

Análisis del segundo año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, Guatemala

El plan del gobierno del Presidente Pérez se formuló en torno a tres “pactos”: el primero, el “Pacto hambre cero,” está relacionado con la lucha contra la desnutrición crónica; el segundo, el “Pacto por la seguridad, la Justicia y la paz,” contiene los lineamientos para avanzar en la lucha contra la delincuencia organizada y la mejora del acceso a la justicia; y finalmente, el “Pacto fiscal para el cambio”, orientado a mejorar la recaudación tributaria, la transparencia fiscal y la promoción de la competitividad.

El Icefi realiza un análisis en base a estos tres planteamientos del Gobierno para ejecutar en sus cuatro años al frente de la población guatemalteca.

En relación al Pacto Fiscal, el Gobierno camino hacia la aprobación de la Ley Contra la Corrupción y una de las “leyes de transparencia”; Se enfrentó al desafío de generar credibilidad en transparencia y calidad del gasto público así como el combate al contrabando y la evasión tributaria entre otros.

Los avances y retos para el Pacto por la seguridad, la justicia y la paz se centraron en: continuar con la estrategia de prevención y combate a la delincuencia que se impulsó desde el gobierno anterior, la deficiencia en infraestructura y la despenalización de drogas.

En cuanto al Pacto Hambre Cero el gobierno del Presidente Pérez, enfrentó desafíos y retrocesos durante este período (2012-2013).

Para este 2014 el Presidente Pérez y su gabinete deberán tomar en cuenta en el tema fiscal las consecuencias negativas, políticas y financieras, del intento fallido de los bonos de julio de 2013 y los errores por sobreestimación del presupuesto de 2013; los efectos de estos se percibirán en este año sin dejar fuera compromisos asumidos como el incremento a maestros y el debacle por corrupción y la captura del sistema de aduanas por el crimen organizado.

Principales indicadores de Guatemala

Población (2013): 15.5 millones

Población menor de 18 años (2012): 47.7% = 7.2 millones

Población menor de 5 años (2012): 17.2% = 2.6 millones

Población en pobreza: 53.7% = 8.1 millones

Población en extrema pobreza: 13.3% = 2.0 millones

Niños menores de 5 años que padecen desnutrición crónica: 49.8% del total de niños menores = 1.3 millones. Guatemala es el país con la tasa más alta de desnutrición crónica de América Latina.

Cada día nacen en Guatemala 1,200 niños

1 niño menor de 5 años muere cada media hora por causas relacionadas con la desnutrición

Cobertura de partos por el sistema público de salud (2008/2009): 35.4%

Cerca de 15 mueren cada 10 días por causas prevenibles, relacionadas con el hambre y con la falta de acceso a servicios básicos de salud

900,000 adolescentes están fuera de la educación escolar

Cerca del 20% de los niños y niñas, entre 7 y 14 años de edad, trabajan principalmente en las áreas rurales del país, por un salario promedio de USD 53 mensuales

Tasa de homicidios (2012): 34.2 por cada cien mil habitantes

Tasa de homicidios (2013): 34.0 por cada cien mil habitantes

Índice de Desarrollo Humano (2011): 0.574, es decir el puesto 131 de 187 países

Producto Interno Bruto (2013): Q431,200 millones (USD 50,296.0 millones)

Producto Interno Bruto (2014): Q456,070 millones (USD 57,100.0 millones)

Producto Interno Bruto per cápita (2013): USD 3,600

Guatemala es la economía más grande y la más poblada de América Central.

Recaudación tributaria (2013): 11.1% del PIB, la más baja de Centroamérica y una de las más bajas de América Latina y el mundo

Propuestas de gobierno, Enero 2012 – Enero 2016

El plan del gobierno del Presidente Pérez se formuló en torno a tres “pactos”: el primero, el “Pacto hambre cero,” está relacionado con la lucha contra la desnutrición crónica; el segundo, el “Pacto por la seguridad, la Justicia y la paz,” contiene los lineamientos para avanzar en la lucha contra la delincuencia organizada y la mejora del acceso a la justicia; y finalmente, el “Pacto fiscal para el cambio”, orientado a mejorar la recaudación tributaria, la transparencia fiscal y la promoción de la competitividad. El cumplimiento de este plan depende del avance en el ámbito de las finanzas públicas, pues en 2011, de cada quetzal que la Administración Centrao recibió de ingresos corrientes, ya tenía compromisos de gasto que superaban 1.08 quetzales.

Un estudio realizado en conjunto por el Unicef, el Icefi y el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep), concluyó que cumplir las promesas de campaña requería un incremento del presupuesto público de alrededor de 20% en los cuatro años de gobierno, pasando del 15% del PIB en 2011 a cerca de 18.6% del PIB en 2015, es decir un incremento de entre USD 1,200 millones y USD 2,000 millones en cuatro años.

Pacto Fiscal para el Cambio

Avances y mejoras en 2012 - 2013

1. Componente de **transparencia y calidad del gasto público**: se aprobó la Ley Contra la Corrupción y una de las “leyes de transparencia”, con cambios en las leyes orgánicas del presupuesto, de la administración tributaria y de la Contraloría General de Cuentas. Aunque las reformas a las leyes orgánicas originalmente fueron propuestas por el Ejecutivo, la versión aprobada fue más un logro del trabajo conjunto entre el Legislativo y varias organizaciones de la Sociedad Civil (como la AporT, de la cual el Icefi es miembro).
2. Componente de **crecimiento económico**: sin avances o mejoras relevantes.

Retrocesos y desafíos, en 2012 - 2013

1. Componente de **transparencia y calidad del gasto público**: con la supresión del viceministerio de transparencia fiscal y evaluación del Ministerio de Finanzas Públicas se debilitó la institucionalidad especializada en transparencia. Escándalos de corrupción y opacidad como la no publicación de las metas de recaudación para 2013, agudización de los problemas en fideicomisos públicos (especialmente el reemplazo del Fonapaz por el Fondo de Desarrollo Social, un fideicomiso más opaco y vulnerable a la manipulación política), abuso de las compras por excepción, falta de control sobre el subsidio al transporte urbano, proliferación de la “deuda flotante”. Persiste sin aprobar legislación clave, como la regulación del secreto bancario (transparencia tributaria), y el resto de las “leyes de transparencia” propuestas por el propio Ejecutivo (Ley de Fideicomisos Públicos, reformas a la Ley de Probidad y a la Ley de Contrataciones del Estado). El gobierno tiene el desafío de recuperar la confianza ciudadana mediante acciones creíbles y legítimas por la transparencia y contra la corrupción.
2. Componente de **crecimiento económico**: la legislación propuesta por el Ejecutivo (las denominadas “leyes de empleo”), lamentablemente se concentran en más privilegios fiscales injustificados y creación de institucionalidad pública al servicio de los empresarios, “financiada” con rebajas de impuestos. El gobierno tiene el desafío de proponer una política fiscal que sea efectiva para promover el crecimiento y la competitividad, sin dañar el fisco o conceder

3. Componente de **combate al contrabando y la evasión tributaria**: aprobación de la “ley antievasión II”, que fortaleció las facultades legales de la administración tributaria. Una reforma muy importante si se toma en cuenta que la evasión del ISR en Guatemala se ha estimado en torno al 60% de su base potencial, es decir que se evaden anualmente alrededor de USD 2 mil millones la suma de los presupuestos de los ministerios de educación y salud.

4. Componente de **actualización tributaria**: aprobación de la Ley de Actualización Tributaria, que, entre otros elementos, introdujo una ley nueva y moderna para el impuesto sobre la renta (ISR). Pese a que la reforma tributaria fue ampliamente impugnada mediante acciones de inconstitucionalidad, la Corte de Constitucionalidad (CC), no ha decretado con lugar ninguna acción en contra de la estructura técnica de los impuestos. En particular, la recaudación del ISR de empresas registró en 2013 un incremento del 35% respecto a la de 2012.

privilegios injustificados.

3. Componente de **combate al contrabando y la evasión tributaria**: lamentablemente, pese a la aprobación de la “ley antievasión II”, en 2013 el sistema aduanero nacional se vio envuelto en una crisis institucional muy grave, en la que el propio gobierno ha reconocido la captura de mafias y el crimen organizado. Este quizá es el principal desafío para las finanzas públicas en 2014 - 2015.

4. Componente de **actualización tributaria**: si bien la Ley de Actualización Tributaria no fue declarada inconstitucional por la CC, ha sido el propio oficialismo el que ha mutilado o reducido la efectividad de la reforma. El Ejecutivo impulsó en el Congreso varios retrocesos: retrasó significativamente la aplicación de la ley aduanera nacional (que imposibilitó la aplicación de sanciones por casi año y medio); dio marcha atrás a la reforma al impuesto sobre circulación de vehículos (lo que hubiese constituido el mecanismo para financiar soluciones de fondo al problema del transporte público); una amnistía fiscal (premiando a los contribuyentes morosos, y golpeando a los puntuales y cumplidos); el Congreso aprobó privilegios fiscales injustificados en el ISR (para sectores como los azucareros o las mineras), e incluso se “legalizó” un mecanismo para que los desarrolladores de viviendas de lujo evadieran impuestos. El desafío es frenar el desmantelamiento de la reforma, así como enfrentar el período de baja recaudación en 2014 (debido a que la recaudación extraordinaria de 2013 fue el reacomodo de la recaudación a la reforma, de hecho en 2013 se adelantó obligación tributaria a liquidar en 2014). Además, persiste reformar la legislación que regula el pago de regalías por las industrias extractivas (las cuales deben ser obligaciones reguladas por la ley, y no pagos

<p>5. Componente de asignación prioritaria de recursos: sin avances o mejoras relevantes.</p>	<p>“voluntarios” como son ahora).</p> <p>5. Componente de asignación prioritaria de recursos: el proyecto de presupuesto para 2014 no fue aprobado, debido a la crisis de desconfianza política y rechazo ciudadano que generó la intención de pagar en 2013 la “deuda flotante” con Q 3,500 millones de bonos del Tesoro. El gobierno deberá acudir en 2014 al Congreso a solicitar la aprobación de deuda pública y ampliaciones presupuestarias para lograr, por lo menos, el mismo orden de prioridades en el gasto público que tuvo en 2012 y 2013.</p>
--	---

Pacto Hambre Cero	
Avances y mejoras en 2012 - 2013	Retrocesos y desafíos, en 2012 -2013
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar la prioridad política y mediática sobre la desnutrición crónica en Guatemala, pues a pesar de su gravedad los ciudadanos saben muy poco. La meta oficial es disminuir en 10 puntos el porcentaje actual (49.8%) de desnutrición. Pasar de 1.3 millones de niños con desnutrición a 1.0 millón en 2015. Se realizaron esfuerzos por mejorar la sistematización y análisis de la información y la gestión. 2. Creación del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo es coordinar la política de asistencia y protección social del gobierno central. Durante el gobierno anterior se criticó mucho la carencia de un espacio institucional para el manejo integral de programas como Mi familia Progresá (transferencias monetarias en efectivo) y Comedores Solidarios (provisión de comida preparada). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Desarrollo Social no ha sido efectivo en consolidar la política social. Por el contrario, con el transcurrir del tiempo se percibe un mayor descuido en su gestión. 2. Al igual que en el gobierno anterior, hay en la sociedad la percepción de que los beneficiarios de los programas de asistencia social son elegidos de manera clientelar y no por sus necesidades de ayuda. 3. Poca integración de las políticas públicas. 4. Pese a la creación del nuevo ministerio, los programas sociales volvieron a trasladarse para ser ejecutados por fideicomisos. El principal retroceso es la creación del Fondo de Desarrollo Social, así como el traslado de la ejecución de todos los programas de protección social. La presencia de la presidencia y la vicepresidencia de la República en el comité técnico de este nuevo fideicomiso (órgano de gobierno y dirección), constituye un riesgo serio de más opacidad, manipulación clientelar y política de los programas de protección social.

Pacto de Seguridad, la Justicia y la Paz

Avances y mejoras en 2012 - 2013	Retrocesos y desafíos, en 2012 - 2013
<p>1. Se continuó con la estrategia de prevención y combate a la delincuencia que se impulsó desde el gobierno anterior. Se lograron algunas bajas en las tasas de homicidios que pasaron de 39 homicidios por cada 100,000 (2011) habitantes a 34, cifra que quedó estática en 2012 y 2013.</p> <p>En Centroamérica la tasa promedio de homicidios es de 28 por cada 100,000 habitantes: 92 en Honduras (la más alta del mundo); 69 en El Salvador; 12 en Costa; 41 en Belice; 13.5 en Nicaragua, y 21.6 en Panamá.</p> <p>2. Proceso de diálogo nacional e internacional en torno a la propuesta de despenalización de drogas, sin mayores avances, pero que ha abierto la discusión bajo nuevas visiones.</p>	<p>1. Pocos avances en el proceso de modernización de la Policía Nacional Civil (PNC).</p> <p>2. La infraestructura del sistema de seguridad y justicia continúa siendo limitada.</p> <p>3. Estancamiento o incluso abandono a la propuesta de despenalización de las drogas.</p>

Perspectivas políticas para 2014¹

Debido a que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo propuso, en 2014 regirá el presupuesto aprobado para 2013 (según lo ordena la Constitución). Esta decisión tiene como antecedentes factores técnicos y políticos gestados desde 2012, y cuyas consecuencias complican severamente el escenario fiscal para 2014.

Como resultado, en 2014 aplican las asignaciones de gasto de 2013 y las proyecciones de ingresos corrientes y de capital, pero no el financiamiento del déficit fiscal (el endeudamiento público aprobado por el Congreso para 2013 no se considera pre aprobado para 2014).² Según esta interpretación de la norma constitucional, el Ejecutivo está obligado a solicitar al Congreso la aprobación del financiamiento para poder ejecutar el presupuesto de 2013 en 2014.

Sin embargo, aún y cuando la emisión y colocación de bonos del Tesoro aprobadas para 2013 se considerara pre aprobada para 2014, ésta resulta insuficiente, ya que en 2013 el gobierno, pese a las dificultades políticas, logró la aprobación de 0.8% del PIB en préstamos externos. Esto constituye una brecha de financiamiento, ya que a la fecha el gobierno no ha realizado gestiones ante las instituciones financieras internacionales para préstamos que puedan cubrir el déficit fiscal en 2014.

Como agravante, el gobierno adquirió compromisos de gasto a ejecutar en 2014 para los cuales el

¹ Tomado de Icefi/Unicef (2013). ¡Contamos! número 15.

² Un tema que es objeto de debate por juristas con opiniones distintas.

presupuesto de 2013 resulta insuficiente, principalmente un aumento salarial del 8% en 2013 para el magisterio, el cual se eleva a 10% en 2014. A esto se suma el incremento en el servicio de la deuda pública, presiones de gasto que por prohibición constitucional no pueden cubrirse reduciendo la inversión pública para transferir recursos a gasto corriente. Estas condiciones prácticamente obligan al Ejecutivo a solicitar al Congreso, además del endeudamiento público, una ampliación del techo presupuestario global, y con ello cubrir las necesidades de gasto de funcionamiento obligatorias en 2014.

Pero mucho más grave aún que la aprobación en el Congreso de endeudamiento y ampliaciones presupuestarias, en 2014 el gobierno arrastra una crisis institucional en el sistema aduanero nacional. Según las propias declaraciones del presidente y la vicepresidenta, en 2013 las aduanas fueron capturadas por mafias y estructuras del crimen organizado, incluyendo posiblemente, financiamiento electoral espurio. Los datos oficiales muestran que, en tanto la recaudación de impuestos internos creció en 2013 arriba del 14% respecto al año anterior (resultado de la reforma tributaria, con la cual la recaudación del impuesto sobre la renta de empresas creció 35%), la recaudación de los impuestos cobrados en aduanas cayó 2% por debajo de lo recaudado el año anterior. Esta caída en la recaudación aduanera recuerda el impacto de la Gran Recesión mundial de 2009, sólo que en 2013 la recaudación no cayó por el efecto de un choque externo, sino por el efecto de la captura por parte del crimen organizado y la corrupción.

Las consecuencias negativas, políticas y financieras, del intento fallido de los bonos de julio de 2013 y los errores por sobreestimación del presupuesto de 2013 se extienden hasta 2014. Al agregar la debacle por la corrupción y la captura del sistema aduanero nacional por el crimen organizado, así como compromisos asumidos como el incremento salarial a los maestros constituyen una crisis fiscal de grandes proporciones. Crisis para cuya solución el Ejecutivo requiere la aprobación de varias medidas fiscales por parte del Legislativo. Pero para ello, el gobierno del Presidente Pérez Molina deberá pagar en 2014 una “factura política” en onerosas y prolongadas negociaciones políticas con la oposición, en el marco de una campaña electoral anticipada.