer con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- las acciones de prevención para resguardar la integridad de sus habitantes, generando las condiciones de prevención y a la población atender las recomendaciones de dicha institución.

A la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-, active el Centro de Operaciones de Emergencia -COE-, desde los niveles comunitarios hasta el nacional, proveyendo de la logística respectiva, para contar con una respuesta oportuna, efectiva y eficaz a favor de las poblaciones en riesgo.

Los socavones vienen produciendo el esperado temor poblacional ante otro tipo de riesgo, adicional a la violencia e inseguridad que priva, a raíz de que la reactivación por el desaparecimiento de noticias por casos de coronavirus está estimulando la vuelta casi total a la normalidad.

La presión social también está provocando llamados al alcalde Ricardo Quiñonez de la ciudad capital, para que presente información detallada del mapa y estado actual de los colectores de la ciudad capital. Uno de los últimos, de tantos reportes cotidianos de percances

y derrumbes, es en la Calle Martí a unos cuantos metros del paso a desnivel de la 13 avenida, en donde aparentemente hay un colector, según información antigua y en donde, según los vecinos se están formando grietas. Así de rumores y poco sustento técnico está la comunicación de las redes, incluyendo hoy al popular tik tok, que tiene una inmediatez noticiosa sorprendente.

Lo que se observa, ante la carencia de un eficaz y eficiente servicio civil municipal es una red de funcionarios que carecen de adecuados conocimientos de ingeniería vial y sanitaria. Se sabe que en las últimas horas el director de Seguridad Integral de la Municipalidad de Villa Nueva, Fidel Gramajo, tío del alcalde, renunció a su cargo, luego de discusiones sobre la forma de encarar el problema del socavón descrito supra.

El revuelo alrededor del ambiente edilicio y del ministerio del ramo se amplía, y se amplifica la necesidad de darle vida a la iniciativa 5922 presentada por la bancada Winaq, que regula las dietas de los concejos municipales para evitar el abuso y el despilfarro de los altos decisores. Resulta ser esta una iniciativa de poco eco en el pleno de diputados, pero que tiene una vigencia moral hoy en día y que bien vale que tenga el eco de esta revista, preocupada por el mundo vital de la postmodernidad.

### La iniciativa en cuestión prescribe lo siguiente:

- Los miembros de los concejos municipales solo podrán cobrar dietas por cuatro sesiones ordinarias al mes, cada una equivalente a un salario mínimo mensual del sector agrícola. **No más de Q.11,300.40**
- El salario del alcalde no podrá ser mayor a cuatro salarios mínimos mensuales del sector no agrícola. **No más de Q,11,300.40**
- Los pagos en concepto de dietas, salarios, bonos y gastos de representación del alcalde, secretario y concejales **deberán publicarse mensualmente en las páginas web de la municipalidad**, sin perjuicio de lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública.

Así, los comentarios no se han hecho esperar en las redes sociales, y la clase política, un tanto de oposición, del diente al labio, como algunos diputados de la bancada CREO, tal es el caso del activo diputado tiktokero, Christian Alvarez, exigen ahora a la municipalidad capitalina y al alcalde Quiñonez mostrar el mapa de drenajes, tema que hace recordar el artículo constitucional 231 referente a la creación de la región metropolitana.

El tema villanovano es el del momento, pero el análisis y monitoreo de medios muestra que Guatemala se está hundiendo, como lo hacen ver varios analistas.

Y una de las preguntas es para qué se paga el impuesto a la distribución de combustibles e impuesto de circulación de vehículos. Y es que el tema de la carretera Interamericana Oriente, en la jurisdicción de Santa Catarina Pinula también es de alta preocupación por su importancia logística y comunicación hacia el istmo centroamericano.

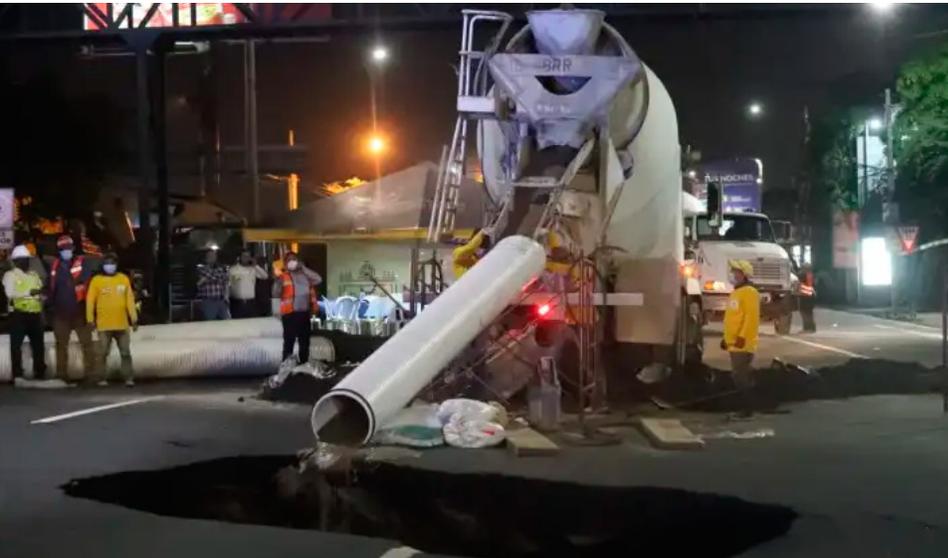


Foto: [Hundimiento en Villa Nueva](#)

El lodocreto echado sin mayor planificación en el hundimiento de junio en Villa Nueva, la compra de puentes Bailey que costaron más de Q139 millones, y la buena cantidad de firmas constructoras sin mayor certificado de buenas prácticas dejan muchos comentarios,

en momentos en que el organismo Legislativo y sus bancadas mayoritarias se aprestan a la aprobación en primera lectura de una nueva versión de ley de adquisiciones que hasta el momento no ha sido discutida en ningún foro, y que otorga mayores libertades a ministerios y municipalidades para el gasto.

El manejo de medios resulta ser crucial, y por ello esta sección de actualidad puede ser clarificadora, para que el mundo vital del guatemalteco sea mejor conocido e interpretado. Por ejemplo, una declaración apresurada del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), Javier Maldonado, deja mucho

espacio para la especulación. Al respecto de lo ocurrido en carretera a El Salvador, argumentó que el hundimiento del kilómetro 11.5 de la CA-1 Oriente fue provocado, debido a que alguien habría tapado el colector (Blanco, 2022).

La prensa informa de la buena cantidad de estudios y luces amarillas efectuados por entidades como CONRED con respecto a la zona, y se sabe que es un terreno de riesgo, pese a lo cual se siguen erigiendo lotificaciones y casas millonarias. Sin embargo, las soluciones planteadas son los famosos puentes Bailey, que están en poder del Ministerio de la Defensa, tal como ha señalado el funcionario de comunicaciones, indicando que se está por recibir otro lote de diez puentes más.

Mientras todo ello sucede, la falta de regulaciones y orden estricto continúa en la vialidad guatemalteca, y los vehículos de todo calado siguen pasando, bajo su riesgo, por la peligrosa área de tránsito hacia el oriente y El Salvador.

La historia es de nunca acabar: grietas en El Manzanote en Palencia y en Villa Hermosa 1 en el municipio de San Miguel Petapa, derrumbes en el libramiento de Chimaltenango y en varios tramos de la carretera hacia San Lucas y el Occidente, así como muchos más en regiones del norte y oriente del país.



Todo ello apunta a realizar investigaciones, primero indagando cuánto vale una vida perdida, pero también las preguntas de los medios de prensa hacia los investigadores de IPNUSAC resultan ser **¿a cuánto ascienden todos estos flagelos en la economía y en los hogares?** Buen punto para iniciar una discusión académica sobre la sociedad del riesgo y cómo incrementar medidas de afianzamiento y protección social en relación con todos estos desastres, tema que ni por asomo se visualiza a lontananza en la agenda legislativa congresal, si bien la apuesta apunta por más declaratorias de emergencia para agilizar el improvisado y poco planificado gasto público.

## Referencias

Aguilar, D. (27 de septiembre de 2022). Ubican vehículo que cayó en hundimiento de Villa. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/sociedad/sucesos/2022/09/27/ubican-vehiculo-que-cayo-en-hundimiento-de-villa-nueva/>

Blanco, E. (22 de septiembre de 2022). Ministro por hundimiento en Carretera a El Salvador: Alguien tapó el colector. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/engelberth-blanco/2022/09/22/ministro-por-hundimiento-en-carretera-a-el-salvador-alguien-tapo-el-colector/>

Blanco, E. (27 septiembre de 2022). PDH se refiere a los acontecimientos de carácter natural y estructural por lluvias. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/engelberth-blanco/2022/09/27/pdh-se-refiere-a-los-acontecimientos-de-caracter-natural-y-estructural-por-lluvias/>

CNN. (26 de septiembre, 2022). Socavones enormes en Guatemala dejan al menos dos personas desaparecidas. <https://cnnespanol.cnn.com/video/desaparecidos-socavon-guatemala-digital-pkg/>

García, O. (28 de septiembre de 2022). Ruta a El Salvador. Cerrarán fines de semana. *Prensa Libre*, p. 3.

Loarca, H. (25 de septiembre de 2022). Esto ha gastado Villa Nueva en dietas del Concejo Municipal. *Soy502*. <https://www.soy502.com/articulo/esto-ha-gastado-villa-nueva-dietas-concejo-municipal-101476>

Najarro, F. (26 de septiembre de 2022) Hundimiento en Villa Nueva: vehículo de desaparecidas estaría en una caverna. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/fatima/2022/09/26/hundimiento-en-villa-nueva-vehiculo-de-desaparecidas-estaria-en-una-caverna/>

QuorumGT [@QuorumGT]. (26 de septiembre de 2022). Rescate de hija y madre continua. |De nuevo cae la noche sobre el hundimiento en Villa Nueva. Twitter. <https://twitter.com/QuorumGT/status/1574590119813726213>

raúl [@raulbarreragt]. (26 de septiembre de 2022). Ahora el alcalde de Villa Nueva reconoce públicamente que las aguas pluviales exceden la capacidad de los colectores del municipio. Twitter. <https://twitter.com/raulbarreragt/status/1574435788523085827>



---

# | Debate

---



# El fisco hacia el 2023: la paradójica bonanza y su tecnocracia

Edgar Balsells

## Resumen

El presente artículo pretendía, como todos los años, exhibir una breve mirada a los principales rubros del presupuesto, especialmente del gasto. Sin embargo, durante su realización se estudió con detenimiento la primera reunión de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, y se analizaron los primeros cuadros agregados. Se concluye en que es necesario plantear proposiciones importantes sobre las finanzas y la moneda en general y los tributos, como parte del alimento del gasto y de la exuberancia irracional que se observa en remesas, reservas monetarias internacionales, endeudamiento interno y saltos anormales en la recaudación tributaria, que muestran asignaciones repentinas en favor de grupos de interés, como lo es el caso de la devolución del crédito fiscal a los exportadores, siendo este un mega subsidio que sólo se compara con las transferencias del fisco para paliar las deficiencias netas del Banco de Guatemala, como parte del ejercicio de controlar la oferta monetaria ante la notable monetización por el lado del flujo de dólares que vienen del exterior. Se muestra entonces que hay dinero más allá de la perspectiva presupuestaria del 2023 y que debe ponerse atención en su asignación.

## Palabras clave

Tecnocracia, discurso tecnocrático, clase política, crédito fiscal a los exportadores, deficiencias netas del Banco de Guatemala, impuestos indirectos.

## Abstract

This article intended, as every year, to show a brief look at the main items of the budget, especially spending. However, during its implementation, the first meeting of the Public Finance and Currency Commission was carefully studied, and the first aggregate tables were analyzed. It is concluded that it is necessary to raise important propositions on finance and the currency in general and taxes, as part of the food of spending and irrational exuberance observed in remittances, international monetary reserves, domestic indebtedness and abnormal jumps in tax collection, which show sudden allocations in favor of interest groups, as is the case of the return of the tax credit to exporters, this being a mega subsidy that is only compared with the transfers of the treasury to alleviate the net deficiencies of the Bank of Guatemala, as part of the exercise of controlling the money supply in the face of the remarkable monetization on the side of the flow of dollars that come from abroad. It is then shown that there is money beyond the 2023 budget perspective and that attention must be paid to its allocation.

## Keywords

Technocracy, technocratic discourse, political class, tax credit to exporters, net deficiencies of the Bank of Guatemala, indirect taxes.

# La tecnocracia y su comprensión en la era actual

Como una reacción de pensamiento pandémico, difundido durante la postpandemia, a partir del segundo semestre de 2022, dos libros han sacudido el mundillo de interesados en la acción colectiva, con especial referencia al andamiaje económico construido (y deconstruido) desde la vigencia de la actual Constitución Política y de los acuerdos de paz.

Nos referimos, primero al libro de Alexander Segovia (2021) y el de Juan Alberto Fuentes (2022), ambos editados por F&G editores, y el activo rol de Raúl Figueroa Sarti en estimular a ambos especialistas a escribir para la gente, lo que es parte de sus reflexiones de toda una vida.



El libro de Segovia, en la medida que se acerca a la actualidad, reflexiona sobre los resultados del desarrollo utilizando una amplia caja de herramientas vinculada con la economía política del capitalismo en la subregión: **y apunta a concluir que una de las causas que explican el bajo crecimiento es la incapacidad del modelo en el que se sustenta para desarrollar sectores productivos con mayor tecnología y la existencia de pocos encadenamientos que las nuevas exportaciones han creado con el resto de la economía, lo que ha repercutido sobre la productividad del trabajo. (Segovia, 2021, p. 73).**

Para establecer tal afirmación, Segovia se basa en las investigaciones de Sánchez-Anochea y Martínez Franzoni (2015, p. 73), que versan sobre la incorporación social en Centroamérica con sus trayectorias, obstáculos y oportunidades. Un buen estudio publicado por Cepal.



El anterior es un reto crucial para la política fiscal, en virtud de que una de sus principales herramientas es precisamente el presupuesto, el que pretende manejarse por una metodología de presupuesto por Resultados, buscando los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El pobre desempeño del capitalismo rentista transnacional, de acuerdo con Segovia, tiene que ver con su carácter consumista y poco productivo, dependiendo básicamente de las remesas familiares que son destinadas al consumo, coadyuvando ello a las grandes magnitudes de ahorro financiero en poder de los bancos del sistema. (Segovia, 2021, p. 75).



Por su parte, Fuentes Knight se centra en el caso guatemalteco, que de acuerdo con Segovia es el más extremo en términos de concentración, desigualdad y carencias de productividad. **La economía atrapada, según el autor, está como está debido a la participación de gestores de poder que mantienen encadenado al Estado.**

Se trata de un país que consume más de lo que produce, subsanado tal déficit con la alta magnitud de las remesas, que le permiten cubrir una inversión menguante y un consumo creciente. (Fuentes Knight, 2022, p. 333). Así, Guatemala tiene los recursos para invertir, pero tales recursos están mal distribuidos.

Básicamente son absorbidos por el excedente de explotación o ganancia de los empresarios. Se trata de ganancias brutas, equivalentes al 40% del Producto Interno Bruto (PIB).

Lo que interesa concluir, llegados hasta aquí, es que estamos hablando de una economía del sector público inmersa en un marasmo de escasos resultados, en un sistema capitalista fallido, que no promueve la transformación productiva con equidad, prioriza el consumismo y la alta propensión a importar, y está centrado en inversión pública de bajo impacto vinculada a construcciones y no a maquinaria y equipo y otros acervos de bienes de capital.

Hace unas semanas, Raquel Zelaya invitó a un grupo de especialistas al análisis del libro de Juan Alberto Fuentes Knight en el tanque de pensamiento Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), siendo que la discusión, -como era de esperarse en el principal y más influyente centro del quehacer de la política económica de estos tiempos- derivó en reflexiones propias de los asistentes, destacando las intervenciones de actores muy conocidos en el diseño e implementación de la política económica oficial, desde aquellos tiempos cuando se instauró, en la pre-democracia, el Diálogo Nacional, centrado en política económica, en los tiempos de la transición, bajo el mando del General Humberto Mejía Víctores.

Nos referimos a personajes que han estado ligados de diversas formas al Banco de Guatemala, los ministerios de Finanzas Públicas o Economía, y además a redes de poder y grupos de interés, tal es el caso de la Asociación Bancaria Nacional o a las cámaras que se aglutinan en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales e Industriales (CACIF), así como a universidades privadas, en donde destacan la Universidad Rafael Landívar y la Universidad Francisco Marroquín.

No es propósito de este artículo analizar el discurso ni contenidos de tal reunión, que tuvo un carácter de privada y para discusión interna. Sin embargo, como se trata de asuntos públicos, a pesar de las diferencias de visión y posturas, una de las conclusiones de los asistentes sí conviene publicar: **resulta vital hoy repensar el Estado guatemalteco, y hacer eco de la nostalgia por la tecnocracia de décadas muy pasadas, por ejemplo, la que forjó el proceso de integración centroamericana. Nadie niega la necesidad de profesionalización de la política económica, del desarrollo sostenible y del encumbramiento del mérito.**



A este respecto, como lo hemos estudiado con asiduidad desde hace buen tiempo,<sup>1</sup> la alta tecnocracia de la que hablamos forma parte de la cúspide de la pirámide de las decisiones, y es digna de procesos de estudio bajo miradas de la sociología, la psicología social, la antropología y por supuesto la ciencia política y la economía política.

La misma tiene un alto protagonismo cuando aparecen crisis agudas, o bien procesos de entropía y decaimiento institucional como el que se observa actualmente en la parte norte centroamericana, incluyendo además a Nicaragua.

Lo que resulta importante indagar en ese concepto y marcos teóricos de la tecnocracia es la influencia de los llamados "*sabios persuasivos*", teniendo en cuenta que la economía es el arte de la persuasión. Ello resulta más evidente cuando tal tecnocracia interactúa con personajes como los diputados actuales, carentes de conocimiento especializado en estos temas, incluso los que forman parte de comisiones congresales importantes como la de Economía o bien la de Finanzas Públicas y Moneda, cuya primera reunión frente a la alta tecnocracia de turno se analiza más adelante en este artículo.

Una forma de encarar los comportamientos y posturas de ese actor social tecnocrático es a través de su discurso, mediante sus argumentaciones, y el análisis del tipo de medidas tomadas y de los efectos que estas causan en el tejido social y el bienestar.

---

1. Las siguientes proposiciones se basan en las reflexiones de la tesis doctoral del autor y su maduración al presente.

En el caso de los bancos centrales, por ejemplo, surgidos a raíz de los desórdenes monetarios causados por las debilidades del patrón oro como mecanismo de pagos internacionales, y de la libre emisión monetaria, el tema de la racionalidad tecnocrática y de los poderes omnímodos del aparato administrativo, se intercala con las esferas de lo estatal, lo público y lo privado.

Vale mencionar que el estudio del poder y el dinero tiene que ver con dos categorías que explican el amalgamamiento actual de la post modernidad, y que es campo fértil para el estudio de las palabras, los modelos utilizados y el uso del lenguaje y la argumentación para comunicarlos hacia la clase política, los mercados y el gran público. Y, además, permite indagar en las patologías sociales, en virtud de "que persisten una serie de sistemas de acción, que al no lograr encajarse dentro de un macrosistema que les otorgue sentido, se vuelven autónomos, siendo esto una de las grandes paradojas de la modernidad", tal y como lo afirma Habermas (2005, p.10).

Al adentrarnos en estos temas estamos efectuando un ejercicio intelectual y académico de lo más prominente en la sociología política latinoamericana y de la sociología económica y economía política, escudriñando así en las esferas de actuación en donde maniobra e impera la tecnoestructura.

Nos interesa en especial indagar en esos casos grises entre tecnoestructura y sus poderes propios versus democracia, y es que un ministro o bien un presidente del banco central dispone de criterios y caminos diversos, y apela a la argumentación y el lenguaje para

soportarlos, amparado por armazones ideológicas y teóricas, sugiriendo así nuevas normativas y cambios legales que están por encima de sus decisiones. Esto incluso puede llegar a procesos de corte decisionista, apelando y asustando con estados de excepción, que son tan comunes cuando las crisis de cualquier corte se avecinan, y la clase política y los grupos de interés se aglutinan para salvar su pellejo inicialmente.

Javier Flax es uno de los más importantes exponentes latinoamericanos de las críticas al decisionismo y de las democracias atrapadas, y es que el ejercicio decisionista del poder se realiza a través de instrumentos jurídicos que apelan a la excepcionalidad de una situación -genuina, exagerada, provocada o meramente invocada-, es decir, a la necesidad o la urgencia para justificar poderes excepcionales y medidas de emergencia (Flax, 2002, p.17).

De una manera más amplia y bajo el marco de la escuela de Frankfurt, a la que hemos acudido en varias oportunidades en artículos de esta revista, que ahora lleva el apellido *Manera de ver, una revista sobre el mundo vital de la post modernidad*, resultan importantes las sistematizaciones de Habermas sobre la tecnoestructura y la ciencia como "ideologías" (Habermas, 2010).

Así, partimos de la afirmación de que la ciencia y la técnica son parte de un plan histórico-social, en donde se proyecta lo que una sociedad y los intereses en ella dominantes tienen el propósito de hacer con la gente y las cosas. Y es que la razón técnica es parte de la ideología. Y para ello, bien vale la pena la metodología

de análisis del discurso crítico, utilizada en este artículo para indagar cómo se comunican, ante los políticos de turno, tecnócratas importantes como los actuales, presidente del banco central, el ministro de Finanzas Públicas y el Superintendente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Sergio Recinos, Álvaro González Ricci y Marco Livio Diaz, respectivamente.

Recordemos que la tecnoestructura actual está asociada a esa pionera noción de la racionalidad burocrática que se erige con el Estado moderno, y que utiliza la ciencia -y los datos diríamos nosotros- bajo ciertas manipulaciones que únicamente se podrían corregir con el perfeccionamiento democrático y por supuesto el avance de la educación y la generalización de la ciencia y técnica en todos los estratos sociales. De lo contrario, pensamos nosotros, una especie de ocultismo y presencia de unos pocos sabios persuasivos se perpetuará en la mal conformada y retroalimentada comunidad epistémica, en nuestro caso de estudio: la política fiscal y macroeconómica, por ejemplo.

De acuerdo con Habermas (2010, p. 53) Max Weber nos introduce en el concepto de racionalidad para definir la forma de la actividad económica capitalista, del tráfico social regido por el derecho privado y de la dominación burocrática. El término *racionalización* significa, en primer lugar, la ampliación de los ámbitos sociales que quedan sometidos a los criterios de la decisión racional.

En el modelo pragmatista que supone la separación estricta entre el especialista y el político, es en donde vemos el meollo de la cuestión de los modelos hasta cierto punto decisionistas, que se enraizaron en el neoliberalismo de las décadas pasadas, con las políticas de estabilización de la economía, y luego del ajuste estructural, vinculado a lo que dio en llamarse *el Consenso de Washington*.

Llama la atención, y por ello, retomo la reunión celebrada recientemente en ASIES, mencionada al principio, cómo los tecnócratas encumbran su autenticidad y mérito frente al político, reclamando la ansiada autonomía en sus decisiones; sin embargo, en esa dicotomía entre tecnócrata y político, está en juego el propio proceso democrático, porque resulta ser que el político -al menos formalmente en las democracias electorales- es electo por sus constituyentes, mientras que el tecnócrata, principalmente en estos lares tropicales, busca su ascenso hacia la alta cúspide, mediante comisiones postuladoras y favores gremiales, sumamente peligrosos, y que fácil, en democracias fallidas y decadentes como la guatemalteca, cae en entramados de corruptelas, amiguismos y compadrazgos frecuentemente observadas por este escribiente.

## Nuestros personajes, para muestra un botón: hablando del presupuesto en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso

El pasado 6 de septiembre se iniciaron en el Congreso las audiencias de la comisión respectiva para indagar sobre el presupuesto, conocimiento de la iniciativa 6135, ley de presupuesto.<sup>2</sup> Participaron los diputados miembros de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, entre los que se pudo notar a varios del grupo de oposición como lo son Samuel Pérez de la bancada Semilla y Edgar Batres de Winaq, además con una participación de Lázaro Zamora y la sesión fue presidida por el diputado Cándido Leal.



Foto: [Presupuesto general](#)

Nuestros funcionarios estrella fueron Sergio Martínez, presidente del Banco de Guatemala, acompañado por Alfredo Blanco, vicepresidente, Álvaro González Ricci, ministro de Finanzas Públicas, acompañado por Edwin Martínez, viceministro del gasto, y Marco Livio Díaz, superintendente de Administración Tributaria.

---

2. Esta parte de estudio del discurso se estructuró gracias a procedimientos de investigación cualitativa y entrevistas efectuadas a diversos funcionarios públicos y expertos en el tema. se utilizó una técnica de IA "Speech to text", Script proporcionado por Microsoft Speech services y ejecutado bajo el lenguaje de programación Python.



El plan del mes de septiembre de la citada comisión, anunciado por su presidente es el de conceder audiencias a ministerios y entidades más importantes del sector público, incluyendo descentralizadas. La agenda para octubre, relacionada con organizaciones de la sociedad civil se dará a conocer posteriormente. Vale mencionar que en la sesión no se habló nada de la opinión importante de tanques o centros de pensamiento.

Salvo algunas preguntas que expresan cierto conocimiento, la primera presentación a cargo del Banco de Guatemala sirvió para afianzar en los diputados presentes y en el público en general,<sup>2</sup> la presencia de una *buena situación económica, o bien una macroeconomía estable*, que fue el término más utilizado e intentado de quedar afianzado por parte de los tecnócratas del central.

La presentación del Banco de Guatemala, que sirve de base para los grandes agregados del presupuesto, pero que cuando se profundiza en los mismos deja cientos de inquietudes para increpar, cuestionar e investigar sobre la actual política monetaria, cambiaria y crediticia. Sin embargo, salvo contadas excepciones, y sin tener mucho eco, las preguntas fueron sumamente básicas, a pesar de que se trata de la comisión que emite dictámenes sobre Moneda.

---

3. La citada reunión fue transmitida por el canal de televisión del Congreso de la República.

Por ejemplo, ya entrada la discusión el diputado Marvin Alvarado pregunta cómo funciona la tasa líder de política monetaria, lo que permite que las autoridades monetarias se coloquen en la posición de *sabios persuasivos*, que tanto gusta a la alta tecnocracia: tener ese golpe de autoridad, para reclamar su autonomía.

Por cierto, el tema del clamor a la autonomía se notó en algunas respuestas, principalmente cuando el diputado unionista Lázaro Zamora efectuó una especie de reclamo en relación con lo oneroso del préstamo efectuado por la banca central al Estado, como parte del paquete de la pandemia en 2020 (Q11,000 millones), que tiene una tasa de interés del 5%, frente a un escenario de tasas internacionales besando el suelo.

Oportunamente, Recinos explicó que tales productos financieros<sup>4</sup> sirven para paliar las deficiencias por el ejercicio de la política monetaria, y con ello no tener que recurrir a sumas fuertes ante el Ministerio de Finanzas al que se le ha impuesto ese nuevo subsidio de mantener a la banca central en caso de pérdidas. Resulta ser este un tema que da para mucho que discutir, pero lo dejamos hasta aquí por el momento.

En relación con el escenario, es preciso indicar que para el 2023 se plantea un crecimiento más moderado, sin embargo, nuestro protagonista lo expresa adelantando la expresión BUENAS NOTICIAS, para aseverar que a pesar de las caídas observadas

---

4. Se trata de un crédito a 20 años en donde el Estado estará pagando un 5% anual sobre Q11mil millones (más de medio millón de Quetzales en el año), sin abonar a capital.

5. En realidad, investigando, la tasa de los Federal Funds de la FED al día de realización de tal reunión era de 2.50 puntos básicos.



Foto: [Presupuesto](#)

en las predicciones, nuestra economía cerrará entre el 3.5 y el 5 por ciento, y se precisó en indicar que pareciera ser que las expectativas inflacionarias están atenuando, manifestado ello por el precio del barril Brent de Petróleo que se situará entre US\$80 a US\$90. Igualmente, se anticipó que la tasa de interés líder de política monetaria se ha ubicado en 2.75 puntos, que es similar a los de la Reserva Federal de los Estados Unidos.<sup>5</sup>

Luego, el expositor hace jactancia de la bonanza de Reservas Monetarias Internacionales con que cuenta la economía, indicando que al 8 de septiembre sumaban US\$21,000 millones, y que se espera cerrarán en US\$2,000 millones.

Por su parte, como bien se sabe, las remesas familiares están también por los cielos, por cierto, alimentando a las Reservas Monetarias Internacionales, siendo el monto previsto para el cierre del 2022 de un equivalente a US\$17,600 millones, monto muy superior que el de las exportaciones del país, tema en donde se utiliza un discurso polisémico para no entrar en problemas estructurales de la economía guatemalteca.

El funcionario se cuida de no entrar en temas escabrosos del comercio exterior, y su presentación agota al auditorio en subas y bajas de cifras y su crecimiento en términos relativos, principalmente cuando se habla de las exportaciones frente a las importaciones, que resulta ser un tema crucial del comercio exterior guatemalteco. Es decir, la notoria debilidad de la balanza comercial del país, lo que es subsanado por las remesas, para además mantener un tipo de cambio más que estable, anclado en Q8.79 por US\$1.00 desde hace más de diez años.

Así, los congresistas apuntan a mencionar desde el principio que, *macroeconómicamente hablando, andamos muy bien*. Finalmente, las preguntas giran en torno a subsidios, petróleo foráneo y local, tendencias inflacionarias y ramas económicas líderes, entre otros temas.

Dejamos por esta vez la síntesis de lo expuesto por el ministro de Finanzas Públicas, Álvaro González Ricci, en virtud de que en futuros esfuerzos investigativos expondremos variables de gasto importantes y abundaremos hoy en tributos y moneda. Por tal razón, sí conviene escudriñar en el discurso de Marco Livio Díaz, en virtud de que, a diferencia de la crisis 2008-2009, el meollo de la cuestión de estos años es la bonanza en materia de ingresos –de divisas y tributarios- al menos estos últimos en función de las pobres estimaciones que se hacían, año con año, en la historia económica reciente.

El superintendente afirma partir de las estimaciones de crecimiento y de cuentas nacionales elaboradas por el Banco de Guatemala, para poder plantear la cifra de ingresos tributarios: la SAT descansa en el escenario macroeconómico, proyectado al 25 de abril de 2022. Luego la SAT amplía los ingresos en función de medidas administrativas y una serie de pagos considerados como *atípicos*.<sup>6</sup>

---

6. Vale indicar que como parte de un pago *atípico* se tuvo en el 2021 el negociazo redondo de traspaso total de acciones de Tigo S.A., Guatemala a Millicom, con lo que la familia López Estrada se destaca más en el cerrado pináculo de los millonarios guatemaltecos. Tomando a Piketty, se trata del 0.01por ciento de los habitantes de esta comarca tropical.

Desde un principio, Marco Livio Diaz aclara que se provisiona el subsidio de devolución del crédito fiscal a los exportadores, el que ha sido creciente a raíz de la bonanza con que se cerró el año 2021 en términos de ingresos tributarios. Las proyecciones utilizan metodologías moderadas o neutras en materia cambiaria y de precios del petróleo.

El superintendente se remonta a mayo del 2022 para plantear su meta para el 2023, equivalente a Q82,878.1 millones. Para ello plantea un cierre para el 2022, equivalente a Q82,878.1 millones.

Si en el salón de reuniones los diputados de tal comisión especializada interactuaran con sus asesores -pues asumimos, talvez inocentemente, que cuentan con profesionales especializados en la materia- con unos primeros y simples datos presentados en una lámina de power point, podría cuestionarse lo siguiente:

Investigadas las cifras de ingresos tributarios brutos por parte de SAT al mes de agosto de 2022, nos enfrentamos a un ingreso poco anunciado y sigilosamente manejado hacia la opinión pública de Q61,602.4 millones. Efectuando un cálculo en extremo simple de mensualizar tal cifra y anualizarla -ceteris paribus-, se pronostica un cierre de Q92,403.6 millones. Esta cifra ni por asomo se comenta al público en las esferas oficiales.



En la reunión de presentación de análisis de los salarios mínimos para la comisión paritaria del salario, realizada en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social el viernes 23 de septiembre, en donde participaron María Frausto

por la Universidad Rafael Landívar (URL), Abelardo Medina por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), y este escribiente por el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos (IPNUSAC), el experto de ICEFI mostró que el pago del impuesto sobre la renta corporativo en Guatemala es casi risible, y es el de menor proporción de empresas en América Latina.

Además, mostró con cifras que, pese a la andanada de incentivos fiscales para la inversión extranjera directa, el país se encuentra a la zaga en esta área, en virtud de que los temas que preocupan a los empresarios son otros: delincuencia, estado de derecho, infraestructura y otros no menos importantes. En tal sentido, los incentivos han contribuido poco al despegue de la inversión privada.

**La pregunta es entonces ¿qué es lo que mantiene alta la tributación?** Sencillamente los impuestos indirectos, principalmente los que están ligados a la variable Consumo, la que, dicho sea de paso, al revisar las cuentas nacionales es incluso más alta que el propio Producto Interno Bruto nominal. Es decir, una muy alta propensión a importar que impulsa el Impuesto al Valor Agregado.

Ahora bien, la pregunta es **¿cómo Marco Livio Diaz se enfrenta a la clase política sedienta de mayores ingresos para su provecho, y el funcionario muy cauto de metas esperadas?** Y es que como bien se sabe por el

desenlace del caso de Juan Francisco Solórzano Foppa, el Superintendente puede ser despedido al final del año si no supera la meta de ingresos negociada de antemano con el presidente del Ejecutivo.

El superintendente subraya que este año 2022 se llegará a Q83,000 millones. Se refiere con insistencia a pagos atípicos. Menciona la instalación de una empresa y la consiguiente importación de materia prima.

El funcionario le aclara a los políticos, y aquí va el apuntillado discursivo: *eso no es que se vaya a repetir el año entrante*. Luego se dispara rápidamente una serie de números mostrando los meses regulares y los "atípicos".

Lo cierto es que, con esta afirmación, ya entrados en pleno siglo XXI, se muestra que no pasamos de ser una comarca tropical bananera: por el simple hecho de instalación de una empresa foránea se está teniendo una alteración importante en los ingresos tributarios globales, cuando la competitividad usual en otros países pares, ello resulta ser un tema de cierta regularidad. El llamado a la clase política es algo así como *señores no se ilusionen con estas entradas súbitas, porque no son de todos los días. Tengan cuidado con sobreestimar ingresos porque todo esto es proyectado*.

El llamado tiene mucho de lógica de la clase tecnocrática actual frente a la clase política. Lo primero es cuidar el chance con una meta moderada porque los pronósticos tienen su riesgo. Luego prevenir el derroche y la romería de recursos, teniendo en cuenta

que a las fechas de escribir este artículo han desfilado por tal comisión los ministerios preferidos del Ejecutivo -Gobernación y Defensa- y seguidamente han estado el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, entre otros. Bien sabemos que con la obra pública a diputados distritales y de lista nacional se les hace agua la boca.

Luego el hábil recolector de impuestos plantea caución porque los conflictos bélicos están parando el consumo, y alerta en forma oportuna sobre la agenda legislativa del Congreso, que sigue planteando incentivos tributarios, como es el caso de la iniciativa que pretende derogar el Impuesto de Solidaridad (ISO).

El Superintendente maneja las cifras a contracorriente del Banco de Guatemala y eso resulta ser un tema interesante de la reunión. El segundo maneja un lenguaje panglossiano,<sup>7</sup> del cual hemos abundado en artículos pasados de esta revista, Mientras tanto el primero pareciera indicar: *he estado bonancible, pero, la agenda legislativa y el entorno internacional deben tornarnos cuidadosos con las prospecciones.*

---

7. Dícese del lenguaje panglossiano, el que resulta ser super optimista. Es un término entresacado de una novela Cándido de Voltaire. El Doctor Pangloss resulta ser un pedante e indefectible personaje, que se expresa con elocuencia, pero con palabras simplistas, a menudo poco sinceras.

Además, con buen tino, el Superintendente previene diplomática y rápidamente a los diputados sobre la presencia creciente del gasto tributario, compuesto por todas aquellas exenciones de impuestos que tienen las familias, las actividades económicas y el sector empresarial (todo esto último según sus propias palabras).



El citado gasto, según las cifras presentadas por la SAT, ha pasado de Q11,763.2 millones en 2013 a Q18,403.4 millones en 2021; es decir, un incremento del 56% en tan solo ese período, desde la administración de Otto Pérez Molina a la de Alejandro Giammattei.

Luego, y con gran aire de satisfacción, el superintendente se refiere a la joya de la corona de su administración: la devolución del crédito fiscal a los exportadores, que es, a juicio de este escribiente, junto con los aportes por deficiencias del Banco de Guatemala, parte de los más grandes y connotados subsidios que se tienen hacia el sector corporativo.

Vale indicar que en tan solo una diapositiva el Superintendente muestra este gran despliegado, como para llamar la atención:



Recordemos que uno de los problemas que explotó en los procesos penales La Línea 1 y La Línea 2 fue precisamente el racionamiento y la corrupción en la asignación del crédito fiscal a determinados exportadores. Con la bonanza de los ingresos tributarios, la SAT ha sido dispendiosa en el otorgamiento de tal subsidio, tema que obliga a escudriñar e investigar en virtud de que el mismo también obliga a una auditoría permanente por parte de la Superintendencia de Bancos, a efecto de evitar las corruptelas muy bien puestas a luz pública por Juan Francisco Solórzano Foppa.

Lo cierto es que la alta devolución a tiempo de tal subsidio obliga a visualizar la brecha que se ensancha en dos variables: los ingresos tributarios brutos y los netos. Estos últimos son los ingresos que quedan luego de pagar a los exportadores el crédito de referencia. De acuerdo con Marco Livio Díaz, tal devolución ha estado dinamizando la economía y termina su intervención con amplios desplegados sobre dicho régimen.

El funcionario asevera que hay varios regímenes dentro de este subsidio. En el de tipo optativo tan solo hay ocho contribuyentes, y es el que se percibe a través de contadores públicos inscritos en SAT. El régimen electrónico cuenta con 53 contribuyentes, mientras que el especial cuenta con 126 y, finalmente, el general con 268 siendo este el más utilizado.



Luego se detiene en las mega cifras de devolución: en el año 2018 se devolvieron Q2,013 millones, mientras que en 2019 la cifra llegó a Q1,947 millones. En el año 2020 llega a la SAT Marco Livio Díaz y se devolvieron únicamente Q1,302 millones debido, según sus palabras, a que durante los tiempos pandémicos los empresarios optaron por no atender a los auditores del ente recaudador, forzados por las diversas restricciones, como la propia movilidad.

Debido a las bonanzas que se vienen estudiando aquí, y a las buenas relaciones del superintendente y su consejo directivo con el empresariado corporativo, se devuelven en 2021 Q2,549 millones y en 2022 llegados a agosto se lleva la cifra de Q1,652 millones, pero se proyecta una histórica devolución de Q3,000.

Se registra, por lo tanto, una cifra sumamente alta de devolución y la reducción de la presa de solicitudes, lo que por un lado tiene su signo positivo, consistente en que en el pasado reciente ello dio lugar a corruptelas. Pero lo que se muestra ahora es lo cuantioso del

subsidio que obliga a modernas y férreas auditorías, dado que desde el lado empresarial también se originan formas inmorales de acreditarse la dádiva sin haber exportado, tema que ha sido común en actividades como el café y el cardamomo, entre otras.

El superintendente finaliza su exposición ante un grupo de diputados situados muy a la derecha del espectro político, salvo contadas excepciones, que no destacan por allí, indicando lo siguiente de sus históricas devoluciones: “Esto da certeza jurídica, promueve la inversión y genera empleo; hemos recibido muchísimas cartas donde se ha generado empleo por esta devolución a tiempo del crédito fiscal.”

## Los indicadores de la paradójica bonanza

No es propósito de este artículo escudriñar en todos los pormenores *presupuestívoros* del gasto, pues habrá más oportunidad de hacerlo más adelante si las condiciones y la vida lo permiten. Más, sí importa aquí representar la bonanza económica de remesas, impuestos y moneda. Analicemos entonces la Tabla 1 que nos permite visualizar el panorama general de las finanzas públicas y en parte la moneda, remesas y demás:

Nótese en primer lugar que los ingresos tributarios ya se presentan descontados del crédito fiscal. Ello quiere decir que el ministro de finanzas de turno, como presidente de SAT, le otorgan la primera prelación al privilegiado sector exportador que en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se recetó

un mega subsidio que es únicamente comparable con otro gran subsidio consistente en los aportes al Banco de Guatemala para subsanar sus deficiencias netas, en las que, dicho sea de paso, están contemplados los privilegiados presupuestos de funcionamiento de la banca central y de la Superintendencia de Bancos.

Nótese la distribución de impuestos directos, que recaen sobre la propiedad y el capital y los indirectos que recaen sobre el consumo. Mientras los primeros son únicamente el 35%, el resto -65%- son de tipo indirecto, lo que muestra de buena manera la inequitativa situación tributaria en el país.

Así también, vinculado de diversas maneras con el ahorro, la inversión pública resulta ser un cociente bajo del producto y del propio gasto público. Con respecto a este último, el denominado Gasto de Capital que asciende a Q19,716.1 resulta ser únicamente el 18.3% del gasto total, mientras que lo demás se reparte entre funcionamiento y deuda pública.

Al referirnos a la capacidad de ahorro e inversión, esta última debe impulsar los mayores efectos multiplicadores en la economía nacional

Al referirnos a la capacidad de ahorro e inversión, esta última debe impulsar los mayores efectos multiplicadores en la economía nacional; sin embargo, más adelante en otro ejercicio estaremos mostrando -como ya lo hemos hecho en años pasados- la marcada

atomización de la inversión pública, principalmente la repartida en el Sistema de Consejos de Desarrollo

(SISCODE) y en los aportes constitucionales a las municipalidades. Se trata de una inversión que no impulsa de buena manera el producto, dada su pobre planificación y proceso de reinversión.

Otro signo paradójico de la susodicha bonanza lo constituye la danza de millones en financiamiento interno -deuda bonificada- sobre el externo, que se refiere a procesos de endeudamiento que normalmente contienen una adecuada factibilidad y programación, gracias al esfuerzo de diseño de la banca multilateral principalmente.

Desde 1993, con la reforma constitucional referente al candado del financiamiento del banco central al fisco, la deuda interna se ha disparado, y resulta interesante observar los balances de bancos como Banrural y Banco Industrial para indagar en el peso de los bonos públicos, producto del propio endeudamiento público interno y del juego de esterilización monetaria a través de operaciones de mercado abierto, en donde el Banco de Guatemala utiliza su inventario de bonos públicos también.

Resulta entonces lógico visualizar que existe en toda esta abundancia un bajo déficit fiscal, equivalente al 2.4% del producto, siendo ello también un indicador de la buena salud de la economía guatemalteca, a los ojos de los tecnócratas oficiales.

**Tabla 1***Administración Central, Situación Financiera**(Montos en Millones de Q.)*

Descripción	Ejecutado 2021	Aprobado 2022 (*)	Recomendado 2023
<b>Ingresos Totales</b>	<b>82,295.0</b>	<b>81,579.5</b>	<b>89,457.0</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>82,112.3</b>	<b>81,577.7</b>	<b>89,334.9</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	78,019.1	76,315.0	84,610.7
Impuestos Directos	28,715.7	27,814.2	29,720.1
Impuestos Indirectos	49,303.4	48,500.9	54,890.6
<b>Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social</b>	2,669.8	3,686.3	3,043.1
<b>Ingresos No Tributarios</b>	694.1	694.9	850.6
<b>Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública</b>	431.0	449.0	515.4
<b>Rentas de la Propiedad</b>	167.4	192.5	217.8
<b>Transferencias Corrientes</b>	130.9	239.9	97.2
<b>Recursos de Capital</b>	<b>182.7</b>	<b>1.8</b>	<b>122.2</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>90,065.8</b>	<b>107,587.8</b>	<b>107,865.9</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>74,258.4</b>	<b>87,897.0</b>	<b>88,149.9</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	<b>42,521.2</b>	<b>50,613.6</b>	<b>50,212.5</b>
Remuneraciones	28,675.1	30,115.3	32,104.8
Bienes y Servicios	13,758.6	20,309.6	17,715.1
Impuestos Indirectos	6.8	18.7	22.7
Descuentos y Bonificaciones	80.6	170.0	370.0
<b>Rentas de la Propiedad</b>	<b>11,590.9</b>	<b>10,700.0</b>	<b>11,861.3</b>
<b>Intereses de la Deuda Pública a/</b>	<b>11,545.8</b>	<b>10,566.5</b>	<b>11,712.9</b>
Interna	7,930.3	7,256.5	6,071.0
Externa	3,615.5	3,310.0	5,641.9
<b>Arrendamiento de Tierras y Terrenos</b>	0.3	1.4	0.3
<b>Derechos sobre Bienes Intangibles</b>	<b>44.8</b>	<b>132.1</b>	<b>148.2</b>
<b>Prestaciones de la Seguridad Social</b>	<b>5,362.7</b>	<b>5,439.8</b>	<b>6,139.8</b>
<b>Transferencias Corrientes</b>	<b>14,783.7</b>	<b>21,143.6</b>	<b>19,936.2</b>
<b>Gastos de Capital</b>	<b>15,807.4</b>	<b>19,690.7</b>	<b>19,716.1</b>
Inversión Real Directa	3,721.8	5,002.9	4,371.1
Transferencias de Capital	11,840.0	14,527.0	15,324.9
Inversión Financiera	245.6	160.9	20.0
<b>Resultado Presupuestario (- déficit / + superávit)</b>	<b>(7,770.8)</b>	<b>(26,008.3)</b>	<b>(18,408.9)</b>
<b>Balance Primario (- déficit / + superávit)</b>	<b>3,775.0</b>	<b>(15,441.8)</b>	<b>(6,696.0)</b>
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>7,853.9</b>	<b>(6,319.4)</b>	<b>1,185.0</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>7,770.8</b>	<b>26,008.3</b>	<b>18,408.9</b>
<b>Financiamiento Externo Neto</b>	<b>1,702.9</b>	<b>(2,294.0)</b>	<b>(1,277.6)</b>
Desembolsos	443.7	2,451.5	3,096.7
Negociación	4,199.2		
Amortizaciones	2,939.9	4,745.5	4,374.4
<b>Financiamiento Interno Neto</b>	<b>17,986.0</b>	<b>15,963.1</b>	<b>12,720.6</b>
Negociación	14,848.8	15,963.1	12,775.1
Primas por colocación interna de bonos a Largo Plazo	3,137.3		
Amortizaciones			54.5
<b>Otras Fuentes de Financiamiento</b>	<b>(11,918.2)</b>	<b>12,339.1</b>	<b>6,965.9</b>
Variación de Caja	(11,918.2)	12,339.1	6,965.9

(\*) Aprobado mediante Decreto número 16-2021 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2022, de acuerdo al Artículo 119 del mismo; y los Decretos números 17-2022, 20-2022, 21-2022, 25-2022, 28-2022 y 33-2022, todos del Congreso de la República de Guatemala.

a/ Incluye comisiones y gastos.

**Nota:** Pueden existir diferencias por redondeo.

Voilà: aquí esta nuestra comprobación: en la estructura tributaria nótese en la tabla 2 cómo los denominados impuestos sobre la producción, consumo y transacciones constituyen la columna vertebral del sistema, con un monto ejecutado en 2021 de Q45,817.6 millones. Lamentablemente, por la política de desmonte arancelario, los impuestos sobre las importaciones son mínimos -equivalentes en 2021- a Q3,485.4 millones, mientras el Impuesto sobre la Renta (ISR) asciende a Q23,921.2 millones.

Con respecto a dicho ISR, también conviene indicar que recae fundamentalmente sobre la masa trabajadora a la que se le retiene el mismo, principalmente en los regímenes del 5 al 7 por ciento. De acuerdo con la presentación efectuada por Abelardo Medina de ICEFI, en reunión de la Comisión Nacional del salario el pasado viernes 23 de septiembre, en la que mostró con datos fehacientes, que menos del 10% de las empresas corporativas pagan ISR, y lo hacen a una tasa ínfima cercana al 1.5% de sus ingresos brutos.

Para el 2023 los impuestos sobre producción, consumo y transacciones llegarán a representar el 60% de la recaudación total.

Tan solo para tener un parámetro, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) tienen una proporción de ISR para personas y sociedades del 36% del total. Seguidamente el IVA les genera un 20%, mientras que las contribuciones a la seguridad social son del 26%, siendo estos los principales rubros del financiamiento.

## Tabla 2

### Administración Central Clasificación Económica de los Recursos (Montos en Millones de Quetzales)

Descripción	Ejecutado 2021	Aprobado 2022 (*)	Recomendado 2023
<b>Recursos Totales</b>	<b>93,005.7</b>	<b>112,333.3</b>	<b>112,294.8</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>82,112.3</b>	<b>81,577.7</b>	<b>89,334.9</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>78,019.1</b>	<b>76,315.0</b>	<b>84,610.7</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>28,715.7</b>	<b>27,814.2</b>	<b>29,720.1</b>
Impuesto sobre la renta	23,291.2	20,679.8	23,566.0
Extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz -IETAAP-	8.9		
Impuesto de solidaridad	5,389.3	5,355.6	5,744.5
Impuesto sobre el patrimonio	26.3	21.0	34.5
Otros impuestos directos		1,757.9	375.0
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>49,303.4</b>	<b>48,500.9</b>	<b>54,890.6</b>
Impuestos a las importaciones	3,485.4	3,313.5	3,908.7
Impuestos sobre la producción, consumo y transacciones	45,817.6	43,748.2	50,106.9
Impuestos sobre productos industriales	5,819.2	5,732.1	6,169.8
Impuesto al valor agregado	36,985.3	35,255.1	40,706.3
Impuestos internos sobre servicios	550.0	487.4	565.3
Impuestos sobre la circulación de vehículos	2,249.6	2,110.8	2,398.4
Impuesto fiscal por salida del país	213.6	162.8	267.1
Otros Impuestos Indirectos	0.4	1,439.2	875.0
<b>Ingresos no Tributarios</b>	<b>694.1</b>	<b>694.9</b>	<b>850.6</b>
Derechos	78.8	44.1	85.8
Tasas	330.3	336.5	409.0
Arendamiento de Edificios, Equipo e Instalaciones	59.2	57.4	61.6
Otros no Tributarios	225.7	256.9	294.3
<b>Contribuciones a la Seguridad Social</b>	<b>2,669.8</b>	<b>3,686.3</b>	<b>3,043.1</b>
<b>Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública</b>	<b>431.0</b>	<b>449.0</b>	<b>515.4</b>
<b>Rentas de la Propiedad</b>	<b>167.4</b>	<b>192.5</b>	<b>217.8</b>
Intereses	17.6	48.0	41.6
Dividendos y/o Utilidades	136.8	131.1	161.5
Otras Rentas de la Propiedad	13.0	13.4	14.7
<b>Transferencias Corrientes</b>	<b>130.9</b>	<b>239.9</b>	<b>97.2</b>
Transferencias Internas	6.8	14.2	13.4
Donaciones Corrientes	124.1	225.8	83.9
<b>Recursos de Capital</b>	<b>182.7</b>	<b>1.8</b>	<b>122.2</b>
Transferencias de Capital	60.7		
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo	122.0	1.8	122.2
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>10,710.7</b>	<b>30,753.8</b>	<b>22,837.7</b>
<b>Disminución de Disponibilidades</b>	<b>(11,918.2)</b>	<b>12,339.1</b>	<b>6,965.9</b>
Disminución de caja y bancos	(11,918.2)	12,339.1	6,965.9
<b>Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos</b>	<b>22,628.9</b>	<b>18,414.7</b>	<b>15,871.9</b>
Colocación de Obligaciones de Deuda a Largo Plazo	19,047.9	15,963.1	12,775.1
Primas por colocación interna de bonos a Largo Plazo	3,137.3		
Obtención de Préstamos a Largo Plazo	443.7	2,451.5	3,096.7

(\*) Aprobado mediante Decreto número 16-2021 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2022, de acuerdo al Artículo 119 del mismo; y los Decretos números 17-2022, 20-2022, 21-2022, 25-2022, 28-2022 y 33-2022, todos del Congreso de la República de Guatemala.

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

### Tabla 3

Administración Central  
Serie histórica de Ingresos Tributarios  
(Montos en Millones de Quetzales)

Serie histórica de Ingresos Tributarios de la Administración Central 2015-2022								
Descripción	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	Ejecutado 2020	Ejecutado 2021	Ejecutado 2022 (*)
<b>Ingresos Tributarios Netos</b>	<b>49,730.73</b>	<b>54,109.46</b>	<b>56,684.07</b>	<b>58,835.59</b>	<b>62,593.56</b>	<b>60,279.40</b>	<b>78,019.06</b>	<b>52,623.20</b>
Ingresos Tributarios Brutos	52,111.93	56,563.99	59,025.61	61,236.18	64,900.85	62,466.19	80,721.09	54,978.52
(-) Provisión para devolución del Crédito Fiscal y Autoacreditamiento	2,381.19	2,454.53	2,341.54	2,400.59	2,307.30	2,186.79	2,702.03	2,355.31

\*Ejecutado a agosto, se prevee Q3,000 millones a diciembre

Finalmente, como puede observarse en la Tabla 3, tenemos una provisión importante para el crédito fiscal a los exportadores, que tan sólo en el período 2015-2022 asciende a Q19,129 mientras que a ello le añadimos los Q3,000 previstos por los recolectores de impuestos para el 2023.

## La bonanza financiera: A manera de conclusiones:

### Reflexiones sobre el discurso y realidad tecnocrática a la luz de los logros socioeconómicos de hoy

Desde hace tiempo se viene insistiendo en círculos de pensamiento integral, holístico y estructural en las paradojas de las abundancias monetarias. Se trata de una especie de enfermedad holandesa,<sup>8</sup> tan estudiada

8. La enfermedad holandesa es ampliamente estudiada en el campo de la economía internacional y se refiere a las deformaciones estructurales de asignación de recursos cuando se tiene una notable ventaja comparativa en la producción de pocos bienes, como es el caso del petróleo en los países árabes petroleros, o bien lo que se observó en Holanda



en los años cincuenta y que anticipa riesgos que no se difunden en las noticias dominantes, dado que los grandes tratadistas de las crisis bien advierten que previo a la caída, lo que se refleja es la abundancia y la falta de previsión al riesgo.

Lo que debe quedar claro es que el país presenta un anormal déficit en la cuenta del comercio exterior, y la panacea encontrada para no caer en desequilibrios cambiarios es principalmente la expulsión de grandes contingentes de jóvenes laborantes hacia los Estados Unidos.

La generación de una economía de la deuda y los papeles, siempre es un caso digno de estudiarse; así como esa deformación en donde la variable Consumo es mayor que el propio PIB.

Desde escritos pasados hemos acudido a importantes investigaciones como la del colega mexicano Arturo Huerta, quien retoma reflexiones de peso de autores muy leídos por este escribiente como Hyman Minsky,<sup>9</sup> en donde nos plantea todos los sinsabores de la liberalización financiera y económica. Demos una mirada a la siguiente proposición:

---

cuando esa pequeña economía descubrió yacimientos de gas natural para exportación, y se abandonaron otros procesos productivos.

9. Se recomienda a los lectores curiosos, los siguientes trabajos de Minsky: Minsky, H.P. (1982) "Can It Happen Again? Essays on Instability and Finance, M.E. Share Inc. NY.; (1991) "The Financial Instability Hypóthesis: A clarification" in "The risks of Economic Crisis", ed. by Martin Feldsteing, The University of Chicago Press; (1986), Stabilizing an Instable Economy, Yale University Press;

La liberalización económica lleva a la economía a una encrucijada destructiva. Por un lado, la estabilidad monetaria-cambiaria dentro de dicho esquema, es indispensable para asegurar niveles de rentabilidad al capital financiero para que permanezca y fluya hacia el país, pero por el otro, no hay condiciones internas para mantenerla. Se tiene que recurrir a mayor endeudamiento externo y a mayor venta de activos nacionales y además a instrumentar políticas contraccionistas (fiscal y crediticia) para disminuir las presiones sobre el sector externo. Se cede por lo tanto en el manejo de la política monetaria, crediticia y fiscal para asegurar la estabilidad cambiaria y monetaria, y responder a los intereses del capital internacional". (Minsky, 1982, p. 41)

Como podemos concluir, al final se trata de una bonanza empujada por las remesas familiares, que incide positivamente en las Reservas Monetarias Internacionales, incentivando así el consumo privado. Pero, a pesar de las alegorías sobre el crecimiento en 2021, se vuelve al patrón del que llaman PIB potencial del 3.5% de crecimiento.

## Resumimos así los siguientes rasgos estructurales de la economía guatemalteca

- Deterioro ecológico y surgimiento de amenazas de este corte.
- Presiones inflacionarias derivadas de shocks de oferta.
- Déficit alto de la cuenta comercial.
- Creciente endeudamiento público, principalmente a través de la dinámica interna de operaciones de mercado abierto y emisión de bonos hacia reducidos tenedores de dinero.
- Exportación masiva de recursos humanos hacia el exterior (nuestro más dinámico producto transable).
- Descontento social y problemas originados por este lado en materia de mejoramiento del clima de inversión.
- Grandes y variadas distorsiones en mercados de bienes y servicios.
- Presencia relevante de monopolios y oligopolios en muchos sectores, como es el caso de: banca, cemento, azúcar, harina, telecomunicaciones, energía, cerveza y bebidas gaseosas, bienes de consumo básico.
- En mercados en donde se ha acrecentado la competencia, como es el caso de los fertilizantes, no prevalece calidad en el producto.

- Presencia muy dinámica de fusiones y adquisiciones en diversos sectores, pero ello renueva la preocupación por la concentración de recursos y de decisiones, y en consecuencia de eficiencia de mercado.
- Abundante presencia de situaciones no competitivas, como es el caso del cemento en el que ha habido modernización, pero tiene los precios más elevados del mundo.
- Presencia de innumerables pequeños productores, pero desorganizados y con poca capacidad de defensa de consumidor, como podría ser el caso de los panaderos quienes podrían importar harina del exterior, en virtud de los rasgos monopólicos de los mercados harineros centroamericanos.
- Presencia de carteles de productores nacionales, protegidos por barreras comerciales diversas.
- Presencia de integraciones verticales diversas, tal es el caso de productores que para mantener su dominio, importan y controlan la distribución del mismo producto.
- Lo más grave aún, bajo el discurso del modelo predominante: todos estos rasgos recaen en una merma de la competitividad de los países centroamericanos.
- Entornos institucionales sumamente débiles, que se constituyen como uno de los rasgos más importantes en la actual coyuntura.
- Existencia de un sistema de justicia sumamente débil y con poca capacidad y conocimiento del tema "enforcement" hacia la eficiencia de mercados.

## Referencias

Balsells, E. (2012). *Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente*. [Tesis de doctorado, Universidad Pontificia de Salamanca].

Martínez Ribón, J. G. T. (2011) *Propuesta de metodología para la implementación de la filosofía Lean (construcción esbelta) en proyectos de construcción* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://bdigital.unal.edu.co/10578/>

Flax, J. (2002). *La democracia atrapada*. Editorial Biblos.

Fuentes Knight, J. (2022) *La Economía Atrapada*. F&G editores.

Habermas, J. (2005). *Teoría de la acción comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.

Habermas, J. (2010). *Ciencia y Técnica como "Ideología"*. (7ª ed.). Editorial Tecnos.

Klamer, A. (1984). *Conversations with Economists*. Rowman & Allanheld Publishers.

Minsky, H.P. (1982) *Can It Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Share Inc. NY.; (1991)

Minsky, H.P. (1986a). "The Financial Instability Hypóthesis: A clarification" in "The risks of Economic Crisis". ed. by Martin Feldsteing, The University of Chicago Press.

Minsky, H.P. (1986b). *Stabilizing an Instable Economy*. Yale University Press.

Meynaud, J. (1968). *La Tecnocracia ¿Mito o realidad?* Editorial Tecnos.

Sánchez-Anochea, D. y Martínez Franzoni, J. (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Segovia, A. (2021). *El Gran Fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*. Editorial F&G.

# Inflación importada: convirtiendo un reto económico en una gran oportunidad

Carlos Enrique Calderón-Monroy

## Resumen

Además de muerte, destrucción y sufrimiento para los ucranianos y una beligerante respuesta militar por parte de Europa Occidental y Estados Unidos, la invasión ilegal de Rusia a Ucrania ha ocasionado un desorden tremendo en la economía mundial. Los precios del petróleo y sus derivados, algunos granos básicos y los fertilizantes se han incrementado considerablemente durante las últimas semanas, lo que ya ha tenido un impacto en la economía guatemalteca. De continuar el aumento en el precio de los combustibles, Guatemala podría enfrentar un proceso inflacionario importante, situación que complicaría aún más su economía, la cual aún enfrenta las secuelas de la pandemia de coronavirus. El objetivo principal de este artículo es presentar el argumento que tratar de aliviar las presiones inflacionarias con las medidas tradicionales (un aumento en la tasa de política monetaria, una reducción en los impuestos) podría complicar aún más la situación. Las medidas que se requieren para solucionar este problema en el corto plazo pueden ayudar también a generar políticas económicas que creen bienestar para todos los guatemaltecos en el mediano y largo plazo. Pero, para identificarlas es necesario comprender que la inflación no siempre es un fenómeno monetario; asimismo, es necesario conocer la verdadera función de los impuestos y los conceptos de déficit fiscal y deuda pública. El artículo concluye que para hacerle frente a las presiones inflacionarias actuales es necesario que, en el corto plazo, el Estado ofrezca financiamiento a bajo costo a la micro y pequeña empresa para aumentar la producción de bienes y servicios y la creación de puestos de trabajo en la economía formal. El Estado también debe invertir en infraestructura pública.

## Palabras clave

inflación, déficit fiscal, deuda pública, cobro de impuestos, crecimiento económico

## Abstract

In addition to death, destruction and suffering for the Ukrainian people and a belligerent military response from Western Europe and the United States, the illegal Russian invasion of Ukraine has caused a tremendous upheaval in the world economy. The prices of oil and oil products, some basic grains and fertilizers have increased significantly since the beginning of the war, something that already had an impact in the Guatemalan economy. If fuel prices continue to increase, Guatemala could face an important inflationary process, a situation that would make matters even worse for an economy that continues to suffer the aftermath of the coronavirus pandemic. The main objective of this article is to present the argument that the traditional methods to alleviate inflationary processes (a hike in the short-term interest rate, tax cuts) could complicate this situation even further. The solutions that need to be implemented to solve this problem in the short term could also help to generate public policies that create well-being for all Guatemalans in the medium and long term. However, to identify these solutions it is necessary to understand that inflation is not always a monetary phenomenon; in the same token, it is necessary to know the true function of taxation and the concepts of fiscal deficit and public debt. The article concludes that to alleviate these inflationary pressures the state must, in the short term, offer low-cost financing to micro and small businesses to bolster the production of goods and services and the creation of new jobs. It also needs to invest in public infrastructure.

## Keywords

inflation, fiscal deficit, public debt, taxation, economic growth

# Introducción

**El conflicto armado en Europa Oriental, el cual inició el pasado 24 de febrero con la invasión rusa a Ucrania pero que llevaba más de una década de estarse gestando, ya está teniendo repercusiones en la economía de los guatemaltecos. El incremento en los precios de los**

**combustibles y de algunas materias primas que se ha observado durante las últimas semanas podría ser solamente el inicio de un proceso inflacionario significativo si el conflicto continúa extendiéndose.**

Uno de los principales renglones en las importaciones de Guatemala es precisamente el petróleo y sus derivados y el conflicto armado está generando muchísima especulación en los mercados internacionales de este commodity, lo que se traduce en una alta volatilidad en los precios. **Un aumento en el costo de la energía se convierte en un aumento en el precio de muchos artículos de consumo, lo cual golpea más fuerte a las familias de bajos ingresos.**

Rusia y Ucrania son exportadores de varios granos básicos, entre ellos el trigo. Turak (2022) escribe que estos dos países proveen más del 75% del trigo que importan varias economías en Europa, Asia Central, el Este Medio y África. Rusia y Ucrania también exportan fertilizantes y otros minerales especiales que se utilizan en las telecomunicaciones y en el sector tecnológico por lo que es posible que surjan nuevos cuellos de botella en las ya sobrecargadas cadenas de suministro, lo que puede crear presiones inflacionarias aún mayores y generar una crisis alimentaria para muchos países.

**Asimismo, la matriz energética de Europa Occidental depende considerablemente de petróleo y gas natural ruso. McCoy (2022) reporta que 32% del gas natural, 34% del petróleo y 53% del carbón que consume Alemania (la economía más grande de Europa) se importa de Rusia.** Goodman (2022) reporta que el 4 de mayo, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció la prohibición de todas las importaciones de petróleo ruso para finales de 2021, resolución que forma parte de la sexta ronda de sanciones que se le han impuesto a Rusia por su invasión a Ucrania. Por otro lado, el presidente de Estados Unidos ha solicitado al Congreso de su país autorice US\$33 mil millones para enviar ayuda humanitaria y más armamento a Ucrania (Wilkie y Franck, 2022). Todo apunta a que el conflicto en Europa Oriental continuará extendiéndose, con la posibilidad cada vez más latente de un conflicto entre Estados Unidos y Rusia, las dos potencias a nivel mundial, en cuanto a la posesión de armamento nuclear se refiere.

La situación es compleja puesto que la economía de Guatemala aún no se recupera por completo de los efectos de la pandemia de coronavirus y, lamentablemente, el país se encuentra ya frente a otro reto cuyas consecuencias pueden perjudicar considerablemente el bienestar de las familias guatemaltecas. Sin embargo, este nuevo reto podría convertirse en una oportunidad para implementar políticas y programas públicos que no solamente

funcionen como una respuesta a esta nueva crisis, sino que se transformen en las bases de un nuevo proceso de planeación para Guatemala como nación, un proceso cuyo objetivo principal sea generar bienestar y desarrollo para todos los guatemaltecos en el corto, mediano y largo plazo.

Pero, convertir este nuevo reto en una oportunidad requiere de analizar detenidamente el problema que se presenta para poder implementar las soluciones correctas. En anteriores ocasiones, las autoridades monetarias han respondido con políticas de austeridad, principalmente incrementando la tasa de interés en el corto plazo, al problema que representa un aumento en la inflación. Por el hecho de que el país aún enfrenta las secuelas de la pandemia, de adoptarse esta medida la solución podría ser peor que la enfermedad.

Otro obstáculo para implementar las medidas correctas cuando se presenta un proceso inflacionario es la confusión que existe sobre tres variables fundamentales para el manejo de las finanzas públicas: el déficit fiscal, la deuda pública bonificada denominada en quetzales y el cobro de impuestos. Las ideas erróneas sobre estas variables que predominan en el discurso político, empresarial y académico impiden que se implementen políticas públicas que beneficien a toda la población.



El objetivo central de este artículo es presentar ideas que ayuden a analizar de mejor forma los fenómenos de la inflación y el déficit presupuestario y, en base a este análisis, hacer propuestas que puedan implementarse en el corto plazo para minimizar los efectos negativos que el conflicto armado en Europa

y las secuelas de la pandemia puedan tener en el bienestar de los hogares guatemaltecos. **El artículo se divide en tres partes principales. La primera de ellas muestra un análisis de la inflación, presentando el argumento que la inflación no siempre es un fenómeno monetario. La segunda parte describe la verdadera naturaleza del déficit fiscal, la deuda pública y el cobro de impuestos. Por último, la tercera parte presenta algunas ideas que puedan ser el inicio de una discusión para elaborar reformas públicas para generar mayor bienestar y desarrollo para toda la población guatemalteca en el mediano y largo plazo.**

## 1. La inflación no siempre es un fenómeno monetario

A pesar de que es muy común escuchar el término inflación en las conversaciones del día a día, en las noticias o en el discurso de políticos y empresarios, es difícil encontrar en los medios un análisis profundo sobre este fenómeno. El economista inglés John Weeks (2020) escribió "...quizás ningún fenómeno económico común sea tan malinterpretado y tergiversado como la inflación" (p. 171), y es que la definición que se presenta del fenómeno, un incremento generalizado en el nivel de precios no refleja en realidad su complejidad.

El enfoque que normalmente se le da a la inflación se basa en la teoría cuantitativa del dinero, la cual también se conoce como la ecuación de intercambio. Este es un aporte del economista Irving Fisher, quien, en 1911, presentó el concepto en el segundo capítulo de su libro titulado *El poder de compra del dinero*. Esta teoría establece que el valor del dinero utilizado en todas las transacciones, es decir, el nivel de precios (PQ), es equivalente al volumen de dinero en circulación en un período de tiempo determinado, la oferta monetaria multiplicada por la velocidad del dinero (MV).

$$PQ=MV \quad (1)$$

Al analizar (1) Fisher concluyó que la oferta de dinero es equivalente al valor de mercado de todos los bienes y servicios transaccionados en un período de tiempo determinado. Esto implica que, al incrementarse la oferta monetaria, *ceteris paribus*, aumentará el nivel general de precios. Al respecto, Fisher (1911) escribió, **“suponga, por ejemplo, que la cantidad de dinero se duplicara mientras que su velocidad de circulación y la cantidad de bienes intercambiados se mantuviera sin cambios. Sería imposible que los precios se mantuvieran sin cambios”** (p.18).

En este análisis se basa la caracterización generalizada de que la inflación es simplemente *una mayor cantidad de dinero persiguiendo una misma cantidad de bienes*. Muchos artículos y columnas de opinión citan la célebre frase del economista estadounidense Milton Friedman, la cual dice que “la inflación es siempre y en todas partes

un fenómeno monetario.” Pero esta perspectiva de la inflación lleva, en ocasiones, a implementar la solución equivocada: aunque el aumento en la inflación se deba a incrementos en los precios de las importaciones, de alguna forma se debe de limitar la cantidad de dinero en circulación localmente para combatir la inflación.

**Al respecto, John Weeks (2020) presenta la idea de que “la neutralidad es el término que se utiliza en la teoría cuantitativa del dinero: un aumento de la oferta monetaria hace que todos los precios suban por igual” (p.171). Sin embargo, este concepto no tiene conexión con la realidad.** No toma en cuenta cómo la especulación en mercados internacionales afecta los precios de los *commodities*, uno de ellos el petróleo, una de las principales importaciones de Guatemala. La Figura 1 muestra el comportamiento del precio de West Texas Intermediate (WTI), una de las tres referencias más importantes en cuanto al comportamiento del precio del petróleo crudo.<sup>1</sup>

La Figura 1 muestra la tremenda volatilidad en el precio del petróleo. El precio estuvo, por unos días, en territorio negativo justo unas semanas después del inicio de la pandemia (abril 2020). Una vez iniciado el conflicto en Europa Oriental, su precio ha oscilado entre los US\$95 y US\$120 por barril, con movimientos bastante bruscos. El precio de *commodities* como el petróleo o el trigo es determinado por la especulación

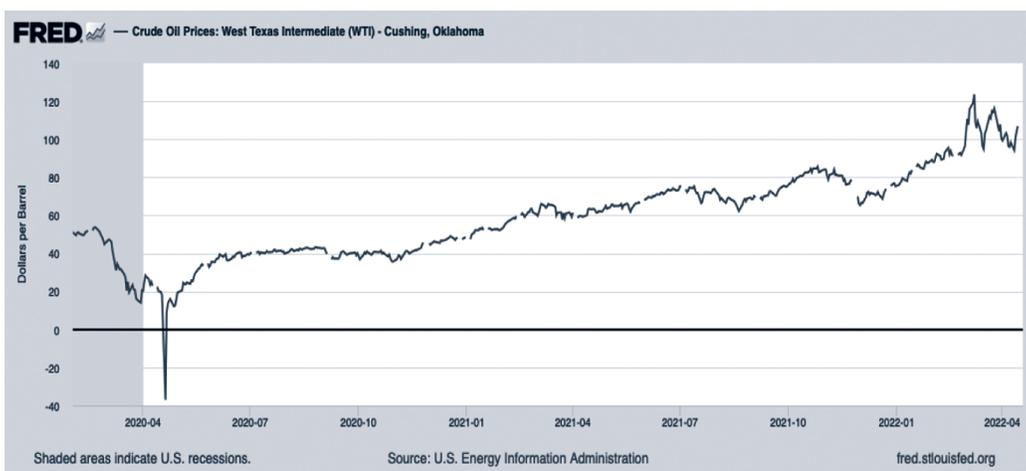
---

1. Los otros dos son Brent y Dubai/Oman.

en los mercados internacionales por lo que su precio tenderá a ser muy volátil. Por otro lado, existen muchos bienes y servicios cuyos precios dependen en menor grado de mercados internacionales, especialmente si su producción es doméstica. Esto significa que los bienes y servicios que los consumidores adquieren pueden clasificarse en dos grandes categorías: aquellos cuyos precios se ven afectados por mercados internacionales y aquellos que no.

### Figura 1

*Comportamiento del precio de petróleo crudo WTI (febrero 2020-abril 2022)*



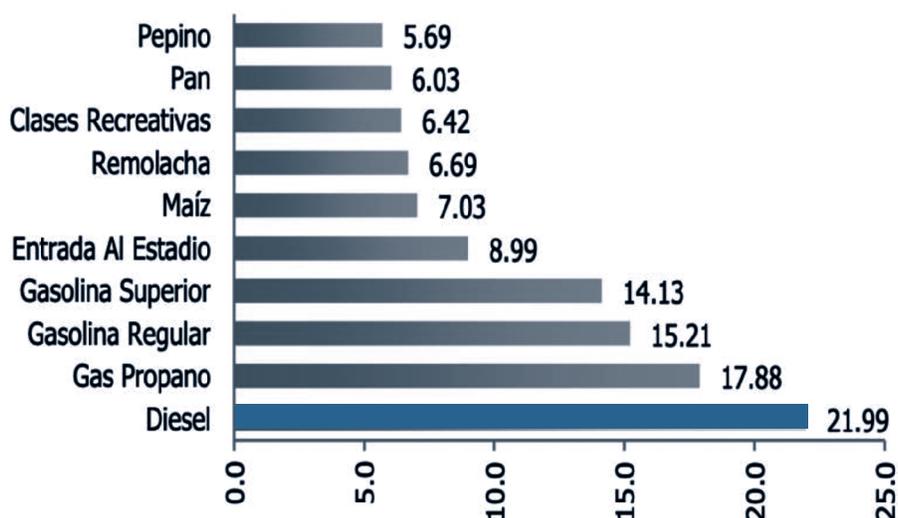
Nota: Adaptado de la página web de la Reserva Federal de San Luis. [fred.stlouisfed.org](http://fred.stlouisfed.org)

El Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó el informe “Índice de Precios al Consumidor marzo 2022” el cual reporta que durante el mes de marzo recién pasado se reportó un ritmo inflacionario interanual (es decir, con respecto a marzo de 2021) de 4.17%. Al analizar las principales inflaciones positivas del IPC por tipo de gasto básico, tres de los cuatro renglones que registraron la mayor alza porcentual mensual fueron precisamente los combustibles. La Figura 2 muestra este dato.

Al tener presente que los precios internacionales se comportan de forma muy distinta a los precios domésticos, el análisis del fenómeno de la inflación se vuelve más complejo. El ritmo inflacionario que reportan las autoridades monetarias se basa en la variación de un número índice que trata de reflejar el cambio promedio en los precios de lo que consumen los guatemaltecos, y este índice incluye muchos bienes y servicios. Pero, en algunas ocasiones este índice reportará alzas que se deben principalmente a incrementos en los precios internacionales. De este análisis surgen dos cuestionamientos importantes: i) ¿qué medidas deben implementar las autoridades monetarias para reducir un índice de inflación cuyo incremento se debe principalmente a cambios en precios que están fuera de su control? ii) ¿qué implicaciones tendrán esas medidas de control en la producción doméstica de bienes y servicios?

## Figura 2

Principales inflaciones positivas del IPC por tipo de gasto básico



Nota: Adaptado del documento Índice de Precios al Consumidor marzo de 2022 preparado por INE, p. 7

Estos cuestionamientos deben tenerse presentes si se considera controlar el índice inflacionario incrementando la tasa líder de política monetaria, la cual representa el costo del financiamiento que otorga la banca comercial (Palley, 2013). Aumentar el costo del acceso al crédito encarecería la producción doméstica de bienes y servicios, lo cual tendrá un efecto directo en los precios de estos, al igual que el aumento en el costo de la energía derivado de un aumento en precio del petróleo. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre ambos: las autoridades tienen control sobre el primero, pero no sobre el segundo. **Incrementar el costo del financiamiento afectará aún más las estructuras de costos de la producción doméstica, lo que resultará en incrementos de precios, una disminución en los incrementos de salarios que se puedan presentar y una reducción en la creación de nuevos puestos de trabajo.**

Este análisis lleva a la conclusión de que enfrentar un creciente índice inflacionario es complejo, especialmente si este se debe en mayor parte a incrementos en los precios de importaciones que tendrán un impacto en las estructuras de costos de los procesos productivos domésticos. Y, el camino tradicional para enfrentarlo (un incremento en los tipos de interés en el corto plazo), en vez de solucionar el problema lo puede complicar aún más puesto que tanto los salarios locales como la creación de nuevos puestos

de trabajo pueden verse afectados. Si el objetivo de toda política pública debe ser mejorar el bienestar de todos los guatemaltecos, deben de analizarse con detenimiento todas las posibles consecuencias de esas políticas.

Considerar a la inflación como un fenómeno estrictamente monetario lleva a la conclusión equivocada de que el crecimiento económico puede presentarse únicamente en un contexto de precios estables. Asimismo, obliga a implementar cambios en la política monetaria que limitarán la cantidad de dinero en la economía a pesar de que el fenómeno inflacionario se deba principalmente a un shock en los precios de ciertos *commodities*. Dado que la economía de Guatemala aún se encuentra padeciendo de las secuelas de la pandemia, la cual efectivamente aún no termina, incrementar los tipos de interés en el corto plazo sería la medida equivocada.

## 2. Las variables fiscales que tienen un impacto en la vida de todos los guatemaltecos

Así como existe una caracterización generalizada de la inflación, también existe una caracterización generalizada de otros tres conceptos que tienen un efecto importante en la vida de todos los guatemaltecos: el déficit fiscal, la deuda pública y el cobro de impuestos. Cuando se reporta que el Estado ha implementado gasto público por una cantidad

mayor a lo que logró recolectar en impuestos, es decir, que se ha generado un déficit fiscal, se presenta una condena general en muchos sectores de la sociedad. Tanto el gremio empresarial como la academia y los expertos ofrecen una advertencia al unísono a las autoridades: las cuentas nacionales deben presentar un presupuesto balanceado.

De igual forma, la deuda pública se describe como una condena a las futuras generaciones puesto que toda esa deuda debe pagarse de regreso y se está condenando a los jóvenes y niños de hoy a una vida con muchas carencias en el futuro. Asimismo, se presenta la idea de que existe una deuda escondida del Estado de Guatemala y que las cuentas públicas se “maquillan” para engañar al ciudadano guatemalteco. Esta seguidilla de argumentos lleva a la inevitable conclusión de que la única salida viable es implementar políticas de austeridad porque Guatemala no puede permitirse un incremento en la inversión pública. A pesar de que estas caracterizaciones parecieran ser legítimas, en realidad están equivocadas.

A diferencia del concepto de inflación, el cual en realidad es bastante complejo, los conceptos de déficit fiscal, deuda pública y los impuestos son sencillos, sin embargo, el entenderlos requiere de un prerrequisito: conocer el concepto de dinero. Varios historiadores y antropólogos<sup>2</sup> han concluido que el Estado jugó un

---

2. Estos estudios de antropólogos e historiadores concluyen que el dinero surgió de necesidades del Estado. No surgió de transacciones privadas, específicamente de la necesidad de superar el problema de la doble coincidencia de necesidades del trueque, como se repite contantemente en muchos libros de texto.

papel fundamental en el origen y la evolución de lo que hoy se conoce como dinero. Estos estudios presentan la conclusión de que, en las civilizaciones más antiguas, el Estado imponía a la ciudadanía una obligación (un impuesto) y que el mismo Estado establecía la unidad de cuenta en la que esa obligación debía ser pagada.

A pesar de que esta actividad se remonta a siglos atrás, esta continúa siendo la forma en la que se inicia una nueva moneda de la nada en la era moderna. El Estado crea la moneda, le otorga un nombre y establece impuestos, cuotas y multas en términos de esa moneda que recién ha creado. Luego, garantiza que recibirá el pago de las deudas que la ciudadanía contraiga con el Estado únicamente en esa moneda. Así que la moneda que el Estado ha emitido, y que ha puesto en circulación a través de la implementación de gasto público, regresa a su emisor.

En este momento es importante presentar el concepto de soberanía monetaria. Sobre este concepto, Goodhart (1998) argumenta que una nación soberana que ha creado y que administra una moneda para uso doméstico puede crear y mantener una independencia monetaria y fiscal. El primer paso para lograrlo es adoptar un tipo de cambio flexible. Si las autoridades monetarias adoptan un tipo de cambio fijo, respecto al dólar de Estados Unidos, por ejemplo, el Estado deberá de obtener reservas en moneda dura para mantener y defender ese tipo de cambio. Esto significa que deberá realizar sacrificios para lograr la acumulación de reservas en monedas internacionales y esto limitará el espacio para implementar políticas fiscales y monetarias.



Pero hay otro detalle importante dentro del concepto de la soberanía monetaria. Como el ente emisor y administrador de una moneda soberana, el Estado implementa gasto público (adquiere bienes y servicios de la iniciativa privada y hace transferencias a otras instituciones públicas) creando dinero nuevo de la nada, esto es, creando depósitos en el sistema bancario. La contabilidad de las instituciones bancarias registra estos depósitos como obligaciones a favor de sus clientes, por lo que representan un pasivo para estas instituciones. La contrapartida en el lado del activo es la creación de reservas en banco central a favor de estas instituciones bancarias. Al implementar gasto, el Estado crea recursos para la sociedad (crea activos en forma de reservas en banca central para el sector bancario y depósitos para el sector no bancario). Por esta razón, se le facilita a la banca comercial la compra de bonos del tesoro, solamente cambia un activo (reservas en banco central) por los bancos del Estado.

De la misma forma, en el momento en que el Estado cobra impuestos, el proceso descrito anteriormente se repite, pero en forma inversa. Para el cobro de impuestos, las cuentas de depósitos de los contribuyentes al fisco son debitadas (generalmente, los contribuyentes al fisco pagan sus impuestos con depósitos) y, de igual forma, se reducen las reservas en banco central que estaban a favor de estos bancos. Al cobrar impuestos, el Estado destruye depósitos del sector no bancario y destruye activos del sector bancario (reservas en banco central). Al cobrar impuestos, el Estado destruye recursos. Esto significa que, de presentarse un déficit fiscal, el gasto que se

implementó es mayor a lo que se cobró en impuestos, es decir, la cantidad de recursos que el Estado creó es mayor a la cantidad de recursos que destruyó. La presencia de un déficit fiscal crea directamente los recursos en el sector bancario y en el sector no bancario para financiar ese déficit. De esta situación, surgen dos conclusiones sumamente importantes.



Primero, como lo explica Wray (2007), un gobierno que administra y controla una moneda soberana no necesita recibir impuestos primero para implementar gasto público. Si el Estado implementa gasto acreditando cuentas bancarias y creando reservas en banco central y cobra impuestos debitando cuentas bancarias y destruyendo reservas en banco central, es claro que el objetivo de cobrar impuestos no es generar ingresos para poder gastar. Es decir, un Estado soberano que administra una moneda soberana a través de un flote libre tiene la capacidad de implementar gasto público que no está limitado por lo que cobró en impuestos.<sup>3</sup>



Segundo, si el Estado emite bonos del tesoro en la moneda que emite y administra (en el caso de Guatemala, quetzales) para financiar parte del déficit fiscal, esta operación no puede considerarse un endeudamiento. El Estado está cambiando los recursos que él mismo creó (depósitos en el sistema bancario y reservas en banco central a favor del sistema bancario)

---

3. Esto no significa que el Estado no tenga limitaciones para implementar gasto público; siempre las tendrá. Pero esa limitación no la representa la recaudación tributaria; en realidad la limitación la establece la productividad de individuos y empresas; la capacidad de una sociedad de crear bienes y servicios y de colocar esos recursos reales en la economía.

que quedaron en la sociedad como consecuencia del déficit fiscal (después de haber implementado gasto y cobrados impuestos) por bonos del tesoro, instrumentos financieros que generan intereses por un período determinado de tiempo. Esto significa que la parte de la deuda pública denominada en quetzales que se encuentra bonificada es un récord histórico del gasto neto acumulado que el Estado ha implementado, es decir, los recursos que el Estado implementó como gasto y que no cobró como impuestos. Esos recursos se convirtieron en bonos del tesoro, los cuales están en poder de inversionistas, instituciones públicas (el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Banco de Guatemala) y, principalmente, la banca comercial privada.

**Por esta razón, algunos economistas sugieren que el nivel de deuda pública denominada en la moneda que el Estado emite y administra y que está bonificada sea considerada como parte de la base monetaria porque en realidad esos bonos del tesoro representan recursos creados por el Estado.**

De este análisis se concluye que el gasto neto que implementó el Estado, es decir, el déficit del Estado representa el superávit de todos los agentes no estatales. La presencia de un déficit fiscal no empobrece a las generaciones futuras de guatemaltecos, al contrario, enriquece a las generaciones actuales. Para el caso de Guatemala, entonces, se concluye que el argumento de que la deuda pública denominada en quetzales que

se encuentra bonificada debe de pagarse de regreso no tiene validez. En realidad, esa deuda representa el registro de la implementación neta de gasto público que el Estado de Guatemala ha realizado en el pasado.<sup>4</sup>

El exigir que el presupuesto de un Estado que cuenta con su propia moneda esté balanceado o que presente un superávit no es una medida que evitará que se presente un proceso inflacionario. Si se exige un presupuesto de la nación balanceado se están limitando los medios con los que realmente cuenta un gobierno que emite su propia moneda para implementar gasto público. **En el momento en que se presenta un déficit fiscal, el Estado crea los recursos para financiarlos. Por otro lado, si se exige un presupuesto de la nación que presente superávit, el Estado estará retirando recursos de la sociedad puesto que los recursos que ha creado para implementar gasto público serán menores que los recursos que ha destruido al cobrar impuestos.** El superávit del Estado representará el déficit de todos los agentes económicos no estatales, pero hay una gran diferencia, esos agentes económicos no pueden emitir y administrar su propia moneda por lo que recurrirán a la contratación de deuda para continuar con su desempeño.

---

4. Esto no quiere decir que el Estado puede realizar esto sin límite. El pago de intereses y el rendimiento que estos bonos del estado generen tendrán un impacto en la estructura macroeconómica del país.



Foto: [Reducir costos](#)

De estas ideas se concluye que los impuestos no representan los ingresos de un Estado que emite y administra una moneda soberana puesto que estos no se cobran con la intención de contar con fondos para implementar gasto. En realidad, los impuestos representan una válvula de escape del gasto público que se implementa; representan la destrucción de dinero para evitar presiones inflacionarias y proteger el poder adquisitivo de la moneda.

Por lo tanto, sería contraproducente tratar de paliar las crecientes presiones inflacionarias con una reducción de los impuestos. Se ha sugerido la eliminación del Impuesto sobre la Distribución de petróleo y de los aranceles de importación de combustibles. Algunos tanques de pensamiento y medios informativos han llegado al extremo de sugerir la eliminación de la tasa de alumbrado público o del Impuesto Sobre la Renta. Pero, al conocer las verdaderas funciones de los impuestos, las falencias de estas sugerencias quedan rápidamente al desnudo, en especial si se consideran otras variables en la coyuntura macroeconómica del país.

Como primer punto, por la forma en la que se administran las finanzas públicas, se ha colocado la restricción que el Estado de Guatemala solamente puede crear dinero nuevo por el equivalente de dinero que destruyó a través del cobro de impuestos. Al recortar impuestos, se reduce directamente la cantidad de dinero que se puede inyectar en la economía como gasto público. Segundo, Pérez y Montenegro (2022) reportan que el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) fue

ampliado en poco más de Q3 mil millones y, aunque existe opacidad en cuanto a la implementación de gasto por parte de esa cartera y desconfianza en la capacidad técnica de la institución para desarrollar nuevos proyectos, se espera que una buena parte de esa ampliación presupuestaria se inyecte a la economía en la forma de obra pública. Esa inyección de recursos en la economía necesita una contrapartida, el cobro de impuestos para evitar procesos inflacionarios y para proteger el poder adquisitivo de la moneda. Asimismo, de recortarse impuestos se interrumpiría el trabajo que ha realizado la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en la mejora de la recaudación fiscal. Para 2021, la carga tributaria (los ingresos fiscales como porcentaje del PIB) presentó una mejora significativa al posicionarse en 11.70%. Para 2020, esa estadística tuvo un valor de 10.06%.

Por último, al tener claro que el déficit del Estado representa el superávit de los demás agentes económicos, toma relevancia qué entidades tienen posesión de los bonos del tesoro. Al permitir que la mayor parte de los bonos del tesoro estén en posesión de los bancos comerciales, el beneficio del superávit de los agentes no estatales (que se genera directamente de la presencia de un déficit fiscal) solamente lo goza un número muy reducido de personas (los accionistas de los bancos comerciales, principalmente). Al estar los bonos del tesoro en posesión de instituciones que trabajan para el beneficio de todos los guatemaltecos (el Banco de Guatemala) o para el beneficio de una buena parte de la población (el IGSS, por ejemplo), más guatemaltecos se beneficiarán de ese superávit que se genera del déficit del Estado.

### 3. ¿Cómo enfrentar una inflación importada? Invirtiendo de forma estratégica

Al conocer un poco más sobre el complejo fenómeno que es la inflación y comprender cómo funcionan en realidad el déficit fiscal, la deuda pública denominada en quetzales que se encuentra bonificada y el cobro de impuestos, puede uno darse cuenta de lo contraproducentes que pueden resultar, en este momento en particular, las formas tradicionales en las

que se responde a la presencia de presiones inflacionarias. El aumento de la tasa de política monetaria o la reducción de los impuestos no representan opciones viables en este momento. Su implementación podría complicar la coyuntura macroeconómica actual aún más.

Al considerar que la inflación siempre será un fenómeno monetario se implementarán reformas que conduzcan a limitar la cantidad de

dinero que circula en la economía cuando en realidad lo que se necesita para hacerle frente a momentos de incertidumbre y de presiones inflacionarias es aumentar la cantidad de dinero para dirigirla a la producción de bienes y servicios y para tener acceso a tecnología e infraestructura que permita incrementar la productividad de empresas e individuos. En realidad,



Foto: [Oportunidades económicas](#)

las medidas a implementarse deben de tener el objetivo de colocar más recursos reales (bienes y servicios) en la sociedad y de aumentar la productividad de la población y de la iniciativa privada guatemalteca.

Conocer más sobre la inflación y los instrumentos de política fiscal permite visualizar el amplio abanico de instrumentos con los que se cuenta para enfrentar el incremento en los precios de muchos bienes y servicios. Adicionalmente, estas medidas pueden sentar las bases para generar reformas económicas que puedan implementarse en el largo plazo para generar bienestar para todos los guatemaltecos. A continuación, se presentan dos planes de acción que podrían ejecutarse de forma inmediata para lidiar con el problema de las presiones inflacionarias que enfrenta el país.



### **Programa económico dirigido al financiamiento de la micro y pequeña empresa**

Así como sucedió en 2020, debe implementarse un plan para proveer de financiamiento a la micro y pequeña empresa, el cual puede financiarse a través de una emisión de bonos del tesoro denominados en quetzales, los cuales deben ser adquiridos por el Banco de Guatemala y, de lograrse la negociación, por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Estos fondos deben dirigirse exclusivamente para financiar proyectos productivos de microempresas, los verdaderos motores del crecimiento económico y creadores de nuevos puestos de trabajo. Esto último es importante: la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía formal debe ser una de las prioridades de este programa social.



Foto: [Microempresas](#)

Para asegurar que estos fondos se entregarán en términos favorables para los microempresarios (períodos de gracia para el pago de capital, plazos amplios de financiamiento y tasas de interés no superiores al promedio de la tasa pasiva vigente en el sistema bancario), la ejecución debe implementarse exclusivamente a través del Crédito Hipotecario

Nacional (CHN). A pesar de la limitada infraestructura que presenta esta institución, es necesario que este financiamiento se dirija a todo el país, es decir, que estos beneficios no se entreguen solamente a microempresas y emprendimientos del área metropolitana.

Muy difícilmente los recursos que se entreguen a microempresarios y diferentes emprendimientos tendrán efectos inflacionarios, puesto que ese dinero se utilizará efectivamente para la generación de bienes y servicios. El microempresario y emprendedor guatemalteco no utilizará estos fondos para realizar especulación financiera, para abrir cuentas bancarias en el extranjero o para comprar vivienda. Lo utilizará para echar a andar procesos productivos, generando nuevos recursos para la economía y nuevos puestos de trabajo.

Adicionalmente, este programa podría sentar las bases de un proyecto mucho más ambicioso para el mediano y largo plazo. Los bonos del tesoro denominados en quetzales en posesión del Banco de Guatemala o del IGSS podrían convertirse en fondos para capitalizar

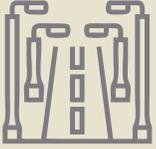
bancos públicos, convirtiendo a estas entidades en accionistas de estas nuevas instituciones bancarias públicas al entregarles acciones preferentes que ofrezcan un dividendo muy similar al rendimiento que generan los títulos de deuda que actualmente poseen.

De acuerdo con las cifras publicadas por la Superintendencia de Bancos (SIB) en su página web, al 30 de abril de 2022 el capital contable de las 17 instituciones bancarias en el país asciende a cerca

Este sería crédito bancario que puede entregarse para financiar no solo a la micro, pequeña y mediana empresa a un costo muy bajo, también puede utilizarse para financiar infraestructura pública.

de Q41 mil millones. El total de la cartera de créditos que contabilizan esos mismos bancos suma más de Q233 mil millones, es decir, el capital representa cerca del 18% del total de préstamos otorgados. Eso significa que el monto de los bonos del tesoro en posesión del Banco de Guatemala y del IGSS que se

transforme en fondos para capitalizar bancos públicos puede apalancarse hasta cinco veces para otorgar préstamos. Este sería crédito bancario que puede entregarse para financiar no solo a la micro, pequeña y mediana empresa a un costo muy bajo, también puede utilizarse para financiar infraestructura pública. Estos recursos pueden financiar puentes, carreteras, hospitales, puestos de salud a plazos largos y tasas de interés sumamente accesibles. Estos bancos públicos también podrían financiar proyectos para acceder a nueva tecnología y convertir a Guatemala en un país que exporte, además de productos de agricultura y textiles, productos a base de tecnologías modernas.



## Programa de inversión en infraestructura pública

Si el presupuesto de la cartera del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ha sido ampliado, esta es la oportunidad para dotar a esta institución de capacidad técnica para desarrollar obra pública para incrementar la productividad de las empresas en la iniciativa privada y de la población guatemalteca. La inversión en carreteras, puentes, puertos, escuelas debe ser la prioridad. Adicionalmente, el desarrollo de este programa puede crear muchos nuevos puestos de trabajo.

Sin embargo, debe tenerse presente que la forma en la que se asignen estos recursos es fundamental. Es importante que

Sin embargo, debe tenerse presente que la forma en la que se asignen estos recursos es fundamental. Es importante que estos fondos no se entreguen en exclusividad a grandes empresas constructoras.

estos fondos no se entreguen en exclusividad a grandes empresas constructoras. Deben también considerarse a empresas medianas e inclusive a empresas más pequeñas que demuestren la capacidad de desarrollar proyectos de menor envergadura. De esta forma, los recursos del Estado se utilizarán para capitalizar a muchas empresas del sector

construcción, empresas que por su tamaño enfrentan altas tasas de interés para poder capitalizarse en el sector bancario privado.

Existen varias formas de hacerle frente a los retos económicos que nos han planteado la pandemia y el conflicto armado en Europa. El objetivo de este artículo es mostrar algunas medidas que pueden implementarse en el corto plazo para crear bienestar para toda la población guatemalteca en estos tiempos complicados. Como puede verse, estas no deben incluir el debilitar las finanzas públicas o desindustrializar aún más al sector productivo del país. Todo lo contrario, lo que se requiere únicamente es analizar detenidamente los problemas para implementar las soluciones más adecuadas.

## Referencias

Fisher, I. (1911). *The Purchasing Power of Money. Its Determination and Relation to Credit Interest and Crises*. Augustus Kelley, Publishers.

Goodhart, C. (1998). Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Areas. *European Journal of Political Economy*. 14: 407-432. <https://modernmoneynetwork.org/sites/default/files/biblio/goodhart - two concepts of money.pdf>

Goodman, A. (5 de mayo de 2022). European Union Propose a Total Ban on Russian Oil as Sanctions Grow over Ukraine War. Democracy Now. [https://www.democracynow.org/2022/5/5/european\\_union\\_total\\_ban\\_russian\\_oil](https://www.democracynow.org/2022/5/5/european_union_total_ban_russian_oil)

Instituto Nacional de Estadística (INE) (abril de 2022). Índice de Precios al Consumidor-Marzo 2022. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2022/04/07/202204071833496fk7sP4nOpg1KDOZ2RqxK-Fu9EXG3ONsf.pdf>

McCoy, A. (19 de abril de 2022). How to End the War in Ukraine. *Scheerpost*. <https://scheerpost.com/2022/04/19/how-to-end-the-war-in-ukraine/>

Palley, T. (2013). Horizontalists, verticalists, and structuralists: The theory of endogenous money reassessed, IMK Working Paper, No. 121, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf. [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/105987/1/imk-wp\\_121\\_2013.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/105987/1/imk-wp_121_2013.pdf)

Pérez, C. y Montenegro, H. (15 de marzo de 2022). Oficialismo le receta Q3 mil millones más al CIV en medio de señalamientos de la oposición. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/oficialismo-le-receta-q3-mil-millones-mas-al-civ-en-medio-de-senalamientos-de-la-oposicion-breaking/>

Turak, N. (28 de abril de 2022). Russia's war is threatening the Middle East's food security sparking warnings of riots, famine, and mass migration. CNBC. <https://www.cnbc.com/2022/04/28/russia-ukraine-war-threatens-the-middle-east-food-security.html>

Weeks, J. (2020). *The Debt Delusion. Living Within Our Means and Other Fallacies*. Polity Press.

Wilkie, C. y Franck, T. (28 de abril de 2022). Biden asks Congress for \$33 billion to support Ukraine through September. CNBC. <https://www.cnbc.com/2022/04/28/biden-to-ask-congress-for-33-billion-to-support-ukraine-through-september-.html>

Wray, R. (2007). Endogenous Money: Structuralist and Horizontalist. Working Paper No. 512, The Levy Economics Institute and University of Missouri-Kansas City. [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_512.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_512.pdf)

# La inversión pública en infraestructura vial: situación, necesidades y posibilidades

Ronald Mynor Peláez

## Resumen

La problemática de la infraestructura vial en Guatemala presenta en la actualidad diversas aristas para su solución. En primer lugar, está la apreciación de que el país necesita más vías de comunicación como carreteras y demás elementos viales, que conecten nuevos centros de interés a la vez de que optimicen la movilidad en los ya existentes; esta visión está contenida en la iniciativa de la Ley General de Infraestructura Vial, la cual promueve la agilización de los procesos de construcción de nueva infraestructura y de la recuperación del derecho de vía. En segundo lugar, se plantea la necesidad de reparar y rehabilitar la infraestructura existente que se encuentra en mal estado y que no permite la circulación vehicular eficiente dentro del territorio nacional; tal como lo plantea la recién aprobada Ley para Fortalecer el Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica, que busca recuperar parte de la infraestructura vial por medio de la ejecución de un determinado número de proyectos, asignando un presupuesto específico al Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MICIVI). Sin embargo, al analizar dichas visiones, se llega a la conclusión de que no se está siguiendo una política definida por parte del Estado para el aumento y mejoramiento de la infraestructura vial del país; toda vez se cuenta por parte del MICIVI del Plan de Desarrollo Vial 2018-2032, el cual aborda ambos enfoques y constituye una herramienta de planificación para el desarrollo integral del país y la consecución del bien común, en respuesta a las nuevas perspectivas de la situación geopolítica y geoeconómica mundial.

## Palabras clave

Caminos rurales, carreteras, derecho de vía, movilidad, planificación vial.

## Abstract

The problem of road infrastructure in Guatemala currently presents several aspects for its solution. Firstly, there is the appreciation that the country needs more communication routes such as roads and other road elements, which connect new centres of interest while optimising mobility in existing ones; this vision is contained in the initiative of the General Road Infrastructure Law, which promotes the streamlining of the processes of construction of new infrastructure and the recovery of the right of way. Secondly, there is a need to repair and rehabilitate the existing infrastructure that is in poor condition and that does not allow efficient vehicular circulation within the national territory; as proposed by the recently approved Law to Strengthen the Maintenance and Construction of Strategic Infrastructure, which seeks to recover part of the road infrastructure through the execution of a certain number of projects, allocating a specific budget to the Ministry of Infrastructure and Housing (MICIVI). However, when analyzing these visions, it is concluded that a defined policy is not being followed by the State for the increase and improvement of the country's road infrastructure; MICIVI has the Road Development Plan 2018-2032, which addresses both approaches and constitutes a planning tool for the integral development of the country and the achievement of the common good, in response to the new perspectives of the global geopolitical and geoeconomic situation.

## Keywords

Rural roads, roads, right of way, mobility, road planning.

# Situación

**La sociedad a nivel mundial experimenta un nuevo entorno en las relaciones internacionales, con nuevas tendencias geopolíticas y geoeconómicas, marcadas por el cambio climático y por los recientes conflictos territoriales en diferentes regiones del mundo, los cuales han afectado de igual manera a la dinámica política y económica de Guatemala.**



Foto: [Construcción de carreteras](#)

Ello, aunado al gran impacto que ha sufrido la sociedad ante la actual pandemia mundial de SarsCov-2, de la cual el país no es ajeno, que ha generado impactos inéditos en la movilidad, así como el cambio en la actual matriz del transporte; creando incertidumbre sobre el futuro del comportamiento vehicular y representando el riesgo de detener los avances en los proyectos de movilización alternativa, provocando un

incremento en el uso del vehículo automotor privado y por ende del congestionamiento especialmente en las principales vías de las ciudades.

Al respecto, se considera que el desarrollo de las vías de comunicación en Guatemala ha girado en torno de la ampliación de los caminos rurales, el funcionamiento del ferrocarril y el posterior incentivo del uso del automóvil particular impulsado por combustibles fósiles. Lo cual ha influido en la evolución de la movilidad vehicular y en el crecimiento de la infraestructura vial en el país; entendiéndose esta como el conjunto de bienes nacionales de uso común, destinados para el uso, circulación y traslado de los usuarios en caminos, calles, carreteras, túneles, viaductos y puentes.

En el periodo de 1873-1930, los gobiernos realizan una expansión de los ferrocarriles en el país, quienes “partiendo de cero kilómetros en 1873 logran construir 903.85 kilómetros en 1930” (Velásquez, 2016, p. 144), en contraste con los 50 kilómetros de carreteras pavimentadas con que se contaba en esa época.

A partir de este periodo, la forma en que el país se comunicaba internamente empezó a cambiar drásticamente, promoviendo el cambio tecnológico del ferrocarril hacia modernas carreteras con el avance en la construcción de los ejes básicos con una longitud aproximada de 1,249 kilómetros, dentro de los cuales estaban incluidas las carreteras denominadas CA-1, CA-2 y CA-9, que actualmente se les conoce como carreteras Interamericana, del Pacífico e Interoceánica respectivamente (ver Mapa 1).

### Mapa 1

Localización de la infraestructura vial y ferroviaria (1873-1944)

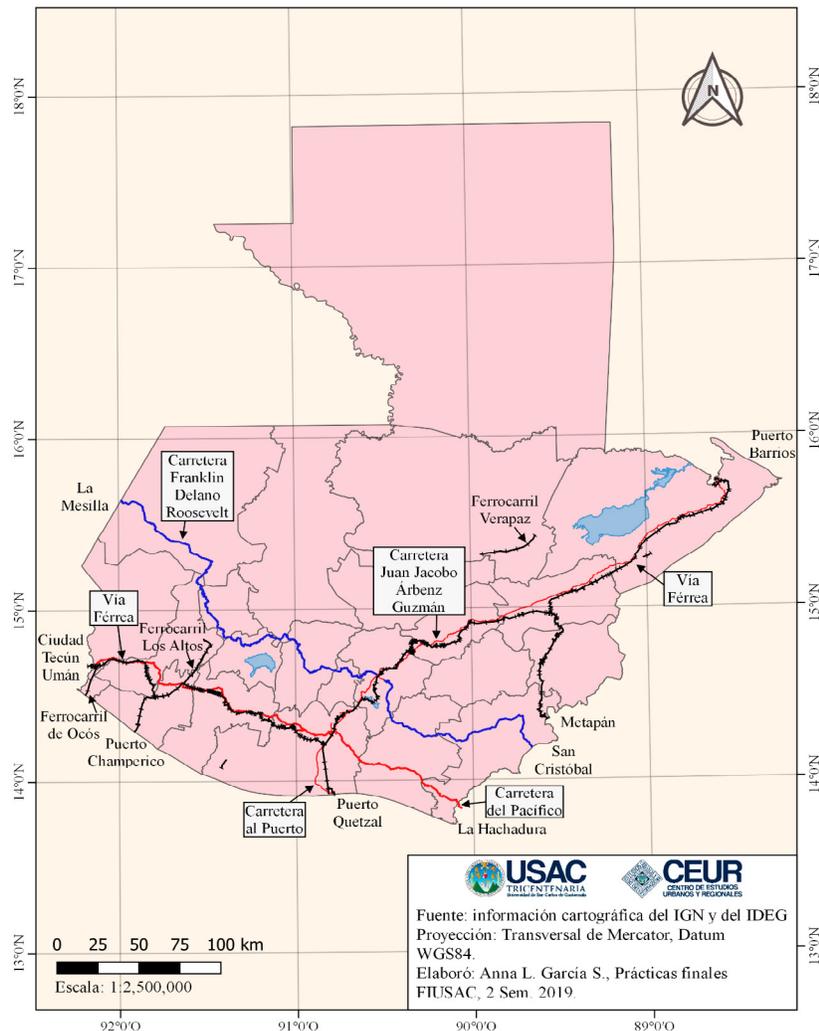




Foto: [Mantenimiento de carretera](#)

Actualmente el país cuenta con alrededor de 17,211 kilómetros de carretera (un metro de carretera por cada habitante), de los cuales aproximadamente el 44% cuenta con asfalto y con varios tramos en mal estado y poco útiles para el transporte de personas y mercadería.

En Guatemala, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), es el ente rector del Gobierno para la infraestructura vial, siendo delegada la administración de esta a la Dirección General de Caminos (DGC) en lo que respecta a: planificación; construcción; pavimentación; mantenimiento y rehabilitación de la red vial asfaltada. Así como de los caminos de terracería y caminos rurales que estén inscritos en el inventario de la Red Vial Registrada y a cargo de esta Dirección (Dirección General de Caminos, 2014).

Lo anterior indica que la jurisdicción para la gestión de toda carretera y camino perteneciente a la red antes mencionada, siendo esta el inventario estatal de las rutas viales del país que está a cargo de la DGC; dejando a las municipalidades el control de la red vial interna no registrada como los caminos de herradura, vecinales y rurales que no estén inscritos en dicho inventario.

# Necesidades

Como una respuesta a los requerimientos de una mejora de la infraestructura vial a nivel nacional, la Ley para Fortalecer el Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica, recientemente aprobada el 15 de marzo por el Congreso de la República de Guatemala por medio del Decreto 21-2022 y que entró en vigor el 6 de abril, busca promover el desarrollo a nivel nacional por medio de la construcción de infraestructura estratégica según diseños avanzados de ingeniería, que cuenten con estudios técnicos, ambientales, así como de planificación y diseño. Esta infraestructura

debe coadyuvar a satisfacer las necesidades de una creciente población guatemalteca, permitiendo la conectividad eficiente del país por medio de la recuperación de la red vial que garantice el transporte seguro, oportuno y eficiente de personas y bienes dentro del territorio nacional (Decreto 21-2022).



Foto: [Transporte](#)

En relación a lo anterior, la infraestructura estratégica es definida como el conjunto de espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como esenciales o estratégicas para el mantenimiento de

funciones sociales vitales como la salud, la integridad física, el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado (González, 2018).



**Para la consecución de los objetivos de esta nueva ley, en la misma se considera imprescindible dotar al MICIVI de los recursos necesarios que contribuyan a fortalecer su función de administrar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras públicas e infraestructura a su cargo.** Para ello, en esta ley se aumenta el Presupuesto General de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022 por el monto de Q3,191,242,500.00, obtenidos de saldos de caja no ejecutados del presupuesto del 2021, los cuales serán destinados en su totalidad al MICIVI y las siguientes unidades ejecutoras: Dirección General de Caminos (DGC); Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial); Unidad de Construcción de Edificios de Estado (UCEE) y el Fondo Social de Solidaridad (FSS).

Según el actual ministro del MICIVI, Javier Maldonado, para el presente año, el Ministerio había solicitado 7,900 millones de quetzales, pero finalmente fueron aprobados 5,000 millones, en tanto que para la Unidad de Conservadora de Ejecución Vial (Covial) se le asignó un presupuesto de 1,296 millones de quetzales (Morales, 2022a; 2022b).

De esta ampliación presupuestaria, se destinarán alrededor del 80% para gastos de funcionamiento y recuperación de infraestructura y el 20% para inversión y construcción. Asimismo, se autoriza al MICIVI para que, a través de sus unidades ejecutoras, se fortalezca la ejecución de la infraestructura priorizada en 119 proyectos; indicando que para esta implementación se cumplirá con los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas del Estado, pudiendo incluir los indicadores de divulgación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (Cost, por sus siglas en inglés).

Esta ley impulsa el denominado Plan de Recuperación de la Red vial del país, en donde se contempla la recuperación de: tres rutas centroamericanas, dos rutas nacionales y seis rutas departamentales, así como la construcción de 11 puentes, reconstrucción de 11 puentes existentes y compra de puentes tipo Bailey. También, la construcción de cuatro establecimientos educativos en los municipios de: Palín, Escuintla; Esquipulas, Chiquimula, La Libertad, Petén y Parramos, Chimaltenango (Oscar Q., 2022).

Si bien el espíritu de esta ley busca beneficiar a los habitantes de los rincones más alejados de la capital del país, los proyectos contenidos en la misma únicamente contemplan obras para carreteras centroamericanas y algunas rutas departamentales y nacionales, no así para rutas terciarias o caminos rurales en las zonas más alejadas de centros urbanos. Además, plantea el riesgo de que el MICIVI enfrente problemas para ejecutar esos recursos (Morales, 2022c).

Como ejemplo de lo anterior, en el presente artículo se hace referencia al denominado Libramiento de Chimaltenango, cuya terminación de esta obra tuvo un costo de alrededor de 600 millones de quetzales y que, a la fecha, continúa presentando problemas estructurales como la caída de suelo de los taludes adyacentes al mismo, especialmente en época de lluvia e inundaciones en varias secciones de esta nueva carretera.

Asimismo, desde la finalización de esta obra, las empresas que intervinieron en su construcción han sido objeto de señalamientos de corrupción e irresponsabilidad profesional en la misma. Aunque es de resaltar el hecho de que esta vía demuestra una fluidez vehicular totalmente eficiente y expedita, cuando no está cerrada al tránsito debido a derrumbes o inundaciones.

## Posibilidades

Debido a las problemáticas descritas anteriormente, se considera necesario analizar otros componentes del marco legal existente a nivel nacional que pueden constituir alternativas referentes al desarrollo de la infraestructura vial, tales como el Plan de desarrollo vial y la iniciativa para la Ley General de la Infraestructura Vial.

# Plan de desarrollo vial 2018-2032



El Plan de Desarrollo Vial del MICIVI, para el periodo del 2018 al 2032, es una actualización del plan vigente del 2008-2017, cuyos objetivos se basan en el cumplimiento de las siguientes políticas de intervención, entre otras:

Políticas	Objetivos
<p>Reducir la desigualdad en las oportunidades de acceso a la red de carreteras y mejorar su accesibilidad en todas las poblaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el desarrollo turístico con la mejora de la red vial.</li> <li>• Respetar el medio ambiente y favorecer el desarrollo sostenible de la red vial.</li> <li>• Modernizar la gestión de la red vial.</li> </ul>
<p>Adecuar los caminos rurales para garantizar la accesibilidad de todos los núcleos de población a las cabeceras municipales y departamentales.</p>	

En el caso de los caminos rurales, estos son un tipo de infraestructura vial que tiene la finalidad de asegurar que las comunidades rurales tengan acceso oportuno a bienes y servicios; buscando con ello el mejoramiento del nivel de vida por medio del bienestar social y el crecimiento económico sin detrimento del deterioro del ambiente. Asimismo, constituyen un instrumento para la expansión urbana de las cabeceras y principales centros poblados mediante su planificación en el uso regulado del suelo.



Foto: [Asfalto de carreteras](#)

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad el país cuenta con 17,211 kilómetros de red vial, de los cuales el 43% está asfaltado. Con lo cual se cuenta con un kilómetro por cada habitante, esto se considera que representa deficiencias importantes en relación con el resto de los países de la región, situándose el país en el lugar 106 de 137 Estados en el índice de calidad de carreteras, según el Informe Global de Competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial, para lo cual se necesita una mayor inversión en infraestructura vial para mejorar esos índices.

Según este plan de desarrollo, el presupuesto promedio anual que el MICIVI puede asumir es de alrededor de 66,000 millones de quetzales para un promedio anual de ser de 4,700 millones de quetzales. Sin embargo, se considera igualmente que en este presupuesto debe implementarse la participación de fondos privados, vía concesiones y alianzas público privadas (APP), por un monto de 30 millones de quetzales para incrementar el presupuesto a alrededor de 96,000 millones.

Del presupuesto total para el periodo 2018-2032, incluyendo el costo absorbido por la Dirección General de Caminos (DGC) y por las APP, el 43% se tiene contemplado para ampliación y mejora de la red de carreteras y vías de alta capacidad, el 34% para mantenimiento de la red vial del país, el 10% para programas de nuevas carreteras y el 13% restante para otros programas de intervención (Dirección General de Caminos, 2018).

## Iniciativa de Ley General de Infraestructura Vial

Esta iniciativa fue presentada al Congreso de la República en 2018 y remitida a las comisiones correspondientes para su dictamen, la misma busca promulgar el que la construcción de carreteras sea declarada de utilidad y necesidad públicas, así como el establecer un mecanismo eficiente para la adquisición y recuperación del derecho de vía necesario para el desarrollo de estos proyectos.

Entre los principales artículos, y sus respectivas modificaciones, destaca el Artículo 5. Red Vial, el cual describe que la infraestructura vial es clasificada en: red vial primaria y red vial complementaria. **Para el efecto establece que la red vial primaria es aquella que une entre sí a: a) fronteras, carreteras internacionales, puertos, aeropuertos**

y con la capital; b) distintas regiones del país; c) cabeceras departamentales; y d) dos o más municipios. Y que la red vial complementaria es aquella que “le corresponde al municipio y que comunica las distintas formas de ordenamiento territorial internas del mismo, incluyendo los caminos rurales” (Congreso de la República, 2018).

Asimismo, en el Artículo 143 de la misma se indica que los caminos rurales, que se encuentren bajo competencia del MICIVI, deberán ser trasladados de forma progresiva al control de la Superintendencia de Infraestructura Vial (Sivial), exceptuando el caso en que los municipios soliciten ser la autoridad vial que los tengan bajo su cargo.

Además, esta ley busca crear un marco jurídico único, así como el mejorar los procesos de construcción, supervisión y mantenimiento de la infraestructura vial dentro de un enfoque viable, oportuno y de manera pronta y digna. Así como el acercar a la población a los lugares de interés y medios de satisfacción, promover el desarrollo rural y expandir el comercio, la industria, el turismo y la modernización del campo a través del desarrollo rural con la modernización de los caminos y alimentadores rurales.

Por lo anterior, puede apreciarse que esta iniciativa de ley promueve el definir de una forma clara las responsabilidades institucionales con base en una clasificación precisa de la red vial (red vial primaria y red complementaria). Así como la transparencia en la asignación de competencias del MICIVI, a través de la Sivial, y de las municipalidades dentro de sus respectivas jurisdicciones, para la gestión de la infraestructura vial.

## Otras alternativas

Como puede apreciarse en las anteriores descripciones de los normativos referentes a la infraestructura vial en Guatemala, se presentan diferentes aristas, por parte de los grupos de interés, sobre el enfoque que se le debe dar a las diversas problemáticas que presenta el tema de la situación actual de las carreteras y demás vías en el territorio nacional; tomando en cuenta que este tipo de infraestructura genera impactos sobre el territorio que atraviesa y en las poblaciones, urbanas y rurales, que lo habitan.



**Estas problemáticas corresponden, en primer lugar, a la apreciación en general de que el país necesita más vías de comunicación, entre ellas las carreteras y demás elementos de infraestructura vial, que conecten nuevos puntos de interés; a la vez de que optimicen la movilidad en aquellos centros poblados y de producción que ya cuentan con algún tipo de estas infraestructuras.**



**En segundo lugar, se ve también la necesidad de reparar y recuperar gran parte de la infraestructura existente que se encuentra en mal estado y que no permite la circulación vehicular eficiente, con los consecuentes aumentos de costos de transporte tanto para personas como para mercancías.**

En ambos casos se denota la importancia de la planificación de carreteras, calles, caminos municipales y rurales, no sólo como herramientas de desfogue de tránsito vehicular como también para el fomento del ordenamiento del territorio; siendo el objetivo de una carretera el favorecer la comunicación y dinamizar la movilidad de la población en busca de fuentes de trabajo y comercio, especialmente hacia otros centros poblados colindantes.



Al respecto de las alternativas de solución a las problemáticas antes descritas, se pueden apreciar dos corrientes. Por una parte, está la recién aprobada Ley para Fortalecer el Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica, que busca recuperar parte de la infraestructura vial por medio de la ejecución de un determinado número de proyectos, para lo cual se ha asignado un presupuesto específico extra al MICIVI y otras unidades ejecutoras.



Por otra parte, está la iniciativa de la Ley General de Infraestructura Vial, la cual se enfoca en la construcción de nueva infraestructura, particularmente carreteras y caminos rurales, como una forma de desarrollo del país. Así como en agilizar los procesos de construcción de estos y particularmente, el acelerar el proceso de adquisición y recuperación de territorios que constituyen el derecho de vía, indispensable para la implementación de este tipo de obra civil.

Al respecto de los caminos rurales, se considera que el objetivo de la mejora de la red vial rural es el incremento de la capacidad del camino, así como de la velocidad y seguridad de los vehículos que transiten por los mismos (Peláez, 2019). Por ello, a continuación, se presenta en la Tabla 1 una propuesta de reclasificación de estos caminos, como un insumo para futuras consideraciones en la planificación y gestión de estos.

**Tabla 1**

*Propuesta de reclasificación de caminos rurales*

Tipo	Objetivo	Clasificación	Delimitación
Ruta vial	Localidades que comunica	Centroamericana	Fronteras, puertos y aeropuertos
		Nacional	Comunican dos o más departamentos
		Departamental	Cabeceras municipales y departamentales
		Municipal	Caminos rurales que comunican dos o más aldeas de un municipio o conectan con rutas de mayor jerarquía
		Caminos rurales	Que unen caseríos, fincas, poblados similares entre sí con bajos niveles de

Fuente: Tomado de Peláez (2019, p. 40)



Foto: [Cobro de peaje](#)

En contraparte, se cuenta dentro los instrumentos de gestión vial del MICIVI el Plan de Desarrollo vial (2018-2032), ya descrito anteriormente, en el cual se tiene planificado el desarrollo e implementación de las dos aristas antes mencionadas. Por lo cual se considera que no se está siguiendo una sola línea en el planteamiento, por parte del Estado, para el mejoramiento de la infraestructura

vial en el país; respondiendo en varias ocasiones a problemas coyunturales, respuesta a desastres derivados de eventos naturales fortuitos, intereses particulares o la mera implementación de proyectos viales sin planificación.

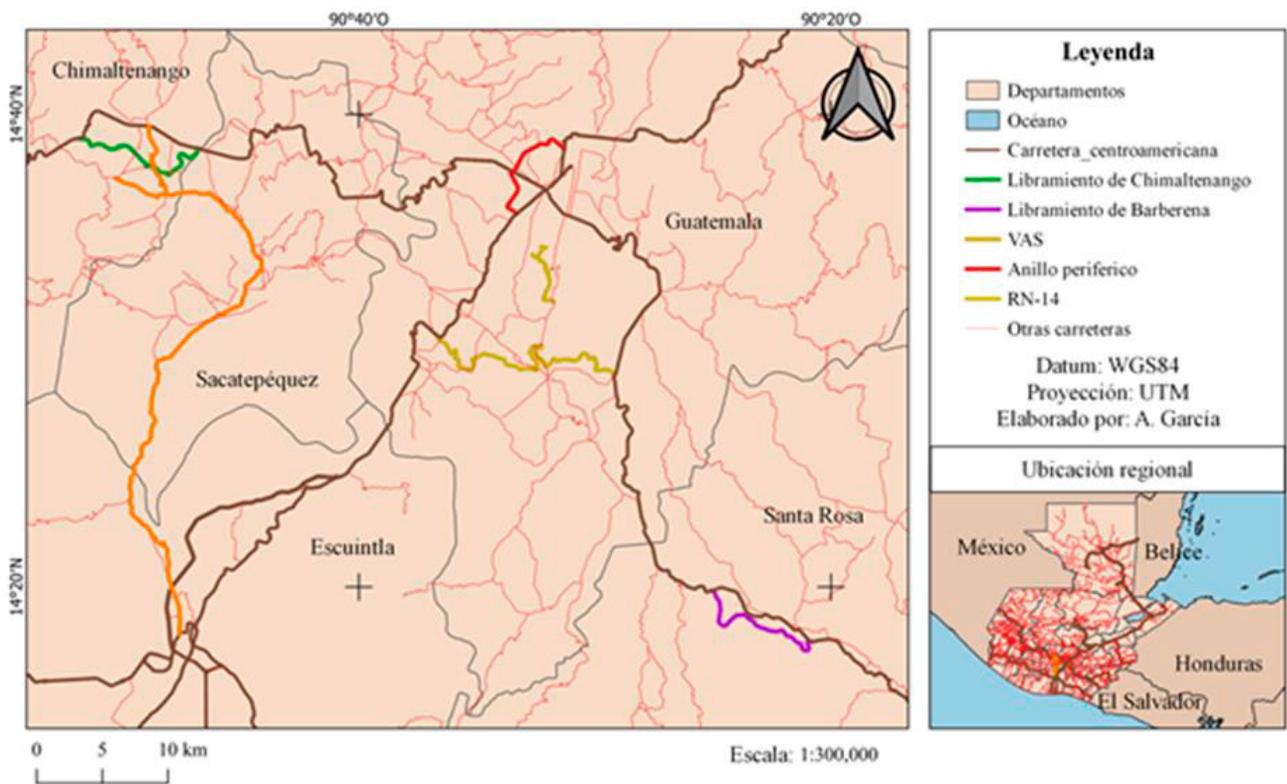
Otro aspecto para tomar en consideración, lo constituye el cambio de modelo de inversión propuesto por la iniciativa privada para la construcción de carreteras con inversión y fondos de esta, pero con un cobro de peaje directo a los usuarios de estas vías, o a través de pagos del Estado durante un tiempo o plazo establecido, para recuperar esa inversión propia.

Otra modalidad de inversión es la intención del Gobierno de cobrar a los automovilistas en nuevos tramos carreteros, que se construyan con fondos públicos, y conceder estos a empresas privadas para su administración y mantenimiento. Ello para garantizar su óptimo funcionamiento y obtener recursos financieros para continuar ampliando la red vial y construir otras carreteras de tránsito libre y sin cobro de peaje; procurando ofrecer opciones a los usuarios de movilizarse a los diferentes destinos.

A partir de estas modalidades de inversión, tanto pública como privada, se han desarrollado varios proyectos de infraestructura vial, principalmente en el Departamento de Guatemala y zonas aledañas. Como el conocido comúnmente como Anillo Periférico en el Municipio de Guatemala, a mediados del siglo pasado, y más recientemente durante el presente siglo como la Autopista Palín-Escuintla, el Libramiento de Barberena, la Vía Alternativa del Sur (Vas), la rehabilitación del tramo de la Ruta Nacional 14 dañado por la erupción del Volcán de Fuego en el 2018 y finalmente, el Libramiento de Chimaltenango (ver Mapa 2).

## Mapa 2

*Proyectos de infraestructura vial en el Departamento de Guatemala y zonas adyacentes*



Nota. Elaboración cortesía de Anna García.

Sin embargo, con base en lo anterior se considera que la planificación para el desarrollo del país no debe darse de manera individual o aislada. Ya que este crecimiento debe darse en conjunto con las partes involucradas, en este caso entre la sociedad y el Estado; trabajando de común acuerdo para lograr el bien común.

Al respecto, se concibe al desarrollo como un proceso de cambio, el cual evoluciona a través del tiempo y que indudablemente involucra a los seres humanos y, este caso, también al ambiente que le rodea y en el cual interactúan, así como el territorio físico en el cual estas interacciones ocurren.

Los planes de ordenamiento territorial (POT), constituyen instrumentos que contienen directrices orientadas al logro de ese desarrollo, ya sea municipal, departamental y regional. Por medio del crecimiento urbano y el uso regulado del suelo; potenciando la utilización racional de los recursos del territorio donde estos se implementen, así como la conservación del patrimonio cultural y natural para una mejora en la calidad de vida con la participación de la población; en donde la infraestructura vial juega un papel de suma importancia en el desarrollo y bienestar de un país.

# Colofón

Se considera que la infraestructura vial seguirá expandiéndose debido al modelo económico del país, tanto a nivel de autopistas, carreteras, caminos rurales o rutas de acceso, conllevando el riesgo de provocar un crecimiento desordenado de los territorios en donde estos se implementen, al no tomar en cuenta las características de los mismos para la previa elaboración de planes de ordenamiento territoriales, los cuales deben promover el desarrollo de las regiones más que la sola unión de lugares poblados con centros de producción, distribución y consumo; partiendo de la consideración de que la ausencia de planes de desarrollo sostenible incide negativamente en la calidad de vida de la población al afectar el acceso a diversos servicios, entre ellos los de movilidad y transporte.

Este crecimiento, tanto urbano como rural, debe promover un desarrollo incluyente, mediante el desarrollo económico y social de los asentamientos humanos. Para no generar alteraciones del orden social que promuevan migraciones y cambios del uso del suelo por fuera de los esquemas de ordenamiento territorial de los municipios del país, creando estrategias que mitiguen el impacto y equilibren las condiciones de desarrollo de la región.





Foto: [Ciclovías en Guatemala](#)

Asimismo, las políticas de Estado respecto a la movilidad deben aportar propuestas para la implementación de sistemas de comunicación más eficientes por sobre la simple construcción de más carreteras. Así como el promover el desincentivo del uso de automóvil particular por medio de más y mejores alternativas de transporte

público, conexiones viales más fluidas y mayor facilidad para las personas, especialmente aquellas de menores ingresos económicos, de trasladarse hacia los lugares de interés a través de una infraestructura vial integrada y sustentable en todo el territorio guatemalteco.

## Referencias

Congreso de la República. (2018). *Dictamen No. 7-2018 Iniciativa 5431 de la Ley General de Infraestructura Vial*. [https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/paso-estado-incidencias/includes/uploads/docs/1547157089\\_Dictamen%205431.pdf](https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/paso-estado-incidencias/includes/uploads/docs/1547157089_Dictamen%205431.pdf)

Congreso de la República. (2022). Decreto 21-2022 *Ley para Fortalecer el Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica*.

Dirección General de Caminos. (2014). *Oficio No. 916. Aval de proyectos para construcción*. [https://www.caminos.gob.gt/Descargas/Requisitos%20para%20la%20Ejecucion%20de%20un%20Proyecto%20Vial%20\(Aval%20Ente%20Rector\)/Requisitos%20Aval%20de%20Ente%20Rector.pdf](https://www.caminos.gob.gt/Descargas/Requisitos%20para%20la%20Ejecucion%20de%20un%20Proyecto%20Vial%20(Aval%20Ente%20Rector)/Requisitos%20Aval%20de%20Ente%20Rector.pdf)

Dirección General de Caminos (2018). *Reformulación y actualización del Plan de Desarrollo Vial 2018-2032*. Programa Nacional de Competitividad (Pronacom). <https://www.caminos.gob.gt/Descargas/Otros/Plan%20de%20Desarrollo%20Vial%202018%20-%202032.pdf>

González, J. (2018). ¿Infraestructuras estratégicas o críticas? *Segurilatam*. [https://www.segurilatam.com/seguridad-por-sectores/infraestructuras-criticas/infraestructuras-estrategicas-o-criticas\\_20180522.html](https://www.segurilatam.com/seguridad-por-sectores/infraestructuras-criticas/infraestructuras-estrategicas-o-criticas_20180522.html)

Morales, S. (2 de mayo de 2022a). Afloran inconsistencias en plan de Q3.1 mil millones priorizados. *Prensa Libre*, 6-7.

Morales, S. (2 de mayo de 2022b). Legisladores le impusieron ley y proyectos al CIV. *Prensa Libre*, 5.

Morales, S. (5 de mayo de 2022c). Diputados toman distancia de señalamiento del CIV de que seleccionaron proyectos aprobados en paquete de Q3 mil millones. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/diputados-toman-distancia-de-senalamiento-del-civ-de-que-seleccionaron-proyectos-aprobados-en-paquete-de-q3-mil-millones/>

Oscar Q. (29 de marzo de 2022). Decreto 21-2022 entra en vigor el 6 de abril. Congreso de la República de Guatemala. [https://www.congreso.gob.gt/noticias\\_congreso/8168/2022/4#:~:text=El%20Diario%20Oficial%20public%C3%B3%20el,para%20que%20el%20Ministerio%20de](https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8168/2022/4#:~:text=El%20Diario%20Oficial%20public%C3%B3%20el,para%20que%20el%20Ministerio%20de)

Peláez, R. (2019). Caminos rurales: propuesta de reclasificación para el desarrollo municipal. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, (168), año 8, 30-42.

Velásquez, E. (2016). *La Nueva Guatemala de la Asunción: economía política, crecimiento urbano y urbanización, 1898-1954. Tomo I: 1898-1931*. Ciudad de Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.



Fuente: [Desarrollo económico](#)

# Algunas reflexiones sobre democracia, desarrollo económico y pactos sociales en América Latina\*

Juan Alberto Fuentes Knight

\* Presentación en el Tercer encuentro de debate para América Latina y el Caribe. Diálogo con actores económicos. Por un nuevo contrato social. Organizado por la AECID y el Ministerio de Relaciones Exteriores de España. Cartagena de Indias, 14 y 15 de septiembre de 2022.

**Voy a comenzar por hacer cuatro reflexiones sobre las carencias y desafíos de la democracia en América Latina y luego haré dos reflexiones sobre sus implicaciones para pactos sociales.**

Mi primera reflexión es que la naturaleza del capitalismo jerárquico que prevalece en la región le imprime una asimetría, no democrática, a los pactos sociales que existen en los países latinoamericanos. Un rasgo básico de los poderosos consorcios familiares, generalmente dominantes entre las élites empresariales, es la jerarquía como determinante de sus relaciones internas y externas (Schneider, p. 22-5). Esta jerarquía se manifiesta en al menos cuatro niveles: dentro de los consorcios, entre los dueños y los trabajadores; en los oligopolios donde operan, entre las empresas y los consumidores; dentro de asociaciones empresariales, entre miembros de estas familias y otros emprendedores; y frente a diversos organismos del Estado.

Frente a los organismos del Estado los grandes consorcios familiares latinoamericanos han podido aprovechar poderes legislativos con una presencia partidaria fragmentada, organismos judiciales opuestos al cambio, burocracias porosas, tanques de pensamiento y medios de comunicación alineados con estos intereses, asociaciones empresariales poderosas y de largo aliento, y una tradición de incorporar ministros que representan intereses privados (Schneider, p. 144-8). Todo ello ha incidido en la capacidad de desequilibrar las relaciones

aparentemente igualitarias surgidas de buena parte de la legislación latinoamericana, dando lugar a pactos sociales asimétricos que no han favorecido el respeto de los derechos económicos y sociales en la región, y que a menudo han resultado en corrupción. Corresponde a lo que se ha calificado como un entramado de poder, élites y corrupción.

Mi segunda reflexión sobre la democracia, concebida como la capacidad de las mayorías de incidir de manera decisiva en la toma de decisiones sobre políticas públicas, es más positiva, porque considero que en América Latina existen espacios de deliberación y de incidencia que lo han permitido o que se han conquistado. Es cierto que los grandes consorcios familiares han acudido a numerosas vías de acceso al poder, para incidir en este ámbito. Privatizaciones, la debilidad de la política de competencia y la existencia de políticas cambiarias que los favorece, así como una política monetaria centrada solo en combatir la inflación sin tomar en cuenta el empleo, está entre los resultados de esta incidencia.

Sin embargo, no solo la incidencia sino también la motivación de poderosos grupos económicos en la región ha sido variada, y hay otros actores importantes, incluyendo élites o dirigentes políticos que representan a amplios sectores populares y que condicionan su actuación. El severo y amplio cuestionamiento del Consenso de Washington resquebrajó el cemento ideológico que descalificaban esta participación, facilitó el protagonismo de nuevos actores y abrió el

espacio para plantear propuestas transformadoras. El voto todavía es el instrumento más poderoso para asegurar cambios en las democracias, y en América Latina ese voto ha dejado de ser prisionero de líderes que asumieron y divulgaron la ideología neoliberal.

**Los contrastes de la política fiscal en la región, que en buena parte refleja la esencia de los Estados en cada país, ilustran cómo varios países han escapado de la visión elitista y de Estado mínimo que propugnaba la ideología neoliberal.**

Por una parte, ha habido varias experiencias de presupuestos participativos municipales iniciadas con el ejemplo emblemático de Bello Horizonte, posteriormente extendido al resto de América Latina y al mundo entero. En la región sus resultados han variado según el capital social previamente existente y de acuerdo con el grado de apertura los procesos presupuestarios ante actores sociales diversos (Gattoni, 2011), a lo cual conviene agregar la capacidad técnica y política de las administraciones municipales. Los casos exitosos han sabido combinar la democracia directa con la democracia representativa.

Por otra parte, hay países donde se ha podido avanzar con reformas fiscales significativas y otras donde han sido muy limitadas. Con base en una investigación histórica bien documentada, el politólogo Gabriel Ondetti argumenta que la tributación relativamente liviana en países como Chile y México, y especialmente Guatemala, en comparación con la mayor carga tributaria en Argentina, Brasil y Ecuador, reflejan

desequilibrios de poder y marcadas actitudes anti-estadistas en los primeros tres países, en contraste con los otros tres.

El hecho que Argentina, Brasil y Ecuador hayan aumentado sus cargas tributarias significativamente, y que ahora Chile esté impulsando una seria reforma tributaria, refleja la existencia de motivaciones y contrapesos que varían de país a país y de año a año. Impide deducir conclusiones deterministas y permanentes de exclusión en el importante ámbito de la tributación y de la política fiscal en general. No obstante, el poder de grandes consorcios familiares dentro de las élites empresariales, no se puede afirmar que la democracia, entendida como la incidencia de representantes de sectores mayoritarios de la población en el ámbito de las políticas, esté ausente o no pueda ser ampliada.



**Esto también implica que pueden negociarse pactos fiscales, definidos como acuerdos duraderos sobre el monto, origen y destino de los recursos públicos. Partiendo de una élite o dirigencia política renovada, impulsar un pacto fiscal requiere contar con una visión de largo plazo, que suponga alternabilidad, y que asuma compromisos con una oposición que debe ser contemplada como posible gobernante en el futuro. Podría convergerse en torno a metas ampliamente aceptadas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** No es sencillo, pero existen espacios para avanzar en este ámbito, como lo está demostrando Colombia en este momento.

Mi tercera reflexión es que en las últimas décadas ha habido una diversificación de la base económica y social de América Latina que ha resultado en transformaciones cuyo impacto sobre la democracia es todavía incierto.

Aparte de los consorcios familiares que operan en mercados oligopólicos, existe una multitud de otras empresas de diverso tamaño que operan en mercados donde sí prevalece la competencia. Es una categoría de mercados desprotegidos. Los conforman numerosas empresas que operan en los servicios como los de alojamiento, comida, transporte, salud y educación privada, en el comercio, en la pequeña y mediana industria -que van desde panaderías, carnicerías y lecherías hasta productores de muebles o alimentos- y en la pequeña

agricultura familiar. Además de empresas de diverso tamaño, incluye a las cooperativas y trabajadores por cuenta propia, con una fuerte participación de mujeres, y constituye lo que se puede calificar como la infantería económica que produce primordialmente para el mercado interno.



Foto: [Panadería guatemalteca](#)

El programa de gobierno del Pacto Histórico de Colombia califica a parte de este sector como la economía popular, para el cual propone conformar un pacto.<sup>1</sup> **A esta categoría se le puede agregar lo que algunos académicos califican como los empresarios mágicos, o magos, que exportan bienes y servicios no tradicionales que tienen que competir en mercados internacionales donde prevalece una competencia feroz** (Pritchett, Sen y Werker 2018). Involucrar a los empresarios o emprendedores que operan en mercados donde prevalece la competencia resulta fundamental para avanzar con nuevos pactos sociales, y me voy a referir a ello más adelante.

Esa infantería económica también ha originado fuertes flujos migratorios expulsados por la falta de oportunidades en la región y atraídos por empleos mejor remunerados en países desarrollados, con el apoyo de las diásporas de familiares y amigos en esos países. A ello se ha agregado miles de migrantes, que quizás podrían ser calificados como refugiados, que han tenido que escapar de sus países como consecuencias de regímenes dictatoriales que los han obligado a escapar al exilio. La ausencia de reglas multilaterales que los protejan de la discriminación convierte a estos migrantes en ciudadanos de segunda categoría, con derechos democráticos que han sido erosionados y que también son parte del desafío democrático de la región. La responsabilidad compartida de países

---

1. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>

que son su origen y destino de la migración justifica trascender la imposición unilateral de restricciones en el país de destino. Implica asegurar que el Pacto Mundial de Migración que ya existe, aprobado por la mayoría de los países en Marrakech en el 2018, sea aprobado por todos o sirva de base normativa para garantizar trayectorias seguras de migración, con especial atención a la migración temporal adecuadamente regulada y protegida y con respeto de sus derechos humanos.



Foto: [Extorsiones en negocios](#)

Parte de la diversificación que han experimentado varios países de la región también incluye la expansión de actividades ilícitas, cuya captura se ha asegurado acudiendo a la violencia, especialmente en territorios de menor presencia del Estado. En este caso se trata de consorcios familiares con estructuras militares que han puesto en peligro la democracia y la integridad del Estado, al articularse con líderes

locales y ejercer el poder por la vía del financiamiento ilícito y la violencia.

Como en el caso de la migración, también en el caso del narcotráfico se justifican nuevas respuestas multilaterales o pactos mundiales que reemplacen la imposición bilateral de criterios y políticas. Este grave problema es una amenaza a la democracia y también tiene una dimensión internacional.

Debe reconocerse, a su vez, que la inseguridad y la violencia que ha provocado la creciente ampliación de mercados ilícitos, la erosión del Estado y la corrupción ha contribuido a fortalecer y justificar las tendencias dictatoriales inherentes a liderazgos políticos autoritarios en varios países, especialmente algunos centroamericanos, donde la democracia política ha dejado de existir o está agonizante. **Se observa en estos casos el claro debilitamiento del poder judicial y, en general, la desaparición del equilibrio de poderes, a lo cual se ha agregado la persecución de periodistas y de defensores de los derechos humanos, problemas claramente identificados entre los 10 factores incluidos en el diagnóstico que es objeto de análisis en esta reunión.**

Mi cuarta reflexión se refiere a la democracia económica en el capitalismo jerárquico de América Latina, que se refleja en que la mayor parte de trabajadores urbanos y rurales tiene una muy limitada o nula capacidad de incidir en el nivel individual de sus ingresos y de sus condiciones laborales. La débil organización de los trabajadores, la ausencia de representantes sindicales a nivel de unidades productivas o de consejos de administración, una alta rotación y la importancia de un gran sector informal y de una gran fragmentación ocupacional, justifican esta afirmación.<sup>2</sup>

---

2. La debilidad sindical en América Latina no favorece la negociación entre grandes empresas y sindicatos en América Latina, y los sindicatos que existen, junto con los empresarios tienden, más bien, a negociar con el Estado (Schneider, p. 35), pero la diversidad es grande.



Foto: [Búsqueda de empleo](#)

Y estas características tienden a reforzarse entre sí. Aunque organizaciones sindicales pueden tener alguna incidencia en el ámbito político, especialmente legislativo para favorecer cierto tipo de regulaciones, su debilidad al nivel de las unidades productivas urbanas y especialmente rurales no les permite garantizar su vigilancia y observancia. A su vez, la alta

rotación, facilitada por un sector informal que opera como un gran ejército de reserva en áreas urbanas y rurales que absorbe a los expulsados del sector formal, debilita la posibilidad de conformar sindicatos u organizaciones campesinas y tampoco favorece la capacitación en el trabajo.

La presencia de cooperativas, al estar basadas en mecanismos de autogestión y una participación amplia de accionistas, sugiere algunos espacios de este tipo de democracia económica en América Latina, pero todavía modestos. De acuerdo con un informe reciente sobre el tema, al tomar en cuenta las 300 mayores cooperativas en el mundo de acuerdo con sus ingresos por habitante, había 26 en América Latina, la mayor parte en Colombia (11), seguida de Brasil (8), en contraste 165 en Europa, 57 en Asia, 43 en Estados Unidos y 1 en África.<sup>3</sup>

---

3. World Cooperative Monitor, Explorign the Cooperative Economy, Report 2021. International Cooperative Alliance, EURICESE. [https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM\\_2021\\_0.pdf](https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM_2021_0.pdf) Entre las 300 cooperativas con mayores ingresos en el mundo, solo 10 estaban en América Latina, 7 en Brasil, 3 en Argentina y 1 en Colombia, en contraste con 159 en Europa 75 en Estados Unidos y 46 en Asia.

Ello ha sido claramente insuficiente para evitar la extrema desigualdad que persiste en la región, donde en promedio el 10% de hogares de mayores ingresos capta más de la mitad del ingreso nacional (55%), significativamente superior a países como los europeos, donde equivale a alrededor de una tercera parte del ingreso nacional (entre 30 y 35%).<sup>4</sup>



Foto: [Mujeres ganan 20% menos que los hombres y trabajan más en la casa.](#)

La ausencia o debilidad de la democracia económica también se extiende al trabajo en el hogar, y específicamente al trabajo no remunerado.<sup>5</sup> En América Latina las mujeres tienen que realizar entre 30 y más de 40 horas de trabajo no remunerado por semana, dependiendo del país que se analice. El trabajo no remunerado de los hombres alcanza entre la mitad y la quinta parte del tiempo

que le dedican las mujeres, es decir, entre 5 y 20 horas. Hay países como Guatemala donde más de la mitad de las mujeres no tienen ingresos propios, u otros como Colombia y México, donde cerca de la tercera parte no los tiene. Son claros indicadores de la ausencia de una democracia económica en el ámbito del trabajo.

A partir de estas cuatro reflexiones me voy a atrever a expresar dos reflexiones adicionales sobre nuevos pactos sociales.

---

4. World Inequality Report 2022, <https://wir2022.wid.world/country-appendix-glossary/>  
5. Datos de este párrafo corresponden a la ONU, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es>



La primera reflexión es que en muchos casos lo que han sido pactos implícitos y asimétricos entre élites empresariales y élites o dirigentes políticos, con un predominio de los grandes consorcios familiares, podría equilibrarse con la incorporación de esa infantería que produce para el mercado interno y de esos magos que exportan bienes y servicios no tradicionales. La democracia política abre espacios para renovar a la élite política y la democracia económica abre posibilidades para ampliar las alianzas empresariales.

Una élite o dirigencia política renovada tiene más posibilidades de interactuar y negociar exitosamente con una élite empresarial amplia y no condicionada por relaciones de jerarquía. Sería una negociación de élites o dirigencias políticas renovadas con élites empresariales ampliadas. Interpreto la propuesta del programa de gobierno del Pacto Histórico de democratizar el espacio, el crédito y el saber para beneficiar especialmente a las mujeres, así como los pactos de productividad que propone negociar para el campo, la industria, la economía popular, el turismo, empleo, y la cultura, el arte y el deporte como un conjunto de ideas orientadas en esa dirección.



Mi segunda reflexión es que experiencias con nuevos contratos sociales exitosos, que pueden calificarse como auténticas apuestas por el desarrollo negociadas entre élites políticas y económicas, han estado centrados en impulsar de manera absolutamente prioritaria el crecimiento económico y el desarrollo, y han tenido tres ingredientes: una base política creíble y duradera que tiene como punto de partida la paz y la estabilidad; un Estado capaz de impulsar el desarrollo sin exigirle lo imposible; y la capacidad técnica y política del Estado de aprender de errores y corregir el curso de las políticas a la luz de este aprendizaje (Dercon, 2022).

Cada uno de estos tiene implicaciones adicionales. La base política en casos exitosos en Asia, por ejemplo, ha incluido un compromiso categórico de asignarle prioridad al crecimiento económico y al desarrollo, que aparte de su valor intrínseco, le dió legitimidad a los gobiernos que impulsaron estas apuestas por el desarrollo. El crecimiento económico se volvió un objetivo político, especialmente importante cuando se buscaba consolidar la estabilidad y la paz, como ocurrió en China después de la Revolución Cultural y en Indonesia después del golpe de estado contra Sukarno.

Estos son casos de nuevos pactos o apuestas por el desarrollo que involucraron a líderes capaces de mantener o imponer la cohesión nacional a la vez que aseguraban un fuerte crecimiento económico después de haber sufrido conflictos, con paz y



estabilidad consolidados. Fue lo contrario a lo ocurrido en Guatemala, donde la falta de un compromiso real de las élites políticas y económicas no logró que los acuerdos de paz firmados en 1996 desembocaran en un alto e incluyente crecimiento económico.

Otro ingrediente de apuestas por el desarrollo que han sido exitosas, basados en pactos entre diversos tipos de élites económicas y políticas, ha sido contar con Estados efectivos, con capacidad legal y fiscal. Significa contar con la autoridad y legitimidad para establecer y mantener reglas de juego, y disponer de suficientes recursos, sin asumir compromisos o metas que sobrepasen sus capacidades. Países exitosos en Asia han incluido estados fuertes o desarrollistas como los de China, Vietnam o la India, pero también estados más precarios como el de Bangladesh, uno de los países que más ha crecido en las últimas dos décadas. En este último caso, la debilidad del Estado, no exento de corrupción, se ha podido complementar con un papel político explícito de empresarios y con un papel social de ONG locales.

Finalmente, implementar pactos o acuerdos pueden dar lugar a errores. Resulta fundamental reconocer su existencia y corregirlos. Hacerlo requiere capacidad técnica y política, aceptar que no existen recetas definitivas y estar dispuestos a experimentar. Supone humildad y se facilita con regímenes democráticos donde los gobiernos no le tienen miedo a la crítica y que, al reconocer sus errores, los corrigen.

Muchas gracias

## Referencias

Cumbers, Andrew, Robert McMaster, Susana Caba o, and Michael J White (2020) "Democracy: Generating New Forms of Collective Agency, Individual Economic Freedom and Public Participation" *Work, Employment and Society*, Vol. 34(4) 678–695.

Dercon, Stefan (2022), *Gambling on Development. Why some Countries Win and Others Lose*, Hurst & Company, London.

Gattoni, María Soledad (2011). "Rendición de Cuentas Transversal y Presupuestos Participativos en América Latina Un análisis explicativo y comparado (1990-2010)" Centro Argentino de Estudios Internacionales, <https://www.files.ethz.ch/isn/144934/ebook53.pdf>

Ondetti, Gabriel (2021), *Property Threats and the Politics of Anti-Satism. The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Cambridge University Press.

ONU, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es>

Pritchett, Lant, Kunal Sen and Eric Werker (2018), *Deals and Development. The Political Dynamics of Growth Episodes*. Oxford University Press.

Schneider, Ben R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press.

World Cooperative Monitor, Exploring the Cooperative Economy, Report 2021. International Cooperative Alliance, EURICESE. [https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM\\_2021\\_0.pdf](https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM_2021_0.pdf)

World Inequality Report 2022, <https://wir2022.wid.world/country-appendix-glossary/>

Revista Análisis de la Realidad Nacional  
**Manera de ver**



Instrucciones  
a los autores

