

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Edgar Balsells Conde

con la colaboración de Carlos Valle Soto

POLÍTICA ECONÓMICA EN GUATEMALA REFLEXIONES Y OPINIONES VARIAS

de Edgar Balsells Conde

POLÍTICA ECONÓMICA EN GUATEMALA: REFLEXIONES Y OPINIONES VARIAS

EDGAR BALSELLS CONDE
(CON LA COLABORACIÓN DE CARLOS VALLE SOTO)

A 00 - 00059



© D.R. Fundación Friedrich Ebert
5a. Calle 7-54, Zona 9, Guatemala
Tels : (502) 334-2852 al 55
Fax: (502) 334-2342
Correo electrónico: friedrich-ebert@citel.com.gt

IMPRESO EN GUATEMALA
Primera edición: septiembre. 1999

Los artículos son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la opinión y el pensamiento de Fundación Friedrich Ebert.

Diagramación: Elizabeth González F.
Impreso en Editorial Serviprensa C.A.
3a. avenida 14-68 zona 1
Teléfonos: 2325424 • 2329025 • Fax: 2320237
E-mail: sprensa@gua.gbm.net

Indice

PRESENTACIÓN	5
ANTECEDENTES	9
INTRODUCCIÓN	11
REFLEXIONES PARA PONERNOS A PENSAR	15
I. EL ENTORNO INTERNACIONAL	19
LA CRISIS ASIÁTICA: REPENSANDO	
LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	19
NUEVAS VISIONES ALTERNATIVAS EN EL MUNDO	
DE LOS PAISES DESARROLLADOS	22
LOS NUEVOS LEGADOS INTELECTUALES DE FINES DE SIGLO	27
LA DESREGULACIÓN FINANCIERA REPENSADA O	
LA RECONVERSIÓN DE LA DESREGULARIZACIÓN	28

II. GUATEMALA: POLÍTICA ECONÓMICA Y PROBLEMAS MONETARIOS	33
III. EXPOSICIONES Y DEBATES EN EL FORO ECONÓMICO.....	49
TEMAS QUE SE TRATARON	50
PANORAMA TRIBUTARIO Y PERSPECTIVAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA -SAT-	51
CONVENIENCIA DE MODIFICACIONES A LA ACTUAL LEY DEL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES	55
EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS MERCANTILES Y AGROPECUARIAS: ANÁLISIS Y FUTURO	60
EL PACTO FISCAL: POSIBILIDADES Y PROSPECTIVA EN GUATEMALA	65
LA LIQUIDEZ EN LA ECONOMÍA: FACTORES QUE LA CAUSARON Y PROSPECTIVA PARA 1999	71
ANÁLISIS DE LA COLOCACIÓN DE LAS RESERVAS DEL SISTEMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA DEL IGSS	79
LAS POLÍTICAS FINANCIERAS ANTE LA CRISIS: ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES MÁS RECIENTES	85
EL GRUPO CONSULTIVO: ANÁLISIS DE SUS LOGROS	95

Presentación

A la Fundación Friedrich Ebert le complace presentar este análisis e interpretación de la política económica guatemalteca, que posee una marcada inquietud propositiva, lo cual lo diferencia con respecto a otros de su tipo, que frecuentemente mantienen una actitud descriptiva, con muy poca comunicación con el amplio e importante mundo de los interesados en asuntos de interés público.

Este libro nació de una inquietud por discutir la problemática económica guatemalteca, a la luz de diversos hechos y eventos de importancia, tal es el caso de la cuestión tributaria y fiscal, la crisis financiera mundial y la local, los problemas de la calidad del gasto público en ambientes institucionales y políticos que necesitan de mayor fiscalización, así como el hermetismo con que se formulan diversas decisiones trascendentales en materia monetaria y financiera.

Para sondear el interés por tales asuntos, en el mes de agosto de 1998 se convocó a una primera reunión de expertos en la materia, la cual contó con una exposición magistral del doctor Gert Rosenthal. La conferencia, que abordó la problemática fiscal, estuvo acompañada de una rica y variada discusión, por parte de expertos e interesados, quienes aplaudieron la idea de constituir una

"Mesa Económica" que se ha prolongado hasta el presente, y que ha venido discutiendo una diversidad de temas, los cuales se sintetizan al final del presente trabajo.

Para la coordinación de tales actividades, se contó con la participación de Edgar Balsells, quien fue apoyado por Carlos Valle, en la síntesis de las discusiones de la Mesa indicada. Adicionalmente Balsells ha realizado un análisis de las nuevas corrientes que en materia mundial vienen consolidándose en esta disciplina, además de presentar un panorama de la problemática de la política económica guatemalteca actual, con especial referencia a la problemática monetario-financiera, que azotó el país durante los dos últimos años.

Si algo quedó claro en las discusiones, y en el análisis de la política económica, es la necesidad de un viraje profundo en el abordaje del tema: el largo plazo debe sustituir a las posiciones de cortos horizontes de tiempo, y el financierismo especulativo debe ser desplazado por una prioridad genuina en el apoyo al capital productivo, a los empresarios innovadores así como a la pequeña y mediana empresa.

Guatemala se ha debatido en los últimos años en una marcada crisis financiera y monetaria, que ha impedido la consolidación de una agenda económica más familiarizada con los problemas sociales y con las nuevas visiones vinculadas al desarrollo sostenible, la integración económica, la competitividad y la globalización.

Así, temas como el financierismo, las expectativas negativas y la recesión, las crisis de credibilidad en las autoridades económicas, las visiones de corto alcance, la falta de transparencia y de evaluación en el gasto público, y otros no menos importantes, aparecen constantemente en el análisis que se presenta, permitiendo así una rica y renovada discusión para la nueva agenda de política

económica que la sociedad civil debe construir, a efecto de contar con el apoyo necesario para otros temas trascendentales que se vienen implementando activamente, como lo son el fortalecimiento del Estado de Derecho y las políticas sociales.

La temática económica es, por lo tanto, a nuestro juicio, un pre-requisito para la consolidación de una sociedad más justa y humana, y las discusiones alrededor de lo económico no deben estar divorciadas de las abundantes reivindicaciones de todo tipo que hoy se plantea la sociedad guatemalteca.

Las discusiones técnicas y aisladas de lo económico tan sólo pretenden mantener intereses sectoriales ocultos, que es preciso develar, en virtud de que mundialmente se viene demostrando, nuevamente, que esta temática, aparentemente reservada para técnicos y especialistas en la materia, es parte del interés público, y debe apoyar dicho interés. Hacerlo de otro modo tan sólo sirve para fortalecer los seculares intereses que se mueven a contracorriente de las grandes olas democratizadoras que imperan en el mundo moderno.

Ing. Eberhard Friedrich.
Representante en Guatemala

Antecedentes

Las posibles consecuencias sobre Guatemala de los problemas generados por la crisis financiera en los países asiáticos y los efectos económicos y sociales de la puesta en marcha de las medidas económico-financieras recomendadas en los Acuerdos de Paz, despertaron un gran interés en los sectores político, social y económico del país.

La carencia de un foro permanente que tratara sobre temas coyunturales relacionados con la actualidad económica del país, motivó a instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Friedrich Ebert (FES), a organizar una mesa económica o foro económico donde se invitara a participar a economistas de reconocido prestigio y representantes de universidades e institutos de investigación económica y social.

Los análisis, propuestas y documentos que se generaran en los foros económicos servirían como aporte a la solución de la problemática socio-económica de Guatemala y de insumos a quienes tienen la responsabilidad de conducir la economía en el país.

Por la consistencia de las observaciones efectuadas en los debates, en temas tan actualizados como la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), el Pacto Fiscal, la Liquidez del Sistema Financiero y los efectos de las reservas monetarias del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en el sistema financiero nacional, muchas de las ideas expresadas en los foros económicos se han visto reflejadas en decisiones tomadas por quienes están encargados de efectuar cambios en diversos aspectos de la política económica nacional.

Los resultados obtenidos al finalizar la primera etapa de los foros económicos iniciados en septiembre de 1998, animan a la comisión organizadora de los mismos a continuar apoyando la participación de expertos y representantes de sectores vinculados con la economía interesados en aportar análisis, propuestas de acción y nuevas soluciones a los problemas económicos del país, dentro de un marco de absoluto respeto a las ideas de los participantes.

Introducción

El enorme desarrollo tecnológico mundial de las comunicaciones, ha facilitado la movilización de capitales financieros en el marco de la globalización, haciendo cada vez más interdependientes a los países del primer y tercer mundo. Nadie es ajeno a las crisis financieras, económicas o monetarias que ocurran en cualquier parte del planeta.

La primera parte de este documento está dedicada a visualizar el entorno internacional, considerando que la crisis financiera asiática ha motivado a destacados líderes del pensamiento económico-financiero actual a repensar el funcionamiento, alcance y controles del sistema financiero mundial y desde luego el papel que desempeñan las instituciones financieras y bancos centrales.

La crisis inesperada generó nuevas propuestas alternativas que, paradójicamente, provienen de los países técnica y económicamente más desarrollados del mundo y dan una voz de alerta ante la inestabilidad que producen en el crecimiento económico general las prácticas financieras especulativas.

El legado de los intelectuales de la economía al final de este milenio no está suficientemente claro. En un momento en que aparece nuevamente el pensamiento económico de John Maynard Keynes en coincidencia con el analista económico español Joaquín Estefanía, la cautela ante la desregularización financiera recomendada por George Soros y la nueva regularización financiera a nivel global propuesta por Oskar Lafontaine, entre otros ha llegado el momento de repensar soluciones dadas por válidas.

Se plantea entonces, la necesidad de diseñar una política monetaria que comulgue de buena manera con una política de tipo financiero. Tal vez se pueda hablar de una tendencia a la reconversión de la desregularización financiera.

En la segunda parte, el documento se refiere al escenario macrofinanciero nacional describiendo claramente la situación del primer semestre del año 1998 y la visión muy optimista de la situación económico-financiera del país de los organismos estatales, en contraposición a la realidad de la grave deformación del sistema financiero guatemalteco que se puso en evidencia a partir del mes de septiembre del mismo año al crearse una situación general de iliquidez y cesación de pagos acompañada de la quiebra de algunos intermediarios financieros.

Las consecuencias de esta situación de iliquidez y falta de solvencia del sector financiero se reflejaron en la supresión de los préstamos a mediano y largo plazo y en una brusca alza de la tasa de interés, coincidiendo con una declinación de la paridad cambiaria respecto al dólar y proyectando una tendencia sostenida al respecto.

Otras situaciones que se analizan en esta parte, son las medidas correctivas tomadas por la Junta Monetaria, que tuvieron un

efecto recesivo en la economía del país, y la poca solidez del mercado de capitales reflejada en las bolsas de valores, dejando a la vista la deformación de nuestra economía especialmente de los intermediarios financieros carentes de una visión a largo plazo. Situación que se estima incompatible con un sistema económico moderno.

El tercer capítulo proporciona una síntesis de las intervenciones de los panelistas en los temas económico-financieros que coyunturalmente y en su momento, preocupaban de preferencia la atención de los economistas y analistas políticos y sociales. Muchos de los temas actualmente en plena vigencia.

Reflexiones para ponernos a pensar

En este mundo de globalización y ansiedades muy pocos lectores tienen tiempo de leer detenidamente documentos técnicos. Con el ánimo de fomentar la cultura económica y orientar al lector en temas de candente actualidad, se presentan en forma muy condensada algunas reflexiones del autor:

- No estamos solos. La crisis financiera y económica es un fenómeno mundial y nacional de gran actualidad. Los mercados financieros sólo son un reflejo de problemas estructurales mayores.
- Debemos aprender de experiencias ajenas. El análisis económico comparado nos permite, sobre todo a países poco complejos como Guatemala, aprender de crisis en otras latitudes e imitar, con el debido cuidado, experiencias exitosas.
- Jugar a las finanzas es como jugar con dinamita. Incluso el inventor de la dinamita tuvo muchos remordimientos posteriores a su invento. Así son las finanzas, y particularmente los

mercados de capitales: pueden abrir una senda de oportunidades inimaginables o pueden dañar la calidad de vida de millones de seres humanos.

- Los esquemas alternativos han llegado de nuevo. La vigencia de un pensamiento único, unilineal, que consideraba “el fin de la historia” y la preeminencia de un solo dogma se viene deteriorando rápidamente. Incluso apologistas del mismo, como el connotado escritor Mario Vargas Llosa, se hacen serias interrogantes para rehabilitar la confianza de ahorrantes e inversionistas. Y es que, el desempleo, la deslocalización sistemática, la despersonalización del ambiente, el deterioro de los recursos, su propia espontaneidad, parecen ser parte de las debilidades del sistema. Hay nuevamente rumbos claros para un pensamiento más digno, más apegado al bienestar de las grandes mayorías. Hay nuevos retos para “la imaginación al poder”.
- Nuestra crisis no es sólo coyuntural. La actual crisis financiera guatemalteca es como la punta del iceberg: tiene varios lustros de venirse formando. Una de sus más negativas manifestaciones es la miopía que ha venido produciendo en el empresariado guatemalteco, como producto de una era de reinado del financierismo especulativo, del cortoplacismo, de la inversión rápida y de la ganancia extraeconómica.
- La crisis financiera actual tuvo múltiples causas. La crisis asiática, la crisis rusa, la crisis de varios países latinoamericanos, el Huracán Mitch, la carencia de una clara política monetaria, el exceso de consumismo, la falta de calidad en la regulación, son parte de los factores causales que ayudan a explicar el agudo problema financiero durante el periodo 1998-1999.

- La responsabilidad no se delega, sólo se comparte. Este viejo principio administrativo pareciera no ser conocido en Guatemala: el Ministerio de Economía, el Registro de Valores y Mercancías, la Junta Monetaria, el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Gabinete Económico, el Congreso de la República, y otras instituciones no menos importantes están obligadas a paliar y solucionar la crisis. Nuestra escueta y débil regulación financiera no estuvo preparada para enfrentar la innovación surgida en los últimos años. Así, la ausencia de responsabilidades definidas, la falta de especialización de nuestra institucionalidad financiera, y el desdén de mejorarla, debido al predominio de un pensamiento único que evade tales obligaciones, ha conllevado, al final, a costos inmensurables, y a un grave deterioro en el ahorro de los guatemaltecos.

I. El entorno internacional

La crisis asiática: repensando las instituciones financieras

La crisis asiática al parecer fue un detonante de preocupaciones y análisis renovados en materia de política económica durante el segundo semestre de 1998. A partir de la misma, se suceden una serie de desequilibrios en Rusia y luego en América Latina y el decaimiento de Japón, como potencia económica, hace preocupar a las grandes economías mundiales, surgiendo como en toda crisis alternativas de solución, muchas de las cuales vuelven a casi olvidados principios de análisis económico.

Volviendo al mundo de las nuevas ideas, a propósito de la crisis asiática, conviene mencionar la reunión anual del Fondo Monetario Internacional (FMI), celebrada en Washington en octubre de 1998, en plena efervescencia de los acontecimientos.

Ni la Cumbre anterior del denominado G-7 (Grupo de los siete países más desarrollados) ni la reunión del Fondo Monetario Interna-

cional (FMI) concluyeron en resultados satisfactorios, el mayor avance estuvo del lado de los diagnósticos y del hallazgo de debilidades.

“Nos hemos movido indudablemente de forma importante hacia adelante, identificando los pasos necesarios en torno al establecimiento de un sistema económico global más sustentable, y para enfrentar la crisis”, afirmaba Michael Camdessus en su discurso de inauguración.

Una crisis global necesita una respuesta global, afirmaba Camdessus, subrayando una nueva palabra, un tanto barroca, que viene desarrollándose en los medios académicos aliados del Fondo: “hacia una nueva arquitectura del sistema financiero mundial”.

Los elementos básicos del nuevo sistema, que formarán indudablemente parte de la Nueva Condicionalidad del Fondo, fueron los siguientes:

- ⇒ Transparencia
- ⇒ Sanidad de los sistemas financieros
- ⇒ Participación del sector privado
- ⇒ Liberalización ordenada
- ⇒ Prácticas y códigos estandarizados internacionalmente.

Con la diplomacia que caracteriza una reunión de tal naturaleza, colmada con la crema y nata de las finanzas mundiales, Camdessus estaba tratando de decir, moderadamente, cosas bastante graves que han sido acertadamente develadas en el mundo económico intelectual, por luminarias de la talla de Paul Krugman, Rudiger Dornbusch, los analistas españoles Joaquín Estefanía e Ignacio Ramonet, la propia UNCTAD y la CEPAL.

Hablando de Paul Krugman, es bien conocida su alocución en Hong Kong, en marzo de 1998, ante un selecto grupo de financistas internacionales¹, en donde él se pregunta si el FMI dejó las cosas peor de lo que estaban.

La crítica real al Fondo Monetario Internacional, añade Krugman, es la acusación de que falló en entender el elemento de pánico en la crisis asiática y que se concentró en países disciplinados, cuando debió haberse concentrado en reasegurar los mercados.

De acuerdo con Krugman, el Fondo subestimó la crisis. "El Fondo debió haber tratado la crisis como un pánico puro, completamente injustificado por los principios fundamentales", añade Krugman. Y aquí viene la recomendación importante: "Debió haber actuado como un puro prestamista en última instancia. Haciendo llegar líneas de crédito a los países asiáticos, sin mayores preguntas".

Hemos citado con extensión las anteriores apreciaciones de Krugman, para que nos queden algunas lecciones para el caso guatemalteco. La primera, es develar finamente lo que las autoridades monetarias están diciendo y ser muy astutos en identificar su responsabilidad en el caos, en vista que no siempre queda muy clara.

Segundo, debe tratarse de ubicar posiciones alternativas a la tradicional y conservadora forma de mirar las crisis, en virtud de que en el mundo actual parece existir una égida de pensamiento único, centrado en los tradicionales principios de la teoría cuantitativa del dinero y de la contención de la demanda agregada. Pensa-

¹ Ver a este respecto: Krugman, Paul "Will Asia Bounce Back?", alocución en el Credit Suisse First Boston, Hong Kong, Marzo de 1998.

miento que se torna en propiciador de recesiones crónicas y desempleo, como se analizará posteriormente.

Personas como Krugman aceptan lo simplista de sus recomendaciones. Pero nos sirven para pensar. Son simplistas, añade Krugman, pues todo mundo está consciente de lo limitado de los recursos del Fondo.

Este indudablemente temía que, de haber actuado como Krugman dice, Indonesia y Corea se hubieran tragado en pocos días los recursos, tal y como sucedió con sus reservas internacionales. ¿Qué hubiera pasado entonces?

Otro grave problema es el político: cómo prestar a países en donde las mafias, las corruptelas y por sobre todo la impunidad y el nepotismo son el pan de cada día, muestra palpable de una deformada economía de mercado. Países donde el hijo, familiares, amigos y socios del dictador dominan el entorno financiero y la confianza se encuentra permeada.

Lo anterior nos hace adentrarnos ya no en los vericuetos de la política económica, sino en el fascinante mundo de la economía política, sirviendo estas reflexiones teóricas y del entorno internacional como un marco de referencia para lo que actualmente sucede en Guatemala, en donde podemos comprobar que simplemente somos una muestra más de las grandes fallas y deformaciones de los hoy pomposamente denominados "países emergentes".

Nuevas visiones alternativas en el mundo de los países desarrollados

Un verdadero revuelo en el mundo desarrollado, lo ha constituido la voz de alarma del más grande especulador contemporáneo,

George Soros, y su pedido de auxilio para la reconstitución del sistema financiero mundial, a través de un claro involucramiento de autoridades y gobiernos mundiales.

En su nuevo libro sobre la crisis global del capitalismo², Soros efectúa un certero análisis del nuevo funcionamiento de los mercados financieros, defiende la difusión de complejos instrumentos como los conocidos hedge funds (fondos de cobertura) y los instrumentos derivados. Justifica su existencia y perfeccionamiento, pero aclara que todo lo anterior no puede funcionar si no hay una certeza clara de parte del gran público que autoridades económicas y políticas puedan garantizar cualquier conato de desastre.

Soros pide algo así como la construcción internacional de un sistema de prevención de desastres, aplicado a los negocios financieros e incluso se atreve a solicitar que se instituya un gran prestamista en última instancia, que en estos momentos atienda las grandes necesidades de los denominados países emergentes.

De acuerdo con Soros, la globalización financiera estaba generando una considerable masa de capital financiero desde el centro hasta la periferia. Esto ocurrió hasta la crisis tailandesa de 1997. Luego, "la crisis asiática revirtió la dirección del flujo", afirma el financista.

A Soros le preocupa que la crisis de la periferia, aumentada por la debacle financiera en Rusia, provoque políticas antiglobalizantes tal y como se ha observado ya en varios países emergentes donde la pobreza está aumentando considerablemente.

² Ver a este respecto: Soros, George, "The Crisis of Global Capitalism", Newsweek, The International Magazine, February 1, 1999.

“Hay una necesidad urgente para repensar y reformar el sistema capitalista global”, afirma explícitamente Soros, quien a su vez propone que se instituya una corporación internacional de garantía crediticia, retomando así una propuesta que el mismo Soros hizo en 1997, mediante un artículo publicado en el influyente *Financial Times* (31 de diciembre de 1997).

Soros hace suya, y amplía, una tímida propuesta efectuada por el Presidente Clinton y el Secretario del Tesoro estadounidense, Robert Rubin, en la última reunión del Fondo Monetario Internacional, en octubre de 1998.

Indica Soros que Clinton habló de una cifra cercana a los 150 billones de dólares para apoyar las derruidas economías emergentes. Esta cifra financiera permitía consolidar un sistema de conversión de deuda-capital, a efecto de que las empresas y los bancos de tales países pudieran restituir sus estados financieros.

El sistema de garantía debiera entonces, reducir los gastos financieros actuales y permitir que el sistema circulatorio crediticio continuara funcionando, pues no hay peor cosa en una depresión que la artritis del sistema financiero.

Finalmente, Soros propone que tales fondos de garantía sean canalizados, no mediante entidades públicas, sino por medio de bancos de gran solvencia, bien supervisados y exclusivamente trabajando en tales actividades, sin desviar los fondos hacia otras actividades no previstas.

Con la consolidación europea, las amenazas de paro, el deseo de no contaminación por parte de la crisis asiática y un cierto descrédito de los más contundentes predicados del dogma liberal, surgen a escala mundial nuevos pensamientos y soluciones que, si se

analiza un tanto la historia de las ideas económicas no son nada nuevos, pero son novedosos por lo sorpresivo de su irrupción, llegando algunos de ellos a forzar cambios integrales en el mundo de las instituciones económicas y financieras.

Uno de tales planteamientos surge precisamente en Alemania, con el triunfo de la coalición rojiverde de socialdemócratas y ecologistas. El fugaz ministro de Finanzas Públicas, Oskar Lafontaine, pareciera ser por su franqueza de hablar y su agresividad de intenciones, el representante por excelencia de un nuevo movimiento alternativo encaminado a la solución integral de los grandes problemas del nuevo orden económico³.

De acuerdo con Lafontaine “y no cabe duda que los mercados financieros se han globalizado, pero las expectativas que muchos expertos habían puesto en el libre tráfico de capitales y en los tipos de cambio flexibles no se han cumplido. Los mercados financieros internacionales no necesitaban una desregulación, sino una nueva regulación”.

Recurrimos al agudo Lafontaine, para ilustrar las claridades de nuevos esquemas de política económica que, si bien podrían tildarse de aún no oficializados en el sobrio ambiente de las finanzas internacionales, han llegado ya a comprometerla tal y como lo comprueba la renuncia irrevocable del propio Lafontaine, por serias discrepancias con el modelo predominante.

³ Nos basamos aquí en el libro del citado exfuncionario titulado: “No hay que tener miedo a la globalización”, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1998. Entendemos que el citado libro era parte de la plataforma política de Lafontaine. Nos interesa resaltar en este estudio la sistematización y nueva visión con respecto a los grandes problemas del desarrollo y la política económica, vista desde la perspectiva de los propios países desarrollados.

Lafontaine se refiere, como ejemplo, al radicalismo mercantilista a escala global el que “constituye una declaración de guerra a la política”. Se sugiere así, desde el lado de la política, un nuevo ordenamiento internacional para conseguir objetivos como los siguientes:

- Estabilizar los tipos de cambio
- Una política de tipos de interés orientada a la estabilidad y el crecimiento
- Una política presupuestaria ajustada a la coyuntura y orientada al empleo
- Una política tributaria equitativa
- Una política tecnológica común
- Una carta social internacional
- Un programa contra la destrucción global del medio ambiente
- Un esfuerzo duradero de la demanda interna.

Se compartan o no estas iniciativas, las mismas son parte de un deseo renovado por reconsiderar una debida interacción entre economía y política, tan necesaria en la nueva latinoamérica democrática, en la que la economía pareciera estar subordinada primeramente a la influencia de unos cuantos grupos de presión, y en donde los políticos simplemente son considerados como personas no aptas para tan complejos menesteres y su papel debiera ser simplemente de tramitadores de leyes muy bien preparadas de antemano.

A este respecto son comunes frases como las siguientes: “los valores económicos no pueden aportar el cemento de una sociedad (...) Una democracia no puede tener como objetivo incrementar los réditos del capital o maximizar el valor de las acciones. Una democracia tiene como objetivo permitir la participación de todas las personas en la vida política con igualdad de derechos y este es el obje-

tivo al que sirve una nueva política económica y financiera que haga de la lucha contra el desempleo el centro de su interés. Esta política no toma la globalización como una ocasión para asustar a la gente, sino como una oportunidad para incrementar el bienestar de todos los participantes en la economía mundial”.

Los nuevos legados intelectuales de fines de siglo

Hemos citado frases de Lafontaine pues nunca antes se había dado, desde los principales países desarrollados, un intento tan agresivo por cambiar el orden imperante el cual se quebró por su propia agresividad y por el tradicional nerviosismo de los ambientes financieros y empresariales que, como vasos comunicantes, transmiten sus temores, preocupaciones y expectativas influenciando por su gran poder y de múltiples maneras el proceso de formulación de políticas públicas.

Podríamos resumir que las nuevas preocupaciones parecen estar centradas en seculares inquietudes de la política económica: la búsqueda en el largo plazo de la integralidad y el mejoramiento de la calidad de vida de todos y no tan sólo de unos cuantos. Lo interesante de los nuevos planteamientos es que, por ejemplo, en vez de políticas antiinflacionarias estamos examinando cómo superar los males de la deflación y el paro, lo que poco a poco nos viene recordando Lord Keynes.

Rememorando a éste, el analista económico español Joaquín Estefanía⁴ nos indica “Ahora las cosas han cambiado. La palabra no es desregulación, sino crecimiento y los mismos que enterraron a

⁴ Ver a este respecto: Estefanía, Joaquín “Contra el pensamiento Unico”, editorial Taurus, Madrid, 1997, pág 82.

Keynes se ven obligados a desamortizarlo como instrumento útil para conseguir la recuperación económica (...) se abre una nueva polémica acerca del alcance de una nueva intervención estatal como locomotora del desarrollo”.

Lo cierto es que todo esto sale a luz por lo que afirma el propio Estefanía: “las crisis financieras de Japón, México y ahora de Tailandia e Indonesia, han mostrado la potencia, la autonomía y los desastrosos efectos de un capitalismo financiero subdesarrollado”⁵.

La desregulación financiera repensada o la reconversión de la desregularización

Hablando del pensamiento macrofinanciero que prima en nuestro medio, por ejemplo, las explicaciones sobre los desequilibrios cambiarios y sobre los rumbos de la política monetaria son aquí reservadas para un selecto círculo de especialistas y oyentes. Se hace creer que esta política debiera ser ajena a los notables cambios que estamos observando en nuestra sociedad. Se olvida que ésta es otra política más de la hacienda pública, por algo los mismos banqueros centrales se inventaron eso del “déficit cuasifiscal”.

Se hace necesario entonces, el diseño de una política monetaria que se coordine de buena manera con una de tipo financiero. Esta última es la política que se preocupa por saber hacia dónde fluyen los recursos en una crisis o una bonanza y capaz de canalizarlos de la mejor forma, en vez de optar por el comportamiento del avestruz es este sentido. Una política que priorice la formación de capital, e incentive la prontitud y eficacia de las instituciones finan-

⁵ *Ibid*, pág 18.

cieras para otorgar créditos productivos o castigue el rentismo. Esta es una política que se arma, y actúa (pues tiene armas para hacerlo, aún cuando se quiera aparentar deliberadamente que no), cuando el ahorro cae y cuando las fuerzas oligopólicas financieras toman el control de las situaciones.

Así, cuando se trata de liberar recursos o recogerlos del público, una política financiera inteligente y responsable se preocupa por distribuir los costos y beneficios en la mayor parte posible de hogares, empresas e instituciones.

La política financiera es, hoy en día, la más urgente a implementar: ayuda a crear cada vez más empresarios y empleo, se preocupa por el fomento del ahorro, impulsa la transparencia y disemina la información, como ingrediente básico de los mercados (los verdaderos mercados competitivos), ayuda a tecnificar el proceso de preinversión. Contribuye a crear rápidamente nuevas instituciones financieras, no es miedosa, ni defensiva, sino de vanguardia y está consciente de los riesgos y que "el dinero importa", como lo dijo alguna vez Milton Friedman. Asimila las lecciones y acontecimientos como la crisis asiática, castigando y previniendo las colusiones, las corruptelas y otras lacras de las finanzas emergentes.

Pareciera ser, entonces, como lo dijo alguna vez el renombrado Premio Nobel James Tobin⁶, que debiéramos repensar aquella famosa frase de Adam Smith, que decía "la alquimia de la competencia transmuta la herrumbre del egoísmo personal en el oro del bienestar social", o al menos estudiar los factores que estropean tal competencia.

⁶ Ver a este respecto Tobin, James "One Or Two Cheers For The Invisible Hand", First Annual Pacific Basin Finance Conference, Taipei, March 13, 1989, Revised April, 1989.

De acuerdo con Tobin, Smith decía, sus adherentes lo repiten a diestra y siniestra, que las motivaciones egoístas y la información local son suficientes para guiar las decisiones económicas. La teoría moderna requiere de más: información global y completa para todos. Además las teorías del equilibrio general son simplificaciones metafóricas de la realidad a ser juzgadas y medidas por las observaciones sobre el mundo real.

Hablando de Tobin, otro tema importante de citar es su estudio sobre las lecciones de la desregulación indiscriminada en los propios Estados Unidos. Por ejemplo, con respecto a las quiebras de las cajas de ahorro y préstamo, a finales de los años ochenta, la moral de la historia, indica Tobin, es que no podemos aplicar la desregulación indiscriminada a una industria que transa con obligaciones contingentes del gobierno central.

Con esto en mente, la recomendación más prudente que hace el respetado autor es que los países en desarrollo deben ir gradualmente copiando las instituciones financieras y mercados de Estados Unidos y el Reino Unido o Japón. Está muy lejano afirmar que la proliferación de instrumentos financieros, mercados, oportunidades de arbitraje y transacciones de papel en los países avanzados ha creado un producto social que justifica la gran calidad de los recursos humanos que devora. Así, las escuelas de negocios han comenzado a preocuparse de si no debieran estar enseñando a sus estudiantes cómo hacer bienes y manejar trabajadores, en lugar de barajar papel.

Se concluye así que en un tiempo como el actual, cuando decisiones de largo alcance son esenciales y la miopía es estratégicamente peligrosa, los mercados privados tienen, evidentemente, gran dificultad en focalizar horizontes amplios. Los mercados financieros

actuales son entonces una guía incierta para el largo plazo, porque están dominados por especuladores.

A este conjunto de ideas se vincula Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, quien ha convertido esa publicación mensual en un lugar de atención y análisis de las políticas predominantes y sus efectos adversos sobre el empleo, así como sus contradicciones.

Ramonet insiste en que el pensamiento predominante intenta desembarazarse del "obstáculo social" y confía ciegamente en que los mercados financieros orientan y determinan el movimiento general de la economía.

Pareciera ser que todo, hoy en día, si se utiliza cierta lógica y equilibrio mental, apunta a consolidar las instituciones políticas nacientes y pasar de las imprescindibles normas de estabilización macroeconómica a un segundo estadio de medidas de crecimiento⁷.

Ello nos hace desempolvar los estudios pioneros del desarrollo económico y reexaminarlos, por supuesto, a la luz de los acontecimientos actuales y de los sorprendentes avances tecnológicos de la globalización. Por algo la academia sueca ha reconocido los aportes intelectuales de un teórico de estas especializaciones, como lo es el economista indio Amartya Sen.

⁷ Tomando esta afirmación de Estefanía, se recomiendan dos estudios notables al respecto: Maravall, José María "Los resultados de la democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1995 y Bresser Pereira, Luis Carlos *et al* "Las reformas económicas de las nuevas democracias", Alianza Editorial, Madrid, 1995.

II. Guatemala: política económica y problemas monetarios

Durante el primer semestre de 1998, el escenario macrofinanciero se mostraba dominado por aspectos como los siguientes:

- ⇒ Presencia de creación de liquidez básicamente de origen externo.
- ⇒ Incremento anualizado del 20% de la actividad crediticia de los bancos.
- ⇒ Incrementos cercanos al 20% en la masa monetaria.
- ⇒ Tendencia decreciente en las tasas de interés (pero con presencia de rigideces para la reducción del gap o brecha financiera).
- ⇒ Crecimiento cercano al 4% en el PIB.

- ⇒ Crecimiento bastante moderado de la inflación.
- ⇒ Tendencia a un déficit crónico de la balanza comercial.
- ⇒ Oscilaciones y carácter cíclico del tipo de cambio, acompañadas de una tendencia al alza, que se confirma a finales del primer trimestre de 1998.

En los lineamientos de mediano plazo del Banco de Guatemala, la política trazada advierte explícitamente su objetivo básico: abatir cualquier expectativa inflacionaria, “lo cual debe privilegiarse sobre cualquier otro objetivo”.

Oficialmente, se hacía patente ya por esas fechas una notable deformación del sistema financiero: la existencia de una brecha completamente anormal entre tasas de interés activas y pasivas en todos los bancos del sistema, representando esta situación un síntoma de poca competencia interna.

Esta deformación es explícitamente reconocida por las autoridades monetarias, al punto que en los lineamientos de política para 1998 se indica lo siguiente: “en condiciones de competitividad, el diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas debe ser suficiente para cubrir los costos, riesgos y beneficios normales de las instituciones bancarias. En la práctica, los amplios diferenciales que se aprecian en el sistema financiero guatemalteco obedecen, tanto a la intervención de la autoridad monetaria en los mercados financieros (vía encaje) como a un bajo grado de competitividad del sistema bancario”.

Esta patología acentuaba en los gerentes de las entidades financieras guatemaltecas un descuido que se volvió después en trágico para muchas de ellas: el desdén en propiciar un cuidadoso manejo

de las cuentas de activos y pasivos y el logro de adecuados calces (o compatibilidades) entre ambas. Es decir, logrando adecuados engarces entre activos y pasivos de corto, mediano y largo plazo.

A esa fecha, la autoridad monetaria, y los agentes económicos mantenían una expectativa optimista, derivado de factores como los siguientes:

- La venta de activos, calculada a esa fecha en un ingreso de alrededor de 600 millones de dólares.
- La eventual colocación en los mercados internacionales de bonos del tesoro expresados en dólares, por 140 millones.
- Ingresos de recursos de la paz, por un monto de 140 millones de dólares.

Una novedad en los documentos oficiales de la época era el reconocimiento oficial de operaciones Off Shore, como producto de la sobre liquidez, que ha buscado su refugio en el sistema bancario, en vez de las arcas tradicionales del Banco de Guatemala, a través de los otrora famosos CENIVACUS.

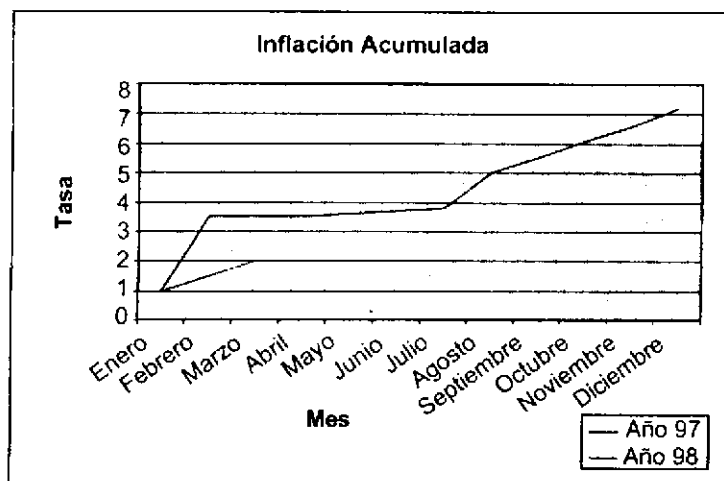
La autoridad monetaria no dice nada sobre la necesidad de regular estas operaciones, dejándolas completamente al libre albedrío de la es-cueta legislación vigente, visión que contrasta con la de hoy en día en la que los fondos Off Shore son un factor causal del incentivo a comprar dólares, influyendo ello en la devaluación monetaria observada.

Ante las dificultades que esa sobreliquidez se ubique en inversiones rentables, indican las autoridades, los bancos del sistema convierten los quetzales en fondos Off Shore. Como respuesta a lo

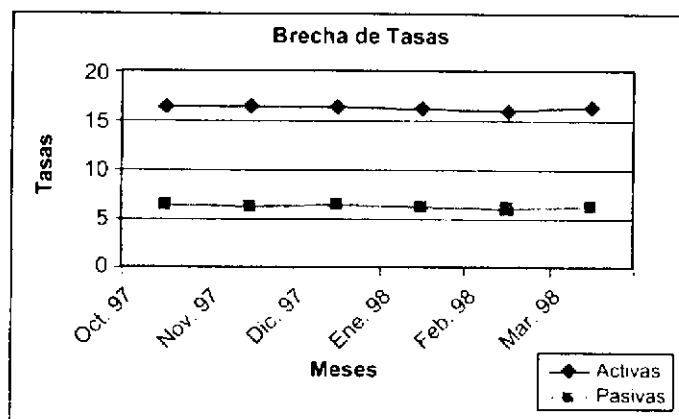
anterior, únicamente se propone autorizar la recepción de depósitos en dólares, lo cual está facultado por el artículo 65 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y 3 de la Ley Monetaria.

Como se ve, el Banco de Guatemala a esa fecha, claramente venía acomodando operaciones Off Shore, con lo cual éstas proliferaron rápidamente en el medio, acentuadas luego por el éxito obtenido en la primera colocación globalizada de bonos del tesoro expresados en dólares, los cuales fueron comprados en su mayoría por tenedores locales de dinero y no por inversionistas extranjeros como se pretendía.

En relación con indicadores macroeconómicos clave, los mismos no representaban motivo de alarma alguno. La inflación, por ejemplo, seguía un ritmo similar al año 1997, tal y como se aprecia en la gráfica. A finales de marzo de 1998, por ejemplo, la inflación acumulada representaba únicamente el 1.95%, a esa fecha en 1997 la misma era del 3.26%. Mientras que, al final de 1997, la inflación se situaba en una cómoda cifra del 7.13%.



Ahora bien, en relación con las tasas activas y las pasivas, la siguiente gráfica refleja las deformaciones arriba indicadas:



El problema de la notable brecha entre tasas para operaciones activas y pasivas nos coloca en la necesidad de estudiar de manera urgente la estructura de organización industrial del sistema bancario guatemalteco. Sin lugar a dudas, los niveles mostrados permiten inferir de antemano que el sistema se caracteriza por una estructura poco competitiva, en donde los grandes bancos fijan las condiciones básicas del mercado, y tanto los bancos pequeños, como la denominada banca paralela, no hacen más que seguir las señales impuestas. La presencia gubernamental a este respecto también es importante, en virtud de que el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala, con sus influencias en los mercados financieros, orientan de buena manera las tasas.

Lo anterior ha derivado en un rudimentario manejo del Gap (Gap Management), que dista mucho del que se practica no sólo en los países desarrollados, sino en los sistemas emergentes.

Los modelos de administración del Gap, están preocupados con la exposición de los ingresos financieros netos, en materia de los cambios en las tasas de interés.

Debemos recordar que uno de los objetivos de la regulación financiera tiene que ver precisamente con la estructura del sistema. Seguridad, Estabilidad y Estructura son las tres palabras clave de la regulación, y en Guatemala lo referente a estructura pareciera dejarse de lado, en aras de respetar los dogmas fundamentales de la liberalización financiera.

El objetivo de la estructura tiene que ver con el grado de competencia y de eficiencia de la industria bancaria⁸. Este modelo se refiere tanto a la conducta bancaria, como a la estructura y su rendimiento, así:

Estructura —————> Conducta —————> Rendimiento.

La estructura se refiere al número de firmas en el mercado, la conducta a su comportamiento, mientras que el rendimiento se refiere a la cantidad y cualidad de los productos y servicios ofrecidos. La conclusión fundamental del modelo es que mientras más firmas hay en el mercado, menos son las posibilidades de comportamiento anticompetitivo, y mayores las posibilidades de mayor calidad de los productos ofrecidos.

⁸ Ver a este respecto, por ejemplo, la interesante exposición del modelo de organización industrial bancaria, que se efectúa en el clásico libro de texto de las escuelas bancarias estadounidenses: Sinkey, Joseph "Commercial Bank Financial Management", Macmillan Publishing Company, New York, 1986, pag. 142.

Con ello en mente, las autoridades monetarias procedieron a una liberalización del sistema, a la autorización de nuevos bancos, sin tener en mente también que dicha liberalización necesita de mecanismos que le den fisonomía a una nueva estructura competitiva, en torno a la cual se ha trabajado muy poco, pues ni siquiera existen diagnósticos serios al respecto.

De acuerdo con los tratadistas del análisis de la estructura bancaria, en la industria de servicios financieros, precios competitivos para los clientes significan bajas tasas para créditos y altas tasas para depósitos. En Guatemala, la lógica de la liberalización pareció operar completamente al revés.

En materia de regulación existen objetivos contradictorios entre el logro de una adecuada estructura de competencia, y la seguridad y estabilidad del sistema. Los legisladores deben entonces encontrar un justo medio entre ambos.

Cabe subrayar finalmente, que en un ambiente de liberalización de tasas de interés, las entidades reguladoras deben acrecentar sus esfuerzos para consolidar los tres objetivos apuntados. Los expertos coinciden en concluir que a mayor liberalización, mayores presiones del lado de la competencia, mayores amenazas de quiebras bancarias, y mayor atención del lado de los reguladores para prever crisis y sus problemas colaterales.

Continuando con nuestro análisis de lo acontecido en 1998, al mes de octubre de dicho año, habían cambiado dramáticamente muchas de las condiciones.

En efecto, mientras las autoridades monetarias y financieras utilizaban por vez primera, un optimista modelo de consistencia,

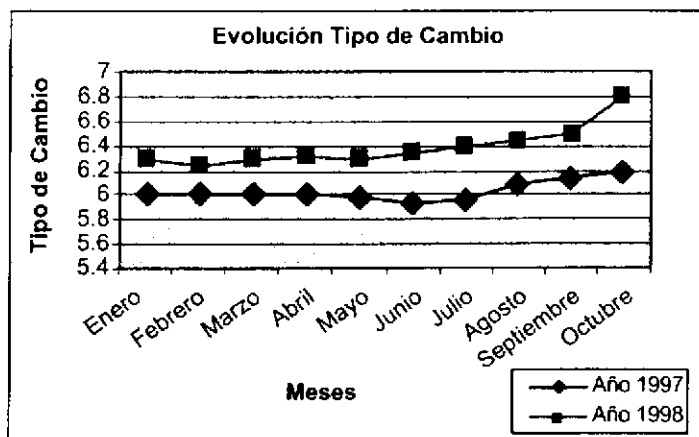
utilizado para estimaciones, denominado Revised Minimum Standard Model Extended (RMSM-X), elaborado con el apoyo del Banco Mundial, la situación en la calle parecería ir en otra dirección:

- Se hablaba de manipulación en el SINEDI (sistema de cambio de divisas).
- El nuevo ministro de Finanzas Públicas venía ordenando de manera imperativa el retiro de depósitos de las instituciones autónomas de los bancos del sistema, y su regreso a las bóvedas del Banco de Guatemala.
- Se producía la venta masiva de valores del Banco de Guatemala, para recoger liquidez.
- El Banco de Guatemala intervenía continua y masivamente con la venta de Dólares.
- Se producía una inducción deliberada hacia el alza en las tasas de interés.
- Se producía, con la excusa del sobrecalentamiento de la economía, una inducción al cierre de carteras de crédito.

Esta serie de medidas, muchas de ellas de corte recesivo, causaron rápidamente el desencaje de múltiples bancos en el sistema bancario, y la paralización del crédito hacia las actividades productivas, además de impulsar un encarecimiento del crédito de corto plazo, causado por la disputa de los más grandes demandantes de fondos prestables, para otorgar crédito a sus clientes principales.

Las reacciones no se hicieron esperar, y algunas de ellas nos permiten efectuar la radiografía de nuestro sistema financiero. El decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín, afirmaba lo siguiente:⁹ “En Guatemala, al no existir un mercado de acciones, la información no fluye inmediatamente. Tenemos que esperar meses para tratar de estimar el efecto de las decisiones económicas del Banco Central. Sin embargo no se requiere de mucho tiempo para saber la dirección que tomará nuestra economía con tasas de interés más altas: un crecimiento económico más lento”.

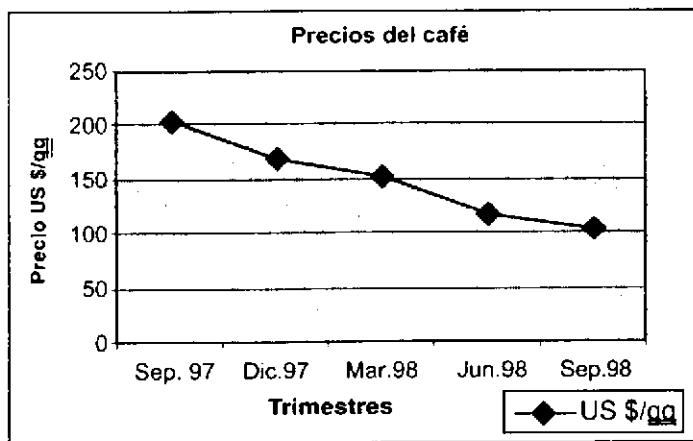
La pérdida de credibilidad presiona inmediatamente el tipo de cambio, y súbitamente dicha variable se volvió a convertir en un problema para la autoridad monetaria, tal y como se comprueba en la siguiente gráfica:



⁹ Ver a este respecto el artículo de opinión de José Raúl González Merlo, *Prensa Libre*, 6 de octubre de 1998.

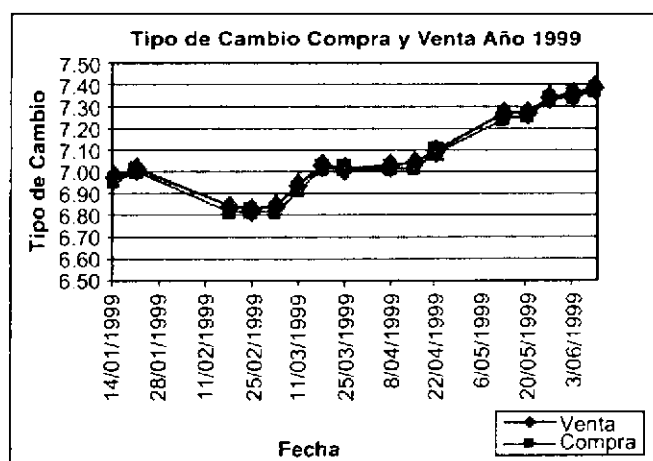
La literatura sobre variaciones al tipo de cambio, e incluso sobre las temidas corridas cambiarias se volvió a poner en boga en América Latina en 1998, y en el caso que nos ocupa, en Guatemala. De pronto, las condiciones descritas al principio del año, cambiaron rápidamente y lo que parecía un promisorio escenario para la recuperación económica y la reactivación productiva, acabó siendo toda una pesadilla, que ha venido llevando a la quiebra al sistema de la banca paralela y se encuentra amenazando al sistema bancario regulado.

La caída en los precios internacionales del café, fue otro de los factores, que luego unido a los destrozos del huracán Mitch parecen haberse confabulado contra la economía guatemalteca, confluyendo todo ello con el cambio de un nuevo ministro de Finanzas Públicas, quien parece haber llevado la mala suerte de los infortunios del entorno.



Al día de hoy¹⁰, la situación si bien ha presentado algunas tendencias de estabilización, sigue haciendo patente un decaimiento de la inversión privada y temores de los agentes económicos por el alza del dólar y el encarecimiento de los insumos importados.

En lo que respecta al tipo de cambio, el primer semestre de 1999 cerró con el siguiente comportamiento:



Nótese el incremento sostenido observado a partir de la primera quincena del mes de abril. En efecto, después de un periodo relativamente largo de mantenerse en un nivel de Q7 por dólar, la variable se dispara hasta llegar a Q7.40 por dólar. Es decir que en sólo 45 días el tipo de cambio se deprecia 5.7 por ciento.

¹⁰ El análisis de coyuntura que aquí se presenta tiene un cierre del 15 de junio de 1999. Los peligros del análisis de coyuntura residen en su volatilidad. Sin embargo, lo que se pretende dejar sistematizado son los aspectos vinculados con el origen y desenvolvimiento de una marcada crisis financiera.

Las expectativas de devaluación han tenido en los últimos tiempos efectos bastante dañinos en la economía guatemalteca. El recuerdo de los años 1989-90 está presente en la mente de los agentes económicos, y la mayoría de variables comienzan a mostrar alocados comportamientos.

Con respecto a dichas expectativas un inusitado giro de la política fiscal despertó el temor de los agentes económicos. Se trató del anuncio gubernamental de una significativa ampliación presupuestaria del orden de los Q3,037 millones, con fondos provenientes de las recientes privatizaciones de compañías de utilidad pública.

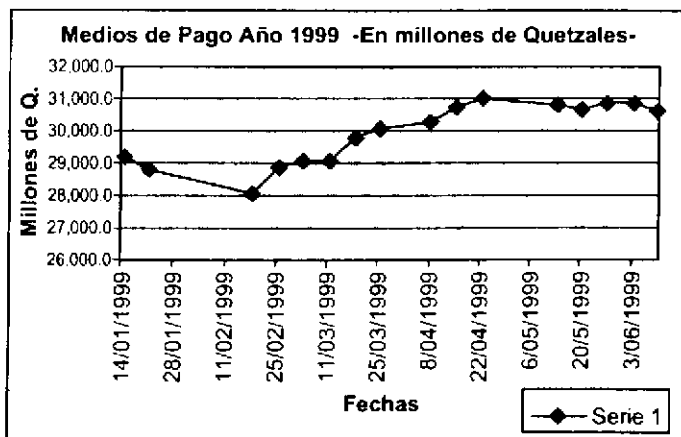
La estructura de dicha ampliación se distribuyó de la siguiente manera:

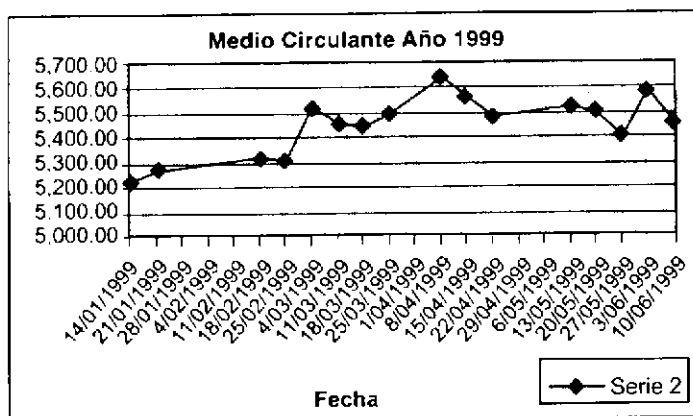
AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA (En quetzales)		
Asignado A	Quetzales	Porcentaje
Ministerio de Educación	185,075,700	6.09
Ministerio de Salud y Asistencia Social	113,659,484	3.74
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	3,865,000	0.13
M.A.G.A	113,232,453	3.73
M. de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda	296,142,000	9.75
M. de Agricultura y Deportes	16,108,295	0.53
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	695,236,433	22.89
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	807,740,000	26.59
Deuda Pública	806,354,412	26.55

Uno de los aspectos sorprendentes de dicha ampliación fue el de destinar un monto tan significativo de gastos en un periodo sumamente corto de tiempo. Otro aspecto fue el de destinar un 26 por ciento a la redención anticipada de deuda pública interna.

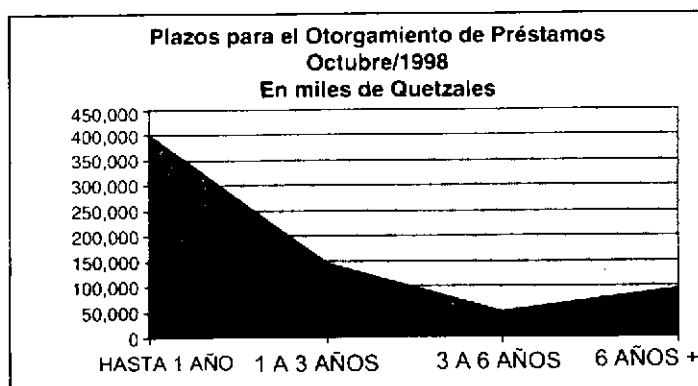
Finalmente, estas acciones tuvieron un desenlace lógico para el ministro de Finanzas Públicas, Pedro Lamport, quien se vio obligado a renunciar debido a discrepancias en el manejo del gasto público. La nueva ministra de finanzas, Irma Luz Toledo, pareció ganar el pulso ante los ansiosos políticos oficiales, al reprogramar dicha ampliación, logrando la derogatoria del decreto legislativo, ubicándolo en Q1,352 millones, cuya estructura aún no había sido anunciada al cierre de este trabajo.

Se presentan para análisis de los lectores o investigadores, cuatro importantes gráficas. Primeramente la de los agregados monetarios. Nótese el escaso movimiento al alza observado en ambas, expresando ello un proceso de poca dinámica económica. Tanto la demanda de dinero como el ahorro han mostrado letargia.





La primera ha crecido únicamente un 5 por ciento en un semestre, mientras que el segundo lo ha hecho en 6.2 por ciento.

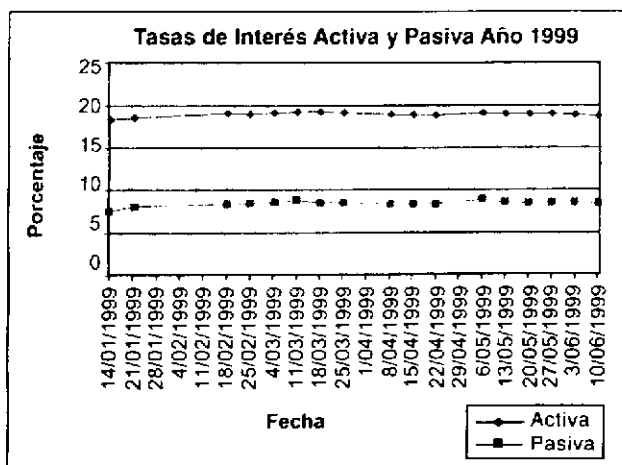


Fuente: Superintendencia de Bancos

Otra gráfica importante se refiere al plazo de los préstamos en el sistema bancario nacional. Nótese el marcado sesgo en préstamos a corto plazo en el sistema. Ello tiene importantes consecuencias para el desarrollo de proyectos productivos, pues se concluye fácilmente que el sistema no tiene una visión de largo plazo que es clave para el fomento de proyectos de este tipo.

La resolución de la anterior deformación es básica para emprender una política de reactivación, que priorice la inversión productiva. La economía guatemalteca no podrá salir del ya eterno período de ajustes y estabilizaciones, si no se emprende con seriedad.

Finalmente, una gráfica que resume en buena parte las patologías de nuestro sistema financiero es la de las brechas financieras entre operaciones activas y pasivas. Se presenta como gráfica final de esta parte del trabajo una gráfica actualizada a este respecto, que permite concluir que la brecha se sigue conservando en estos momentos, con todas las implicaciones ya explicadas anteriormente a este respecto.



III. Exposiciones y debates en el foro económico

Se ha efectuado un amplio análisis del entorno, en virtud de que se considera que ello es fundamental para entender las orientaciones de las discusiones en el seno de las mesas redondas llevadas a cabo.

Las mismas tuvieron inicialmente un fuerte contenido fiscal, y más bien tributario, en virtud de que el cambio de ministro de Finanzas Públicas, los compromisos ante el grupo consultivo, y el proceso de culminación del presupuesto para 1999, podrían ser motivantes para medidas de tal corte.

Durante el transcurso de las discusiones, la sorpresiva recesión económica, que se manifestó inicialmente con algunos cambios de política monetaria, obligó a tratar fenómenos de corte financiero, con lo cual las discusiones se centraron en problemas como la regulación, la estructura del sistema financiero, la gestión bancaria y demás.

**En síntesis se trataron, en su orden,
los siguientes temas¹¹:**

1. Panorama Tributario del país y perspectivas de la Superintendencia de Administración Tributaria. Charla magistral dictada por el doctor Gert Rosenthal.
2. Conveniencia de Modificaciones a la actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles. Con charlas magistrales de Eduardo Weyman y el alcalde de Quetzaltenango, Rigoberto Quemé.
3. Conveniencia de Modificaciones a la Actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles. Charla magistral de Richard Aitkenhead.
4. El Pacto Fiscal: Posibilidades y Prospectiva en Guatemala. Con la participación del doctor Arturo Montenegro.
5. La Ilíquidez Actual: Factores que la causaron y perspectivas. Charlas magistrales de los licenciados Guido Rodas y Gabriel Castellanos.
6. Análisis de los documentos: "Posibles efectos de la colocación de mayores reservas técnicas del IGSS en el mercado financiero nacional" y "Análisis de la colocación de reservas monetarias del IGSS en el sistema financiero nacional", con charlas magistrales a cargo del licenciado Carlos Valle, ingeniero Oscar Villagrán y el ingeniero Víctor Suárez.

¹¹ Sobre todos los foros existe una síntesis ejecutiva de lo tratado, elaborada con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.

El doctor Rosenthal, ex secretario ejecutivo de CEPAL, fue abundante en comparaciones con otras realidades, subrayando claramente que en materia fiscal, las políticas guatemaltecas parecieran estar a la zaga de las desarrolladas por los países latinoamericanos.

Cuatro puntos básicos del entorno de la SAT, fueron explicados magistralmente por el doctor Rosenthal al inicio de su plática:

- Un panorama macroeconómico caracterizado por una bajísima carga tributaria, que no ha variado en los últimos cuarenta años, acompañado de un escenario de políticas tributarias que no han hecho más que sustituir unos impuestos por otros, sin incrementar la carga, ni darle sostenibilidad a los ingresos del fisco.
- A lo largo de los años, la contracción del gasto social ha sido la solución preferida, ante las restricciones de los ingresos. Para ello una comparación casi grotesca: en Costa Rica el gasto social representa el 20 por ciento con respecto al PIB, mientras que en Guatemala la relación es del 3.3 por ciento.
- Las grandes debilidades de la gestión fiscal, que han propiciado lacras como la evasión y elusión fiscal, la inequidad del sistema, y en general la corrupción administrativa a todos los niveles.
- La prevalencia de una débil institucionalidad fiscal, que está relacionada con una débil institucionalidad en general. En Guatemala, los mecanismos efectivos de coerción (o enforcement), son poco efectivos.

- ⇒ Ello se ha venido agravando por la actitud hostil del sector privado a pagar impuestos y la falta de acuerdos duraderos al respecto.

Analizando las exigencias del momento, el doctor Rosenthal abordó los compromisos que en la materia estipulan los acuerdos de paz, que destacan para el mediano plazo un nivel de recaudación equivalente al 12 por ciento del producto, y un incremento del 50 por ciento en el gasto social. Cabe destacar que en el Caribe el nivel de tributación oscila entre el 25 al 30 por ciento.

En relación con la SAT, dicho organismo debe verse como una parte integrante de una nueva política fiscal, y no como la tabla salvadora de los seculares rezagos en esta importante área de la política económica.

En efecto, la sola existencia de la SAT no resolverá, de la noche a la mañana, los problemas del financiamiento estatal, principalmente los relacionados con el gasto social.

Sin embargo, debe reconocerse que la SAT representa un avance institucional de gran importancia, y debe apoyarse su funcionamiento. Dicha activación deberá estar alejada de los grandes intereses sectoriales y políticos que podrían poner en entredicho la institución, si queda sometida a los mismos.

Uno de los grandes retos de la SAT es estar a tono con las tecnologías organizacionales de nuestros tiempos: recurso humano calificado, adecuados sistemas de control, y un conjunto de leyes básicas que le permitan operar con eficacia. Es decir, leyes que eliminen todas aquellas ventanas y refugios que usan los contribuyentes para no pagar impuestos, y que eliminen la larga lista de

exoneraciones y privilegios, tan comunes en la legislación tributaria guatemalteca.

Debemos concluir, entonces, que la SAT por sí misma no resolverá todo. Se necesita de una reforma fiscal integral, pues debe ampliarse la base tributaria, hay que fortalecer y modernizar el Organismo Judicial y el Ministerio Público, en atención a estas áreas.

La irrupción de una nueva cultura tributaria es también importante. Ello tiene que ver con la descentralización, haciendo partícipes en la misma a los alcaldes y demás autoridades locales, promoviéndose por todos los medios de comunicación una cultura tributaria que identifique el aporte ciudadano con el gasto social.

Como era de esperarse, las palabras finales de la exposición de Rosenthal, motivaron una discusión ampliada del tema, pues se relacionó la inexistencia de una política tributaria sólida y sostenible, con la carencia de un modelo coherente de política económica de mediano y largo plazo.

Este último tema, que apasiona a expertos en las temáticas institucional y económica, fue parte del primer consenso obtenido en el foro: la necesidad de entretejer todos los instrumentos de soporte del desarrollo económico y social guatemalteco es una necesidad impostergable. Debemos recordar a este respecto, indicó Rosenthal, que los acuerdos de paz nos exigen metas a lograr, pero no nos indican CÓMO hacerlo, y es allí en donde está todo el arte de la formulación e implementación de la política económica.

En cuanto al tema tributario, la gran preocupación de la mayoría de analistas, es el extremado peso político y de influencia sectorial que tiene el tema, como la mayoría de los temas vinculados a la

política económica del país. Fue común en los asistentes el oír comentarios acerca de la subordinación técnica hacia intereses más que todo sectoriales que guarda nuestro proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas.

Dado lo contundente de los comentarios, comenzó a perfilarse entre los organizadores de los foros un consenso sobre lo necesario de impu'sar actividades de tal naturaleza, las que, mediante la maduración paulatina de lo tratado, logren dignificar el criterio profesional en materia de enfoques de política pública y temas institucionales, en un país en donde las minorías sectoriales dominan el espectro en estos campos. Ello hizo a los presentes pasar continuamente de la política económica y la política pública a la economía política, tan necesaria para no perderse en los tecnicismos de la macroeconomía convencional.

Conveniencia de modificaciones a la actual ley del Impuesto Unico Sobre Inmuebles

La participación de un técnico economista, como lo es el licenciado Weyman y un político de nuevo cuño, Rigoberto Quemé, actual alcalde de la ciudad de Quetzaltenango, aseguraron el éxito del segundo evento.

Weyman inició su exposición asociando el impuesto sobre inmuebles a la necesidad de fortalecer la descentralización en el país. Con el tema de la descentralización en el tapete, se abre para foros posteriores una rica y variada discusión sobre un tema de crucial importancia para la modernización del Estado guatemalteco, que es además uno de los pilares de la nueva política social y del gasto social, subrayado por el doctor Gert Rosenthal en la charla anterior.

Weyman inició su plática enunciando algunos principios modernos vinculados con el impuesto territorial, siendo éstos los siguientes:

- Debe fortalecerse la capacidad local para administrar cargas fiscales como la propuesta.
- Debe fomentarse una adecuada interrelación entre políticas gubernamentales y políticas de gobiernos locales.
- El impuesto a descentralizar debe ser sencillo de administrar.
- El impuesto territorial, por ser sensible, debe ser producto del más amplio consenso ciudadano.
- El momento político, el peso de los distintos sectores productivos en la economía, el grado de avance de la descentralización y el poder tributario de los gobiernos locales, son variables clave para configurar un nuevo impuesto territorial.

En cuanto a las características del impuesto mismo, existen dos grandes tendencias teóricas que guían su formulación. Por un lado, aquella que grava el valor del terreno y de las inversiones incorporadas y, por otro, aquella que prescribe gravar sólo la extensión territorial.

Lo atractivo de esta última es su mayor grado de simplicidad, en virtud de que la tendencia que grava las inversiones incorporadas al inmueble necesita de un sistema de registro y catastro más complejo.

En relación con el catastro, Weyman fue claro al comentar que no se debe esperar a que el mismo esté finalizado, pues como se sabe, ello es frecuentemente una excusa para no emprender con un

impuesto territorial, en virtud de que en los países en vías de desarrollo el proceso de modernización catastral es lento y oneroso.

Weyman propone entonces emprender con una nueva legislación impositiva en la materia, usando la información que esté al alcance. Además, el propio impuesto indicaría, acelerará el desarrollo de los diferentes sistemas catastrales, y no al revés, como algunos pretenden afirmar.

Refiriéndose a la interacción gobierno central-gobiernos locales, debe quedar claro que el impuesto territorial no significa para el gobierno central el desembarazarse de los problemas de financiamiento municipal y local. El gobierno central debe participar activamente en el apoyo de este impuesto, su grado de cumplimiento y sus mecanismos de implementación.

La flexibilidad de la nueva ley fue otra condición comentada por Weyman. La misma no debe ser una camisa de fuerza para las municipalidades, y debe dejar libertad a cada gobierno local, para adaptarlo a sus necesidades, incluso en materia de tasas, que pareciera ser el problema crucial a resolver en este tema.

Pretender, por ejemplo, indicaría Weyman, delimitar a través de una ley general, qué áreas del país estarán sujetas al impuesto y a qué tasas, es absolutamente imprudente. Por otro lado debe honrarse el principio de autonomía municipal.

En este sentido, debe dejarse a criterio de los concejos municipales, lo referente al tema de la fijación de tasas, por ejemplo. Por razones de equidad y de política, los concejos municipales deben involucrarse en la responsabilidad de decidir las tasas y los sectores a aplicarse.

Finalmente, es preciso aclarar que el licenciado Weyman basó su análisis en la necesidad de reformular todo lo actuado en el país, en materia de impuesto territorial, debido a que los cambios que en fecha reciente se habían decretado al respecto carecieron, a su juicio de legitimidad, al no haber sido adecuadamente expuestos a la discusión ciudadana, ni a la discusión amplia en el seno del Congreso de la República.

La participación del Alcalde Quemé, vino a ilustrar en toda sus dimensión la necesaria interacción entre políticas económicas, descentralización y el que hacer político en general.

El Alcalde Quemé subrayó algunos problemas de credibilidad institucional en la aplicación de la polémica reforma al Impuesto Unico Sobre Inmuebles, que debió ser derogada rápidamente por el gobierno central debido a la presión ciudadana ejercida en su contra.

Un desacuerdo importante que generó más controversia posteriormente fue la participación del gobierno central en materia de porcentajes de captación. Un 40 por ciento para el gobierno central, indicó Quemé, era objetado por la gran mayoría de los representantes edilicios.

Posteriormente, el expositor ilustró sobre los grandes conflictos sociales que puede acarrear la aplicación de un impuesto como el descrito. Luego de la reforma decretada, grupos políticos organizados como la URNG y FRG agitaron a la población, y lo lanzaron no sólo en contra del gobierno central, sino en contra de las autoridades municipales. Ello fue particularmente activo en el área rural de Quetzaltenango y Totonicapán.

La dicotomía guatemalteca entre lo urbano y lo rural es resumida muy bien por el alcalde quetzalteco en la siguiente frase: "Para Quetzaltenango la ley estaba bastante bien por los servicios públi-

cos y con un valor de la tierra bastante alto, pero en otras regiones, la gente por tradición se siente ligada a la propiedad de la tierra, de manera tan fuerte que considera que un gravamen a la tierra es un ataque a la cultura y a la población".

Otra reflexión de tremendo impacto futuro es la siguiente: "los legisladores debieran hacer un esfuerzo y conocer mejor la realidad del país, para poder adecuar una ley que no fuera muy general y tuviera sus variantes. Tiene que considerarse en este sentido el derecho consuetudinario".

La participación del Alcalde Quemé dejó una serie de inquietudes que deberán necesariamente ser recogidas por los foros siguientes:

- ▷ ¿Cuál es la configuración básica de una política global de descentralización en el país?
- ▷ ¿Cómo debe darse una interacción democrática entre gobierno central y municipalidades?
- ▷ ¿Debe o no existir un precio más cercano al mercado en los servicios esenciales de carácter público-municipal?
- ▷ ¿Qué formas de consenso ciudadano deben buscarse en la emisión o reforma de leyes, vinculadas con la política económica del país?
- ▷ ¿Cómo debe vigorizarse la gestión de nuestros gobiernos locales?
- ▷ ¿Qué papel renovado debe buscársele al sistema de consejos de desarrollo?
- ▷ ¿Cómo deben interactuar los fondos sociales que son organismos de carácter temporal en el desarrollo regional del país?

- La urgencia de acometer de una vez por todas una política de desarrollo agrario y propiedad (urbana y rural de la tierra), acompañada de un sistema catastral más eficiente y ágil.

El impuesto sobre la renta y el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias: análisis y futuro

Con una charla magistral, dictada por el licenciado Richard Aitkenhead, se llevó a cabo este tercer foro el 1 de octubre de 1998, en plena época de crisis financiera, tal y como la describimos al principio.

Los temas discutidos fueron el de la situación actual y mecanismos de recaudación de recursos importantes provenientes de dichos impuestos; la orientación futura de propuestas fiscales en Guatemala, considerando los acuerdos de paz y, finalmente las posibilidades de un pacto fiscal.

Cabe agregar que tales foros fueron los primeros que en Guatemala abrieron la discusión en torno de un pacto fiscal, aún cuando no había seguridad dentro del Ministerio de Finanzas Públicas, en cuanto a impulsar un proceso con tales características.

La discusión se llevó a cabo en un ambiente más tranquilo y viendo hacia el futuro, pues el nuevo Ministro de Finanzas, Pedro Miguel Lamport, había dado señales de falta de urgencia en aprobar reformas fiscales. Por un lado, las reformas al IUSI habían fracasado y en el ámbito fiscal las presiones se aminoraban debido a las buenas perspectivas de venta de activos públicos que hoy han derivado en un jugoso incremento al presupuesto público en alrededor de Q3,000 millones.

Con ello en mente, la plática del exministro Aitkenhead, así como las discusiones ulteriores tuvieron una visión a futuro, y plantearon el marco de discusión hacia el hoy en debate pacto fiscal.

De acuerdo con Aitkenhead el sistema tributario guatemalteco se basa en cuatro tipos de impuestos, que generan cerca del 90 por ciento de la recaudación:

- ⇒ El impuesto sobre la renta
- ⇒ El impuesto al valor agregado -IVA-
- ⇒ Los aranceles
- ⇒ Los impuestos al consumo o a la distribución de productos específicos como el del trabajo, las bebidas alcohólicas o la comercialización del petróleo.

En tal sentido, uno tiende a concentrarse en tales rubros para labores de análisis y proponer reformas, ya sea a tales impuestos o impulsar reformas más integrales.

El expositor indicó que tan sólo en los últimos diez años hubo alrededor de doce reformas a tales impuestos, denotando los siguientes aspectos importantes:

- ⇒ Julio de 1983: se reforma el impuesto sobre la renta, eliminando la tasa única para empresas y personas, y reduciéndose la tasa máxima del 52 al 42 por ciento para empresas, y del 52 al 48 por ciento para personas.
- ⇒ 1987: se suprimen y se crean otros impuestos. Se aumentan las deducciones personales, en el caso del impuesto sobre la renta, y se reduce el número de tramos, de 67 a 16 para las personas, y de 5 a 3 para las empresas. Posteriormente se reduce nuevamente la tasa para las personas, de 48 a 34 por ciento, y para las empresas, de 42 a 34 por ciento.

- ▷ 1992: se continúa con la supresión de otras exenciones al impuesto sobre la renta, y se establece un sistema de subsidio, consistente a la afectación del impuesto solamente para personas con ingresos anuales mayores a los Q24 mil. Además, se reduce el número de tramos para las personas, de 16 a 3. Se baja la tasa máxima personal de 34 a 25 por ciento; se aumenta la tasa mínima del 4 al 15 por ciento, y se sustituye la tabla de tramos para las empresas, por una sola del 25 por ciento. Se dispone finalmente un pago a cuenta del 1.5 por ciento de las ventas de las empresas, como pago a cuenta del impuesto sobre la renta.
- ▷ 1994: la Corte de Constitucionalidad decreta que el pago a cuenta es inconstitucional, ordenando su supresión. Se modifican las tasas nuevamente, aumentándolas al 30 por ciento, para personas y empresas, y se modificó la periodicidad del pago anual de los impuestos a pagos trimestrales, como una manera de tratar de compensar los efectos por la derogatoria de los pagos a cuenta.
- ▷ 1996: Se suprimen otros incentivos fiscales que tenían relación con el impuesto sobre la renta, y se hicieron otras modificaciones a la ley, para mejorar su capacidad de aplicación.

De acuerdo con el análisis, el licenciado Aitkenhead se centra en el impuesto sobre la renta, resaltando de que el mismo es el que viene a plantear las discusiones sobre equidad, y pareciera ser el núcleo de las discusiones en materia fiscal.

En materia de la relación entre impuestos directos e indirectos, el expositor resalta la secular posición del país, en donde la relación entre impuestos directos e indirectos es 80/20 por ciento, indicando que en América Latina la participación de los de tipo directo, en general,

tiende a ser por lo menos del 25 por ciento, mientras que en la Comunidad Económica Europea y el Caribe dicha participación es mayor.

Con referencia a la carga tributaria, el expositor hizo especial referencia al conocido documento del Fondo Monetario Internacional, titulado "Cómo Superar la Barrera del 8 por ciento". Al respecto, Aitkenhead coincide con el análisis indicado, subrayando que Guatemala es el segundo país latinoamericano más rezagado en materia de su proporción de impuestos con respecto al producto interno bruto (PIB).

Aitkenhead se refirió a diversos problemas técnicos de recaudación fiscal, indicando que, en materia de impuesto sobre la renta, lo que fundamentalmente se recauda es lo proveniente de ingresos de personas asalariadas y que por tal razón se instituyeron los pagos a cuenta, que se concentrarían en un pago mínimo de las empresas y focalizarse en los más importantes.

El expositor hizo una amplia referencia a un tema que constituyó toda una polémica respecto a promover una mejor interacción entre economistas y abogados del medio: la referente a los límites institucionales de los tributos. Es común en los expertos económicos tributarios, el reprobar los legalismos y formalismos y la irrupción de la Corte de Constitucionalidad.

En el caso de los pagos a cuenta, indica Aitkenhead, la Corte señaló que dicho pago no era procedente porque se supone que éste es un impuesto sobre las ganancias y ¿cómo van a estar pagando a cuenta de ganancias que no se han obtenido? Para Aitkenhead, dicha consideración fue un gran contrasentido, porque la Corte hizo volver al esquema anterior, en el cual el empresario paga a cuenta del ejercicio anterior, y no del futuro. Ello significa castigar al empresario que tuvo un buen año de ventas y lo reportó.

De acuerdo con Aitkenhead, dicha resolución favorece a los que tradicionalmente han venido evadiendo el pago de impuestos, además de afectar el flujo de caja del Ministerio de Finanzas Públicas.

Por supuesto, el gremio de abogados expertos en estos temas no lo ve así, y la resolución de la Corte de Constitucionalidad constituye un adecuado enderezamiento de la política tributaria que, ante su urgencia por agenciarse de flujos de caja es capaz de obviar importantes disposiciones constitucionales y legales.

La plática de Aitkenhead demostró las ingeniosas formas que han tenido los gobiernos para agenciarse de ese preciado flujo de caja del impuesto sobre la renta, al punto que hoy el IEMA (impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias), no es más que una modalidad de lo anterior.

Para Aitkenhead el IEMA “no es más que poner en otro lado un impuesto sobre los ingresos brutos o los activos de las empresas, el cual es acreditable al impuesto sobre la renta. En pocas palabras es un impuesto mínimo sobre la renta, que le estoy cobrando a la gente, diciéndole que puede acreditarlo al impuesto sobre la renta”.

En opinión del experto, el IEMA continuará en el país, y es una mala solución técnica a una necesidad. Una mala solución pues el IEMA no debiera ser otra cosa que el impuesto sobre la renta, que viene huyendo de los ataques de la Corte de Constitucionalidad.

Finalmente, los comentarios de los asistentes giraron en torno a: la progresividad del sistema impositivo, el nivel adecuado de tasas marginales, el proceso de facturación, principalmente en relación con la deducción que se hace del IVA en el impuesto sobre la renta, el futuro del pacto fiscal y las amnistías fiscales que acompañan a las reformas.

El pacto fiscal: posibilidades y prospectiva en Guatemala

Ese fue el título de la charla dictada por el doctor Arturo Montenegro, funcionario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con sede en México. La charla tuvo lugar el 5 de noviembre de 1998.

Los objetivos del tema fueron: a) evaluar el significado de un pacto fiscal, tomando en cuenta que se ha propuesto la negociación de uno en Guatemala, y b) ilustrar sobre la propuesta de CEPAL, en relación con las consideraciones propositivas de los pactos fiscales en Latinoamérica.

Luego de efectuar una amplia introducción en torno al origen de los impuestos en el Estado moderno, Montenegro pasa a centrarse en la propuesta de CEPAL, la cual parte de la percepción de que el tema de los impuestos en Latinoamérica es un tema inconcluso, que necesita apuntalarse.

Recurrentemente, indica Montenegro, las sociedades latinoamericanas tratan el tema fiscal. Mucho de lo que se trata de hacer es buscar un consenso entre empresarios y gobierno, pues los primeros son bastante reacios a darle recursos adicionales al gobierno para cumplir con sus compromisos.

Esto se demuestra ampliamente en los ejemplos recientes en México y Brasil. En México, por ejemplo, prevalece una amplia discusión entre empresarios y gobierno, ya que por causa del deterioro de los precios del petróleo, el gobierno está propenso al incremento de impuestos.

En Brasil éste es también un tema del momento, en virtud de que debemos recordar que la temática fiscal no tiene que ver únicamente con tributos sino también con problemas como el del endeudamiento interno, que en Brasil presenta amenaza ya con desequilibrios macroeconómicos.

Luego de efectuar algún análisis comparado, Montenegro vuelve a subrayar temas teóricos poniendo gran importancia en el tema institucional, que pareciera ser en el futuro un punto de engarce adecuado entre todos los especialistas que han venido asistiendo a los foros descritos en este trabajo.

La consolidación de instituciones, es una de las principales inquietudes de todo buen observador de las políticas públicas, y Montenegro, siendo un analista que es capaz de interconectar adecuadamente temas de política económica con temas de economía política (que no son la misma cosa), no podía quedarse atrás en este aspecto.

Es así, como efectúa una amplia referencia de James Buchanan y de las experiencias actuales en el mundo desarrollado, para con-

cluir que el acuerdo sobre las instituciones fiscales “sólo puede emerger después de mucha discusión, de muchos intercambios muy complejos de intereses y de compromisos. O sea que no se trata de procesos preestablecidos unilateralmente. En esto hay una visión muy democrática y de sociedad abierta”.

Nótese cómo esta percepción, general y teórica, ayuda a explicar la problemática surgida en casos como las reformas al IUSI, en torno a las cuales se hizo una importante explicación anteriormente.

Esta importante explicación introductoria sirvió al expositor para concluir que cualquier pacto fiscal es “algo sujeto a cambio, a difíciles negociaciones y a imperfección inevitable, trágico destino de la obra humana. No hay un pacto fiscal con reglas permanentes, ni mucho menos perfectas”.

Debe tenerse claro que un pacto fiscal debe nutrirse de adecuados análisis teóricos y de estudio de la realidad, en cuanto a impuestos, gasto y demás. En el caso de los impuestos, debe partirse que los mismos deben ser juzgados a la luz de tres elementos básicos: a) el elemento estabilizador; b) el elemento distributivo y c) el elemento de eficiencia.

El tema de las operaciones opacas, tal y como es tratado por la CEPAL, llamó ampliamente la atención del expositor. Tales operaciones son aquellas de carácter cuasifiscal o “encubiertas”.

En este sentido, el marcado endeudamiento del Banco de Guatemala durante el primer lustro de los ochenta, podría ser calificado como una operación opaca, en plena época cuando se rebajaban tasas marginales de tributación.

Como se ve hoy en día, la sociedad guatemalteca está pagando ese endeudamiento, y demás pérdidas operativas que ha venido enfrentando el Banco de Guatemala.

El reconocimiento de las denominadas operaciones opacas, sólo puede efectuarse en una sociedad abierta, en una sociedad democrática, en donde se diriman libremente todos estos temas, a la luz de un adecuado marco teórico, agregó el experto.

Otro ejemplo de operación opaca para Guatemala, agrega Montenegro, es el paulatino y casi inevitable hasta el momento, deterioro del régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS. Se acumulan deudas, se quebranta el sistema “y después se dice que no funciona”. En la medida que Guatemala se abra (y opere como sociedad abierta), asegura Montenegro, se irán cuestionando con más madurez este tipo de cosas.

Los denominados “Pasivos Contingentes”, son otras serie de operaciones opacas, añade Montenegro. En el caso de México, por ejemplo, el salvamento de los bancos quebrados, la fallida privatización de las grandes autopistas, han sido operaciones que se solucionan fiscalmente.

Finalmente, Montenegro comentó lo referente a la guerra de incentivos fiscales que existe en el mundo en desarrollo, con la motivación de atraer inversión foránea. Debe tenerse presente que las grandes empresas transnacionales están muy interesadas en generar ingresos en países considerados como “paraísos fiscales”, y ello debe ser tomado en cuenta por Guatemala y los países centroamericanos.

La nutrida concurrencia a esta plática generó múltiples comentarios. Los mismos giraron también en temas vinculados con el pa-

norama político, y la influencia de los grupos de presión para apoyar o para bloquear intentos integrales de reforma fiscal.

Una controversia interesante se generó a raíz de los comentarios emanados de Pluvio Mejicanos, exviceministro de Finanzas Públicas, quien criticó los formalismos jurídicos y la naturaleza de nuestra Constitución Política, que según él es una Constitución muy particularizada en temas muy específicos de tipo fiscal.

Por lo ilustrativo del tema, presentamos en este trabajo las consideraciones jurídicas que al respecto fueron enviadas por el licenciado John Schwank Durán, conocido abogado guatemalteco, con experiencia en temas tributarios.

La respuesta del licenciado Schwank abre una rica discusión de interacción entre economistas y abogados que debe ser ampliada en Guatemala. Dejando a un lado los fríos laberintos doctrinarios de ambas disciplinas, debe tenerse presente que el denominador común de todos los expertos en este tipo de temas, es el de la institucionalidad y de las políticas públicas y que Guatemala está urgida de intentos serios e integrales de modernización del Estado.

El Derecho, de ninguna manera debe ser un obstáculo del cambio social, pero tampoco la política económica debe traspasar los marcos legales en los cuales la misma se edifica. La falta de comprensión e intercambio entre los profesionales de ambas disciplinas ha venido causando en Guatemala múltiples retrasos, y serias fallas, en el proceso de cambio que urge en Guatemala.

Pareciera que, a veces, lo que ha sucedido es un juego de poderes, entre abogados y economistas, los primeros parapetados en

sus diferentes cortes, queriendo interpretar, a su sano juicio la política económica, y los segundos refugiados en el poder temporal que se les otorga dentro de las instituciones económicas del organismo ejecutivo, operacionalizando, a su modo la modernización económica, y muchas de las veces, sin buscar un mínimo consenso con magistrados y demás.

La manera sigilosa como se ha manejado en el país múltiples asuntos públicos, con la plena indiferencia de entes como el Colegio de Economistas, las facultades de Economía (que muy poca investigación práctica ofrecen), es también una de las causas de este divorcio de ideas y juego de poderes.

La liquidez en la economía: factores que la causaron y prospectiva para 1999

La propia coyuntura hizo cambiar de tono y de tema a las mesas redondas y charlas organizadas. La recesión económica y los múltiples problemas financieros, bancarios y bursátiles, motivaron a la organización de este foro, en plena coyuntura de quiebras financieras y de empresas de todo tipo.

Los panelistas centrales fueron los licenciados Guido Rodas y Gabriel Castellanos. El primero, conocido exfuncionario del Banco de Guatemala y profesor universitario, que en esos momentos fungía como director de la Junta Monetaria. El segundo, también exfuncionario del Banco de Guatemala y profesor universitario, en la Maestría de Desarrollo Sostenible de la Universidad del Valle.

La charla tuvo lugar el 3 de diciembre de 1998 en el Hotel Radisson Villa Magna.

En la introducción a las charlas se presentó el tema como una preocupación central de la política económica actual guatemalteca, y no tan sólo una serie de problemas momentáneos del estrecho radio de acción de la política monetaria.

Se hizo alusión a que diferentes artículos de opinión, aparecidos en diarios y revistas de actualidad, enfocan claramente la prevalencia de una recesión.

Se intentaron analizar los siguientes aspectos:

- ⇒ Cuáles han sido, y son en la actualidad las principales orientaciones de la política monetario-financiera del país.
- ⇒ Qué factores han incidido en la astringencia de fondos prestables.
- ⇒ Cómo esta situación está afectando al sector real de la economía.
- ⇒ Qué está pasando con los fondos del Sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (esta preocupación venía adelantándose ya al montaje de la última charla sostenida, en esta primera fase de eventos: lo relativo al uso de las reservas del IVS).

Una síntesis de lo expuesto por ambos disertantes fue lo siguiente:

La explicación en base a escenarios que utilizó Gabriel Castellanos, permite retener con mucha pedagogía una serie de eventos en los que interactúan funcionarios públicos y agentes económicos, y en los que a pesar de las inculpaciones de unos contra otros, se entreteje una variada gama de hechos, siendo imposible encontrar tan sólo una causa.

Veamos entonces los escenarios presentados:

Primer escenario:

A partir de 1990 se implementa el principio liberal de libre entrada al mercado bancario. En 1990 teníamos un total de 15 bancos privados, dos estatales y uno extranjero. De esa fecha hasta el momento surgen 15 bancos privados más, y uno extranjero adicional al existente.

Se tomó aquí como consideración, únicamente un principio microeconómico, sin analizar cuál debiera ser el ritmo de crecimiento de la economía, ni las formas de absorción económica de las nuevas instituciones.

Como la economía no creció lo esperado, las diferentes instituciones tuvieron que competir férreamente entre sí, forjando un crecimiento interno agresivo, que influyó de manera importante en sus gastos administrativos que, para Castellanos, es una de las razones para la altísima brecha del spread observada en este período.

Segundo escenario:

Representa el modelo de crecimiento que se empezó a implementar, a partir del segundo trimestre de 1997: después de repetidas sugerencias de agotamiento del modelo que en este trabajo hemos denominado de "financierismo especulativo", el gobierno adopta la decisión de no intervenir en el mercado monetario, reduciendo la intervención del Banco de Guatemala en la oferta de certificados y demás instrumentos.

Por su parte el Ministerio de Finanzas Públicas ejecuta una acción bastante atractiva también para los bancos del sistema, reconvirtiendo

deuda interna en deuda externa, y por ende dándole al sistema bancario principalmente, una nueva cobertura financiera, ante el inminente decaimiento en las tasas de interés locales.

Es cierto que hubo un momento cuando se creó un gran vacío, una especie de limbo en el sector bancario, que estaba sobre todo acostumbrado a invertir en valores del gobierno.

Durante todo el tercer trimestre de 1997 ocurre el fenómeno contrario al que estamos viviendo: una sobreliquidez en la economía.

Al bajar la tasa activa, los inversionistas despiertan, y los bancos comienzan a responder a la nueva demanda de fondos prestables. Nos encontramos por fin con la era del crecimiento, sin haberlo planeado mucho.

La respuesta es tal, que a julio de 1997 el crecimiento anual del crédito al sector privado, había sobrepasado el 30 por ciento.

Luego de que el sector privado reacciona ante la medida, y comprueba que la misma no pueda ser reversible fácilmente, se actúa, y la primera acción es otorgar créditos a un año plazo, y facilitar la sustitución de créditos en dólares.

Seguidamente, se reinician los estudios de factibilidad. Debe llamarse la atención sobre esta acción, pues ocasiona una serie impresionante de cambios microeconómicos, que parecieran ser ignorados, en su trascendencia por la autoridad económica, al actuar tan precipitadamente como se hizo, revirtiendo la situación.

Resulta ser que el sector de la economía real reacciona más lentamente, y su reacción conlleva múltiples compromisos y gastos. Imagínese una firma de desarrolladores urbanos, buscando alianzas estratégicas con propietarios de bienes raíces, y comenzando a diseñar un proyecto residencial o comercial.

El número de acciones y transacciones que se generan es impresionante, y todo ello se debe, ante todo, en estos momentos, a una señal positiva del entorno. Una señal que no se había recibido desde los años setenta, pues los ochenta fueron la década perdida, y los noventa: la era del financiamiento especulativo.

De acuerdo con Castellanos, el escenario del crecimiento era extremadamente claro, y favorable a muchos: mucho crédito, bastante liquidez, el gobierno no interviene, las tasas activas son bajas, pero con la preocupación de la poca respuesta de las tasas pasivas.

Tercer escenario:

Se le puede llamar “el escenario quijotesco del tipo de cambio”. Es un escenario difícil de superar, y se refiere a la creencia de que el tipo de cambio se mostrará estable por siempre. Esto estaba alimentado por las grandes expectativas en materia de venta de activos, y por la trascendencia del gran volumen de reservas, que se almacenarían a futuro cercano.

Sin embargo, si se analiza la balanza cambiaria en esa época, uno se da cuenta fácilmente, indicó Castellanos, que los capitales comenzaban a salir, seguramente, por la baja en las tasas de interés.

Ahora bien, lo importante de afirmar es que en este escenario de estabilidad, que estaba siendo promovido por la autoridad mo-

netaria, el supuesto fundamental y simplista era que las privatizaciones se habrían de efectuar mediante inversión extranjera.

Si el objetivo era la defensa del tipo de cambio, indicó Castellanos, es oportuno preguntarse por qué la autoridad monetaria no usó las reservas, en vez de contrarrestar drásticamente la liquidez para defenderlo, en los primeros momentos de inestabilidad.

Posiblemente, las recomendaciones del FMI estaban pesando en esos momentos, pues dicha entidad estaba recomendando revisar los niveles de liquidez.

Tal vez, indicó Castellanos, “otra razón para apoyar la medida de restricción de liquidez es que el Gobierno haya dado una consigna de que era sacrosanto mantener el tipo de cambio y que no debía moverse, y entonces las autoridades monetarias para cumplir con esa consigna sacrosanta decidieron que no hubieran quetzales para comprar dólares”.

En cuanto a esta consigna, tal y como hoy se comprueba con la jugosa ampliación presupuestaria de Q3,000 millones para inversión pública, se concluye que desde un primer momento, el Gobierno estaba interesado en no perder reservas, a efecto de que éstas fueran la fuente de la inversión pública, en detrimento de una subida de impuestos, que ha estado fuera del programa económico gubernamental.

El objetivo de la autoridad monetaria no era provocar una crisis de liquidez en el sistema; sin embargo, no previó las consecuencias de las medidas adoptadas tan abruptamente. En una semana se pasó de más de Q500 millones de liquidez en los bancos, a menos de Q500 millones.

A juicio de los editores del presente trabajo, este punto abre toda una fuente de análisis sobre los derroteros futuros de nuestra política económica, por lo que debe acudir a los criterios teóricos y contextuales estructurados al principio del presente trabajo, pues lo que aquí está en juego es el abandono de esa visión de férreos controles monetarios, que a menudo se autoimponen las autoridades, tan temerosas del crecimiento, en una era en donde la recesión y el paro, parecieran ser los fenómenos predominantes.

Nótese entonces, el poder de las medidas monetario-financieras, y su estrecha interrelación con la promoción del crecimiento económico de un país. Cómo generar ese crecimiento sin distorsiones mayores, pero afrontando riesgos, es entonces parte del arte de aplicación de tales políticas.

Cuarto escenario:

Este escenario se refiere al gasto público. Aquí suponíamos austeridad ante todo. Sin embargo, a julio de 1998, el gasto público había aumentado en un 40 por ciento, con respecto a 1997. De acuerdo con Castellanos, “un gasto público con ese aumento tiene un impacto en términos de aumentar la liquidez”.

Quinto escenario:

Nos referimos aquí al escenario de las carteras con problemas. El mismo se activa en el momento en que la liquidez falta.

El caso de Agricafé es paradigmático a este respecto. Sus problemas se conocían desde hacía tiempo, y estaban tratando de manejarse gradualmente. Pero en un momento dado, la restricción de recursos hace que estos problemas se agudicen.

Sexto escenario:

Nos referimos aquí a la incertidumbre del mercado internacional. Todo ello derivado de la crisis internacional expuesta al principio de este estudio.

Si bien dicha crisis no viene afectando a Guatemala, en la magnitud de lo que ha sido causado a otros países latinoamericanos más complejos, es un escenario amenazante, y que imprime emotividades negativas en los mercados de bienes y de activos financieros.

En conclusión, una explicación válida de la crisis es la que explica mediante una yuxtaposición de todos estos escenarios, que ha generado diversas confusiones, un cierto tipo de dificultad para hacer previsibles los efectos de las medidas en los instrumentos monetarios y también una dificultad para diseñar un programa que permita salir adelante.

En términos de prospectiva, volvemos a la fama de la economía, como una ciencia pesimista: 1999 y 2000 serán años problemáticos, resentidos de los efectos de la crisis explicada.

Análisis de la colocación de las reservas del sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS

Esta temática fue desarrollada el día 9 de febrero de 1999, contando con la participación del licenciado Carlos Valle, consultor de la Fundación Friedrich Ebert y con el gerente del IGSS, ingeniero Oscar Villagrán y el presidente del IGSS, Víctor Suárez.

La motivación de los organizadores para la realización de tal evento, provino de la vigencia del tratamiento de temas financieros, y en un largo trabajo técnico que la Fundación Friedrich Ebert ha venido realizando en materia de reformas al sistema de previsión social guatemalteco.

El licenciado Valle inició su exposición presentando dos trabajos que se han elaborado al respecto, siendo éstos: “Posibles efectos de la colocación de mayores reservas del IGSS, en el mercado financiero local”, y “Análisis sobre la colocación de reservas monetarias del IGSS en el sistema financiero nacional”.

Los trabajos del licenciado Valle serán publicados en forma definitiva por la Fundación. Los hallazgos de los mismos son los siguientes:

- En términos macrofinancieros, las inversiones del IGSS son en extremo importantes, pues representan alrededor de una cuarta parte del medio circulante global del país.
- Paulatinamente se ha venido reasignando la distribución de los recursos del IGSS, existiendo una competencia entre el Ministerio de Finanzas Públicas y los bancos del sistema.
- A la enorme presencia actual de las reservas técnicas del IGSS, hay que hacer notar que falta agregar a las mismas, las grandes deudas del Estado, las municipalidades y el sector privado.
- Las colocaciones de las reservas del IGSS en el Ministerio de Finanzas Públicas, no constituyen una inversión adecuada, que favorezca los intereses de los afiliados al Instituto, en comparación con el resto del mercado financiero.
- Existe aún mucha discrecionalidad en la dirección del IGSS en el manejo de las cuantiosas colocaciones.
- Se han efectuado colocaciones en bancos cuyo capital contable no está en adecuada relación con la magnitud de las colocaciones efectuadas.
- Es importante que el IGSS establezca una estrategia de inversión financiera de mediano plazo, que favorezca la inversión productiva.

De acuerdo con las respuestas dadas por las autoridades del IGSS se indica que éste viene trabajando en la modernización de su estrategia de inversiones. Es importante subrayar que también reconoce que no ha estado involucrado en estrategias de apoyo al sector productivo.

El ingeniero Oscar Villagrán lo admite de la siguiente forma: “Coincidimos con esta conclusión, pero lamentablemente en el país no existen programas de fomento, y cuando en el pasado existieron se prestaron para abusos y corrupciones”.

Debe ponerse atención en esta aseveración de una alta autoridad pública, en virtud de que admitir que no existen programas de fomento de la producción, es una prueba más del grado de aplicación de un modelo de financierismo especulativo que se viene agigantando a pasos agigantados.

En todo caso, es importante fortalecer al interior del Seguro Social, la importancia del mismo en “hacer mercado”, es decir, ser creativo en la estrategia de inversión, y proceder a la consolidación de un mercado de capitales, que por causa de dicho financierismo se ha visto opacado en su funcionamiento.

Resulta imprescindible que una institución que es dueña de alrededor de la cuarta parte del medio circulante del país, establezca una serie de condicionalidades a los intermediarios financieros que opten por sus recursos, a efecto de que los mismos tengan una canalización productiva adecuada.

Lo aseverado por Villagrán únicamente es otra muestra del grado de inmovilidad que ha invadido a muchos influyentes en materia de consolidación de una política más agresiva en términos financieros.

De todas maneras, las autoridades del IGSS reconocen que muchas cosas se están haciendo en el camino, por lo que se considera que los estudios de la Fundación Friedrich Ebert han sido oportunos.

En el plan de acción más reciente con que cuentan las autoridades del IGSS, se indican los siguientes pasos:

- Establecimiento de una comisión multisectorial para formular el plan y sus componentes.
- Coordinación con la Banca Central y sus políticas.
- Contratación de asesores.
- Revisión del marco regulatorio y su puesta en vigencia.
- Diversificar el portafolio de la inversión y reducir el riesgo.
- Participar en el proceso de capitalización social y democratización de la inversión.
- Contacto con instituciones financieras nacionales y extranjeras.

Se subraya la importancia de temas como el de la capitalización social, y democratización de la inversión, aspectos en torno a los cuales los documentos de la Fundación Friedrich Ebert, manifiestan una extrema preocupación.

Hablar del tema de la capitalización social sería, por su trascendencia, parte de otro estudio. Sin embargo, los editores quieren de-

jarlo como último comentario, pues para transitar desde la crisis hasta la recuperación con equidad, un mercado de capitales, desarrollado y bien institucionalizado, es una de las herramientas básicas.

Uno de los grandes problemas que enfrenta la actual política económica guatemalteca es su alto grado de exclusión. y en tal sentido un mercado de capitales y un sistema de pensionamiento moderno, son ingredientes vitales para fortalecer el ahorro de los guatemaltecos, un ahorro que se ha visto mermado por los últimos acontecimientos, y que, de no apoyarse, se mostrará como un obstáculo a cualquier intento serio de pacto fiscal.

Las políticas financieras ante la crisis: análisis de las disposiciones más recientes

Esta reunión tuvo lugar el 28 de abril de 1999, y contó con las exposiciones de Carlos Molina Woolford, conocido experto en temas económicos, y de Julio Vielman, conocido banquero guatemalteco.

La reunión pidió a los expositores focalizarse en cinco puntos, que son los siguientes:

- Disposiciones más recientes de la Junta Monetaria.
- Propuestas de modificaciones a la Ley de Bancos.
- Actuación de los entes reguladores ante los problemas de iliquidez.
- Impacto de la reciente ampliación presupuestaria.
- Otros temas de actualidad.

En la reunión se presentó un adelanto del presente trabajo, por parte de su autor, y se contó también con la introducción al evento, por parte del licenciado Edgar Pape Yalibat.

La introducción de Yalibat es sintomática para determinar las percepciones predominantes en torno a la gravedad de la crisis. Este hace alusión a lo siguiente:

- Actualmente priva la incertidumbre. La economía y la cuestión social se encuentran en una situación de gran precariedad, no sólo material sino de crisis de ideas.
- Es evidente que el sistema financiero presenta fuertes distorsiones, y se nos presenta una sociedad sin rumbo, en donde la falta de confianza en el sistema financiero y en las autoridades económicas es evidente.
- En ese marco, se convierte en un desafío el que nos reunamos a examinar las principales variables y a evaluar la política económica.
- Yalibat hace alusión a la situación de vulnerabilidad que presentan los pequeños ahorrantes, sin tener ninguna respuesta de la autoridad monetaria ante la crisis de las financieras.

Bajo este marco, Carlos Molina Woolford inicia su intervención, y destaca lo siguiente:

- Es necesario incluir al sector externo en el análisis. La situación aquí está sumamente difícil, y el panorama a corto plazo no es reconfortante. Es una situación que tiende a permanecer por el resto del año, y aún para el año 2000.

- En relación con la ampliación presupuestaria de más de Q3,000 millones, alimentada con fondos de las recién privatizadas empresas públicas, es interesante escuchar únicamente voces de oposición a tan desatinada medida, y en esa línea se esperan modificaciones en todos los escenarios de la política fiscal.
- Se estima que el Gobierno no ejecutará todo el gasto programado sino que, al final, va a negociar, dados los fundados temores inflacionarios que se tienen. Sin embargo, de todas maneras el gobierno gastará un poco más del presupuesto original. El principal problema de la ampliación radica en su impacto negativo sobre las expectativas de los agentes económicos. Como se sabe, los agentes anticipan comportamientos futuros, y anticipar inflación significa un sinfín de mecanismos nerviosos que contraen la inversión y nos ponen a la defensiva.
- El déficit fiscal para 1999, de acuerdo a cálculos de la firma Molina Woolford & Asociados, será de alrededor del 3% del Producto Interno Bruto para 1999.
- En materia de crisis financiera, afortunadamente la misma todavía no ha hecho presa de los bancos formales. Pero un asunto de gran importancia es que las denominadas financiadoras manejan una enorme cantidad de dinero, y a ello hay que ponerle atención.
- En relación con las financiadoras debe admitirse qué factores propagantes de la crisis fueron problemas derivados de malos negocios y de operaciones fraudulentas.

- Lo que se ha percibido en los últimos días es que nadie quiere aceptar responsabilidades en lo acontecido. La crisis pareciera ser “hija de nadie”: Las autoridades monetarias le endilgan la culpa a las entidades financieras privadas y viceversa.
- La conclusión a la que puede llegarse es que realmente hubo fallas de todos, incluyendo por supuesto de la política macroeconómica, que es la política marco de estos acontecimientos.

Luego de la presentación de Molina Woolford tocó el turno a Julio Vielman, de quien se pueden sintetizar los siguientes puntos:

- En términos de la ampliación presupuestaria, la misma ha sido adversada incluso por gente del mismo Gobierno, como es el caso del actual ministro de Finanzas Públicas. El gasto anticipa inflación y problemas del tipo de cambio, y así es como lo advierten los agentes económicos.
- Hay que tener en cuenta que ese gasto público está llegando en momentos en que la economía está siendo secada de su liquidez por medio de medidas de corte monetario. Como se sabe, en agosto de 1998 las autoridades monetarias se asustaron por el crecimiento del crédito, y comenzaron a actuar en una forma bastante torpe.
- Las autoridades se han llenado la boca afirmando que ya hay liquidez, pero la misma aún no ha sido canalizada al crédito productivo, con las consecuencias que ya todos sabemos.
- El problema de la colocación se agudiza pues los bancos tienen temor de que se vaya a variar en corto plazo la situación

de la liquidez, debido a los impactos del gasto gubernamental¹².

- La ampliación presupuestaria en sí no es mala, sino depende de cómo gaste el Gobierno, y lo maneje la autoridad monetaria, quitando o agregando liquidez¹³.
- En relación con la figura del delito financiero, contemplada en las actuales modificaciones a la Ley de Bancos, algunos consideran que a la Junta Monetaria se le fue la mano, tipificando cualquier acto de captar dinero del público, para luego colocar-

¹² Nótese al respecto de estas afirmaciones de Julio Vielman cómo se reproducen en Guatemala diversas sistematizaciones teóricas presentadas al inicio de este trabajo: vivimos un momento en donde la irrupción del gasto público convive extramontalmente con un esquema de política económica afín al pensamiento único, que si bien no quisiera aceptar las imperfecciones del mercado y de diversos precios, si está urgido por cumplir con las exigencias electorales, con el cortoplacismo de los proyectos del momento, y con las presiones por reactivar economías que no parecieran sobrevivir sin fuertes inyecciones de gasto público. Con sobrada razón se afirma así en la Guatemala de hoy, que los reales ganadores de este proceso tan desequilibrado han sido los grandes grupos bancarios (que han acumulado títulos públicos y que recurren al salvavidas de las desgastadas "operaciones de mercado abierto"), los grandes constructores, electrificadores y demás, ejecutores de la nueva infraestructura pública y diversos grupos representantes de los nuevos negocios privatizados.

¹³ Al respecto de estas apreciaciones es preciso comentar que es importante cuantificar los impactos y los costos ulteriores de la política monetaria. En materia de la ampliación, algunos sectores se pronuncian por una masiva redención anticipada de deuda interna. Como los principales acreedores resultan ser los bancos del sistema, es importante determinar los efectos monetarios que ello genera, dado que los bancos tienen actualmente una predisposición mayor a invertir financieramente en títulos públicos que acrecentar sus colocaciones en términos productivos. Prevemos así que la redención masiva de títulos públicos conllevará presiones monetarias, teniendo el banco central que intervenir, con los consabidos costos públicos de su política favorita: las operaciones de mercado abierto.



lo, como un acto anómalo si la institución no está dentro del sector formal o supervisado.

- La reacción de los empresarios afectados no se ha hecho esperar, y han tratado de convencer al Congreso de modificar esa figura del delito financiero.
- Deben aceptarse los beneficios de un sector financiero no bancario, y deben estructurarse normas mínimas para su buen funcionamiento.
- Al respecto de las quiebras, siempre habrá gente que se arriesgue más invirtiendo en el sector financiero no bancario. Lo importante aquí es difundir mucha información: estados financieros, rendimiento de fondos, etc.

Elementos generales de la discusión sobre los temas expuestos fueron los siguientes:

- De acuerdo con el analista Guillermo Salazar, desde antes del anuncio de la ampliación presupuestaria era previsible lo que sucedería con los problemas de iliquidez. Y es que la política de estar negociando bonos y divisas para resquebrajar una burbuja financiera, condujo a la quiebra a numerosas empresas, y generó la pérdida de 25 mil puestos de trabajo. Salazar llamó la atención sobre la brusca dolarización de la economía, prueba de la pérdida de credibilidad de los agentes económicos.
- De acuerdo con el experto Julio García Mota, dos hipótesis deben ser manejadas en torno a los recientes acontecimientos: en el campo presupuestario, simplemente la actuación del Gobier-

no, con la ampliación, se debe a que quiere tener recursos a disposición, en caso de que se produzcan demoras en materia de acceso a fondos de financiamiento externo. La segunda hipótesis se debe a que si bien hay una oferta normal de recursos prestables en el sistema bancario, se ha sobredimensionado la demanda, debido a presiones del sector cafetalero, (que vio mermado su acceso al crédito internacional), y a la pérdida de credibilidad del sector de la banca paralela.

- De acuerdo con Justo Ugarte, que habló como asesor de un partido político, él cuestiona el origen de los recursos privatizados. En el caso de TELGUA, que se dijo proporcionaría 700 millones de dólares, se reveló luego que la venta sería a plazos, habiendo reportado el Banco de Guatemala un ingreso de únicamente 72 millones. Lo que entró al Estado son cerca de 690 millones, y la ampliación ocupará 434 millones. Hay 250 millones que no se están incorporando a la ampliación. En cuanto al delito financiero, Ugarte se pronunció porque el mismo aparezca en la legislación penal y no en la financiera.
- De acuerdo con el experto Edgar Reyes Escalante, el hecho de que estemos hablando de nuevo de problemas financieros, significa que se perdió el control, como dicen los economistas. Se perdió la disciplina fiscal y la monetaria, y estamos otra vez en problemas, porque somos muy vulnerables, y la estrategia antiinflacionaria ha sido muy mala. El punto es, a juicio de Reyes, cómo plantearnos la estrategia de largo plazo. Y es que nunca lo hacemos, pues no se tiene una estrategia para desarrollar capital humano. Reyes propone pasar de la macroeconomía a la macroorganización. Hay que organizar instituciones y tener estrategias. Ello se encuentra en el campo de la economía institucional. La pregunta clave es cómo crear

no sólo capital fijo, sino aquel capital intangible de la sociedad¹⁴.

- De acuerdo con el analista social Franco Sandoval, le ha llamado la atención con respecto a un abordaje ético de la economía expuesta en el presente documento, que fuera entregado el día de esta discusión, en su borrador inicial para su discusión. El analista sugirió abordar también la cuestión social, y aspectos como el impacto de la crisis en los pequeños y medianos ahorrantes. Sugirió además abordar las necesidades de pequeños productores, como es el caso de los cooperativistas.
- El analista Pluvio Mexicanos volvió a abordar el tema del déficit fiscal y las ampliaciones presupuestarias, concluyendo que la fuente básica para cualquier ampliación presupuestaria debe ser la tributación, y complementariamente el endeudamiento. Sugirió que recursos como los provenientes de la venta de activos se diseñen con mucho cuidado, buscando una canalización de largo plazo.
- El analista Gabriel Castellanos, replicó inicialmente que lo que está sucediendo es un efecto de la economía especulativa. En

¹⁴ Este pensamiento de Reyes Escalante debe subrayarse, sobre todo en una época cuando se demarca el ciclo electoral de nuestra economía, y en donde la política pública pareciera estar centrada en el acervo de capital físico, caracterizado por masivas inversiones en concreto, asfalto y ladrillos, desvinculada de intenciones como las que focalizan en el acervo de capital humano, y mucho menos de capital social. El punto expuesto por Reyes demarcará a nuestro juicio, el centro de las discusiones sobre calidad del gasto en el nuevo milenio, y la orientación que el gasto público pueda otorgar a la inversión privada, y sobre todo en lo que los expertos financieros denominan como: "el tránsito de Activos No Productivos hacia Activos Productivos".

Guatemala, a partir de 1993 hemos tenido ese tipo de economía, basada en altas tasas de interés para mantener un equilibrio compensatorio monetario, y nos hemos acostumbrado a ganar fácilmente dinero vía el sector financiero y no el productivo. Una economía especulativa no es más que una lotería, mientras hay posibilidad de jugarla, es como una pirámide. Replicó además que el actual gobierno nunca contó con un programa económico y financiero, ni mucho menos de desarrollo, coherente y global. Así, nuestro problema viene desde 1985, Guatemala se ha olvidado de crecer cualitativamente. A la larga, en una economía sin crecimiento cualitativo bueno, los recursos productivos del sistema se terminan, y viene un empobrecimiento general de la población. Estamos entrando a las puertas de una economía que no va a funcionar en ninguna forma, aún cuando tengamos mucha tierra, muchos edificios, muchos automóviles, etc. Guatemala se ha olvidado de tener un crecimiento cualitativamente bueno. Lo interesante de destacar es que todo lo escuchado esta noche para justificar la situación, lo oímos en México en 1993, y el resultado lo tuvimos en diciembre de 1994. Y hay que tener presente que Guatemala se parece a México en muchas cosas. Finalmente, nos hemos estado preguntando, cómo vamos a financiar nuestro desarrollo, y la pregunta fundamental es: ¿vamos a financiar nuestro desarrollo con ampliaciones presupuestarias cuya financiación es dudosa?

- Finalmente, la participación de Ana de Molina versó así: Un hecho hay que resaltar. El primero es que hemos puesto muy poca atención sobre el efecto económico de la crisis. Debe considerarse lo económico como parte de lo social, y por lo tanto no sólo concentrarse en la naturaleza financiera de la crisis. Hace algunos años, la preocupación de moda era la bomba moneta-

ria, y ahora ya no. Pero no porque se haya solucionado el problema monetario, cambiario y crediticio, sino porque simplemente ante un espejismo financiero, porque tenemos recursos en estos momentos, que se están supliendo los verdaderos recursos, que son los provenientes del saneamiento fiscal. Lo financiero, como lo dice el documento del licenciado Balsells, se olvida algunas veces que es un tema más de la Hacienda Pública. Debe otorgarse entonces más atención al tema del desarrollo económico, considerando la parte social, y para ello la temática tributaria y fiscal en general será determinante.

El grupo consultivo: análisis de sus logros

La presente es tan sólo una síntesis condensada de la que a juicio de los organizadores del evento constituyó una de las más ricas reuniones de expertos sobre temas vinculados con el desarrollo económico y social del país. La reunión se celebró el pasado 29 de junio, contando con una plática central de Maria Noel Baeza, quien es Gerente Principal de los Programas de Recuperación, Reconciliación y Reformas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. Se tuvieron además comentarios por parte del analista económico y político y presidente de elPeriódico, José Rubén Zamora. Ambos expositores fueron testigos presenciales de la reunión de Estocolmo, celebrada durante los días 24 y 25 de mayo de 1999.

En conclusión, los puntos más importantes de la reunión de Estocolmo, para el futuro guatemalteco, y el centroamericano son los siguientes:

- Los impactos causados por el huracán Mitch han logrado incorporar otra preocupación de política, que empieza por el in-

tento inicial de consolidar un programa verdadero de atención de desastres, y se consolide en abatir de manera sostenida la vulnerabilidad social y ecológica de la región.

- El hablar de “región”, nos traslada nuevamente al campo de la integración centroamericana, el cual había venido siendo relegado durante los últimos tiempos, cuando han perdido fuerza y liderazgo las cumbres centroamericanas.
- La unión de lo ecológico, con lo social, nos lleva a la necesidad de diseñar e implementar políticas hacia el desarrollo sostenible. Ello combinado con la integración, nos traslada de nuevo hacia horizontes de mediano y largo plazo.
- En materia de institucionalidad, en un marco de democracia, la descentralización adquiere nuevamente un papel de primer orden. A este respecto, temas como los del fortalecimiento de los gobiernos locales, y de las organizaciones comunitarias de base adquieren una vigencia plena.
- La reconversión productiva adquiere gran connotación en estas nuevas propuestas. En el caso guatemalteco, quedó claro que más que la ampliación de la frontera agrícola, debe trazarse un esquema de regionalización productiva, que distinga entre suelos de vocación agrícola y forestal. Esta última actividad surge entonces como una opción de primer orden dentro del nuevo desarrollo.
- Se concluyó en facilitar alrededor de 1,600 millones de dólares para la región, los cuales, a juicio de la Comunidad Internacional, representan una oportunidad única, que no se repetirá en el futuro, debiendo ser aprovechada en preparar el despegue económico regional.

- Vulnerabilidad económica y social, transparencia en el uso de los recursos y calidad del gasto de los mismos, constituyeron temas centrales para el diseño de nuevos esquemas de política.

Se habla hoy de un nuevo consenso, más amplio y democrático que el Consenso de Washington. Para Centroamérica podría denominársele Consenso de Estocolmo. El mismo conlleva posiblemente una Condicionalidad Cruzada de los organismos financieros internacionales, destinado hoy a consolidar el desarrollo sostenible, bajo un marco de fortalecimiento democrático, participación ciudadana y políticas con visión de largo plazo.

• Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa en noviembre de 1999. La edición consta de 1.000 ejemplares en papel bond B. 80 gramos.

La actual crisis financiera guatemalteca es como la punta del iceberg: tiene varios lustros de venirse formando. Una de sus más negativas manifestaciones es la miopía que se ha venido produciendo en el empresariado guatemalteco, como producto de una era de reinado del financierismo especulativo, del cortoplacismo, de la inversión rápida y de la ganancia extraeconómica.

El análisis económico comparado nos permite aprender de crisis en otras latitudes e imitar, con el debido cuidado, experiencias exitosas. Sobre todo a países poco complejos como Guatemala.

Hay que recordar además que jugar a las finanzas es como *jugar con dinamita*. Incluso el inventor de la dinamita tuvo muchos remordimientos posteriores a su invento. Así son las finanzas y particularmente los mercados de capitales pueden abrir una senda de oportunidades inimaginables o pueden dañar la calidad de vida de millones de seres humanos.

Se plantea, entonces, la necesidad de diseñar una política monetaria que comulgue de buena manera con una política de tipo financiero.