

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 25 - No. 3 - 2010



EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

3

SERIE: Economía

UN MOMENTO, POR FAVOR



En una economía mixta, como la de Guatemala, es relevante la participación del sector público en la formulación y conducción de la política económica, independientemente de la orientación doctrinaria y filosófica del gobierno de turno; todo ello en condiciones normales de la economía del país y más aún cuando el comportamiento de la misma presenta dificultades como ha sido el caso desde finales de 2008, debido a la crisis económica mundial.

De manera análoga, aunque en menor proporción que lo implementado por los países más desarrollados del mundo, el Gobierno Central diseñó y presentó en enero de 2009 el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), que contiene las políticas y acciones dirigidas principalmente a generar empleo y a la protección de los grupos sociales más expuestos a los efectos de la desaceleración económica. Sin embargo, desde los primeros meses del año 2009 el gobierno principió a experimentar problemas en su presupuesto de ingresos debido especialmente a la drástica reducción de la captación tributaria.

Lo anterior obligó a realizar recortes presupuestarios en los tres cuatrimestres en que se dividió el año y a plantear al Congreso de la República, la autorización para emitir Q 3,000.0 millones en bonos del tesoro para completar el financiamiento del déficit, estimado en alrededor de Q 8,000.0 millones. Además de complementar el financiamiento del déficit presupuestario se esperaba que parte de los recursos provenientes de la emisión de bonos mencionada, se destinaria a financiar algunos proyectos contemplados en el PNERE, lo que se dificultó debido a que en tanto se discutía la aprobación de la mencionada emisión, se acumuló la deuda del gobierno, especialmente con los contratistas de obra pública, que amenazaron con detener la ejecución de dichos proyectos. Por esta razón no se ha podido determinar el grado de avance del programa de reactivación, ni se sabe sobre su continuidad en 2010 como programa del gobierno y de los proyectos contemplados en el mismo.

En este contexto, ante la necesidad de darle permanencia a las medidas adoptadas en 2009 y debido a que todavía priva la incertidumbre sobre la recuperación y por lo tanto, la necesidad de que el Gobierno Central continúe manteniendo una política anticíclica, aunque ésta sea moderada como lo fue el año pasado, se consideró de interés analizar la capacidad de las finanzas públicas del país para destinar recursos a este propósito, así como identificar el tipo de medidas de política económica adicionales que podrían ponerse en práctica para apoyar la reactivación de la economía nacional.

Con este objetivo, se analizan las expectativas de recuperación de la economía mundial, el grado de avance y logros del PNERE, la capacidad financiera del Gobierno Central para apoyar la reactivación económica del país, tanto para garantizar la continuidad del mencionado plan como para adoptar e implementar otras medidas de política económica que requerirían un flujo importante de recursos del presupuesto de inversión pública.

MOMENTO

Año 25 No. 3 - 2010

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Carlos González Arévalo
y Pedro Prado

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 23322002, 23310814
23347178 y 23347179
Fax: 23602259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Resumen de algunas teorías económicas relacionadas con el papel del Estado en la economía de un país

A través de la historia de los países y de la teoría económica, han surgido y se han aplicado, con resultados diversos, distintas políticas económicas que difieren en buena medida del grado de participación del Estado para implementar y dirigir dichas políticas en sistemas con economía mixta.

Las teorías desarrolladas fueron superadas progresivamente hasta su actual sofisticación y han sido puestas a prueba en situaciones de crisis como la de 1929 y la surgida en el 2008, cuyos efectos todavía no se han superado del todo. En la era contemporánea, con la excepción de dos o tres países donde el Estado todavía posee los medios de producción, en todos los sistemas económicos coexiste la economía de mercado con la participación del sector público, con diferentes grados de intervención de este último, dependiendo de las tendencias ideológicas y de los niveles de concertación política y social existentes.

En medio de la crisis, en busca de responsabilizar a algún sector en particular, se han dado afirmaciones en torno a que esta se debió a la ausencia de regulaciones y de supervisión de parte del Estado o que es el mercado el que no puede solucionar los problemas que gestaron la crisis. La crisis de

1929 coincidió con la aparición del libro de John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, cuyos fundamentos teóricos fueron incorporados a las políticas de reactivación adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos de América, plasmadas en la Full Employment Act de 1946 y en el New Deal.

La teoría de Keynes fundamentalmente impulsó una política de gasto público expansiva –creyó firmemente no solo que el Estado debía intervenir para hacer frente a las depresiones económicas, sino que también podía hacerlo–, a fin de inducir la afluencia de capitales del sector privado, para que mediante el incremento de la inversión se recuperaran los niveles de empleo y en general, la actividad económica. Es decir que como resultado de esta política, las finanzas públicas registraron déficits presupuestarios importantes, pero justificados por los efectos esperados en la reactivación de la economía.

En la actualidad, a pesar de que prevalece la variedad de teorías clásicas, neoclásicas y contemporáneas, así como de los adeptos a éstas, en términos generales sus fundamentos teóricos continúan siendo el sustento de las políticas económicas de los países. La actual crisis mundial obligó a los países desarrollados a adoptar medidas para contrarrestar sus efectos y propiciar la reactivación de sus economías, mediante la implementación de

La actual crisis mundial obligó a los países desarrollados a adoptar medidas para contrarrestar sus efectos y propiciar la reactivación de sus economías.

estímulos fiscales y dotación de recursos en forma de subsidios temporales a sus sistemas financieros, que derivó en la expansión de la oferta monetaria a niveles exorbitantes. Por supuesto que estas medidas de corte postkeynesiano fueron adversadas por académicos e investigadores de muchos países; sin embargo, ya existen señales de recuperación en las economías de esos países, sujeta todavía a los efectos secundarios, especialmente las que pudieran derivarse de los excesos de liquidez.

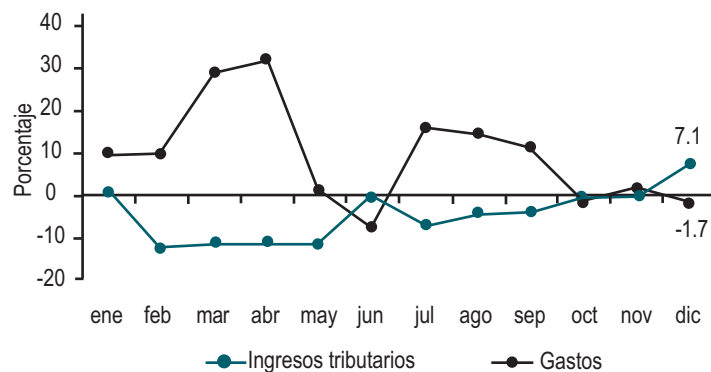
Guardando las distancias, en Guatemala, el Gobierno de la República como ya se señaló, elaboró y puso en práctica un plan de reactivación económica que identifica una serie de proyectos y acciones a realizarse con ese objetivo. Sin embargo, no pudo contar desde el inicio del programa con los recursos presupuestarios suficientes para financiarlo.

Análisis de la situación fiscal

Las finanzas públicas resintieron los efectos de la crisis económica durante el año 2009, reflejados en la baja de la recaudación tributaria, que indujo la búsqueda de otras fuentes de financiamiento para el funcionamiento del Estado, lo que redundó en el incremento del saldo de la deuda pública.

Otro aspecto crítico para las finanzas públicas fue la no aprobación del presupuesto planteado para el año 2010, por lo que de acuerdo con la ley regirá el aprobado para el año 2009, cuyo monto es de Q 49,723.1 millones¹ con la dificultad de que este último se basó en estimaciones poco probables de crecimiento económico, a pesar de las señales adversas de la economía mundial que se principiaron a observar desde el año 2007, que sirvieron de

Variaciones interanuales del gasto público y de los ingresos tributarios Año 2009



Fuente: elaboración propia con información del BANGUAT

¹ Presupuesto aprobado inicialmente.

base para proyectar una recaudación tributaria que no fue posible alcanzar y que además dificultó seriamente el cumplimiento de los compromisos financieros del Estado.

La caída de la recaudación de impuestos (4.7%), provocó un nuevo descenso en la carga tributaria que se situó en torno al 10%, menor a la tasa estimada al inicio del año en 12.4%, lo que de mantenerse en esas dimensiones reduce el margen de maniobra de las finanzas públicas para sustentar el fortalecimiento de las instituciones del Estado y generar bienestar y desarrollo económico a través de un gasto público focalizado hacia dichos objetivos, además de que limita seriamente las posibilidades de financiar el proceso de reactivación económica.

Al contrario de los ingresos, el comportamiento del gasto público por lo general mostró alzas durante 2009 (10.2% mensual en promedio), exceptuando los meses de junio y octubre cuando se redujo, lo que al contrastarlo con la baja de los ingresos tributarios motivó que la política fiscal fuese calificada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como ligeramente anticíclica, que implicaría un déficit fiscal ligeramente superior al 3.0% establecido en el acuerdo stand-by suscrito con dicha institución. No obstante, es preciso sentar las bases para una reforma integral del sistema impositivo del país, a fin de que, salvando el año 2010 en que se puede anticipar que el cierre fiscal estará mostrando una situación similar a la registrada en 2009 en cuanto a fuentes de financiamiento, no continúe en los años siguientes, en donde se esperaría que unida a la recuperación de la economía se obtengan mejoras en la recaudación fiscal por las reformas a implementarse, con el objetivo de equilibrar el presupuesto y reducir el déficit fiscal a los niveles observados en la mayoría de años de la década anterior.

Es preciso sentar las bases para una reforma integral del sistema impositivo del país.

Una justificación para tener en 2010 un cierre fiscal similar al de 2009 (con déficit en torno al 3% del PIB), sería que el gobierno aparte de mantener el soporte a los sectores sociales más vulnerables ante la crisis económica a través de las transferencias condicionadas y otros programas de solidaridad, también fortalezca el presupuesto de inversión económica para inducir la recuperación de los niveles de inversión privada y consecuentemente del empleo. No obstante, de nuevo se observa que la lentitud con que se toman las decisiones de políticas públicas podría incidir en demoras en la realización de proyectos que esperan ser reactivados. Más aún, que mejore la situación de las finanzas públicas para que tenga la capacidad de realizar obra, no solo la contemplada en el PNERE sino proyectos nuevos necesarios como complemento de este programa.

Expectativas de recuperación de la economía mundial

A pesar de la incertidumbre que todavía impera en torno a la recuperación de la economía mundial, al menos se están presentando señales positivas en algunas variables macroeconómicas en los países más severamente afectados. En efecto, las proyecciones de organismos internacionales prevén la recuperación del crecimiento de la economía mundial, así el FMI en su informe de abril de 2010, espera que ésta crezca en un 4.2% en el 2010 y 4.3% en 2011. Según la misma fuente, las economías avanzadas crecerán en 2.3% en 2010 y 2.4% en 2011, entre ellas la de Estados Unidos con un 3.1% y 2.6%, y el área del euro con 1.0% y 1.5%, respectivamente. Las economías emergentes y en desarrollo crecerían al 6.3% y 6.5%, en tanto que Latinoamérica lo hará al

4.0% en ambos años. Según la misma fuente, Guatemala mostraría un crecimiento de 2.5% y 3.5% en 2010 y 2011, respectivamente.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) manifestó antes de finalizar el año 2009, que la recuperación de la región será más rápida de lo previsto, con un crecimiento del 4.1% en 2010. Sin embargo, advierte que aún persisten dudas sobre si este repunte sería sostenible en el tiempo.

En su balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009, la comisión regional de las Naciones Unidas proyecta tasas positivas de crecimiento para la mayoría de países, pero explica que persisten dudas sobre si la recuperación será sostenida en el tiempo, ya que el escenario externo aún genera incertidumbre y podría afectar las expectativas de crecimiento de la región.

CEPAL señala que la reactivación será más notoria en América del Sur y Centroamérica, que alcanzarían en 2010 tasas de crecimiento de 4.7% y 3.0%, respectivamente, mientras que en el Caribe el repunte sería menor (1.8%). Sus proyecciones para países seleccionados son las siguientes:

| PAIS | Tasa crec. PIB |
|------------------------------------|----------------|
| Brasil | 5.5% |
| Perú y Uruguay | 5.0% |
| Bolivia, Chile y Panamá | 4.5% |
| Argentina y Surinam | 4.0% |
| México, Costa Rica y R. Dominicana | 3.5% |

Es de resaltar que según el informe de CEPAL, la salida de la crisis es atribuible a las políticas anticíclicas que permitieron enfrentar eficazmente las turbulencias externas, tales como la reducción de la tasa de interés, incremento de la

participación crediticia de la banca estatal, la expansión del gasto público y la aplicación de una variada gama de programas en el área social relacionados con el subsidio al consumo e iniciativa de apoyo a las familias pobres.

Para el caso de Guatemala, después de que en 2009 el PIB solamente creció en 0.6% según el BANGUAT, tasa baja que analizada dentro del contexto mundial, puede considerarse positivo que no haya registrado un valor por debajo de cero; las estimaciones de esta institución proyectan un crecimiento para 2010 que se ubicaría entre 1.3 y 2.1%.

Organismos internacionales consideran necesario que las políticas fiscales continúen brindando apoyo a la actividad económica en el corto plazo.

Como se observa, las proyecciones de crecimiento de las economías a nivel mundial son positivas; sin embargo, según los organismos internacionales todavía subsisten riesgos relacionados con los efectos de la desactivación de las políticas de apoyo implementadas principalmente por los países más avanzados, así como el riesgo de un mayor deterioro de los sistemas financieros, del mercado de vivienda y el retardo en la recuperación del empleo, que podrían rezagar la recuperación del gasto de los hogares. Adicionalmente, preocupa la sostenibilidad fiscal que podría impactar en los mercados financieros.

En vista de esta fragilidad en la recuperación económica, dichos organismos internacionales consideran necesario que las políticas fiscales continúen brindando apoyo a la actividad económica en el corto plazo, en torno a lo cual ha habido acuerdos consensuados entre los países más desarrollados. También recomiendan

implementar estrategias para retirar las políticas monetarias de apoyo², como darlas a conocer en forma oportuna para reducir los temores potenciales de inflación y sanear el sector financiero, en particular de los países desarrollados, realizando en forma gradual el retiro de las medidas de apoyo al sector financiero.

Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), alcances y logros hasta el final del año 2009

Como ya se indicó, en enero de 2009 el Gobierno de la República, con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos de la crisis mundial, dio a conocer este programa, cuyas políticas y acciones se agrupan en los temas siguientes:

- Política fiscal anticíclica
- Seguridad
- Política de empleo
- Política de protección social
- Políticas sectoriales prioritarias
- Implementación de la agenda de competitividad
- Política monetaria, cambiaria y crediticia
- Política financiera
- Política bancaria
- Integración Centroamericana
- Transparencia y calidad del gasto

En esta sección se resumen los avances alcanzados en la ejecución del PNERE de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Finanzas Públicas³. Su ejecución se basó en

Seis de las actividades no ejecutadas corresponden a iniciativas de ley que se esperaba fueran aprobadas por el Congreso de la República

un presupuesto de gasto público anticíclico, financiado con recursos externos a través de préstamos de apoyo presupuestario, negociados con organismos financieros internacionales antes de la crisis, complementados con una emisión extraordinaria de bonos del tesoro para hacer frente a la caída de los ingresos fiscales.

El programa buscaba fundamentalmente alcanzar el objetivo de generar empleos mediante la construcción de infraestructura pública, el apoyo a la inversión privada y a la diversificación productiva, principalmente en sectores productivos estratégicos del área rural; brindar protección social a los sectores más vulnerables, principalmente en pobreza extrema; mantener los balances macroeconómicos y la salud del sistema financiero y garantizar la transparencia en el gasto público, así como fortalecer el clima de negocios.

El recuento realizado por el Gobierno de las actividades contempladas en el PNERE al 31 de diciembre de 2009, es el siguiente:

| Actividades agrupadas | Cantidad | Porcentaje |
|------------------------------------|----------|------------|
| Total ejecutado satisfactoriamente | 57 | 69 |
| Con avance significativo | 16 | 19 |
| Con atrasos o totalmente detenidas | 10 | 12 |

Seis de las actividades no ejecutadas corresponden a iniciativas de ley que se esperaba fueran aprobadas por el Congreso de la República como la Ley de Modernización

² Retorno de los recursos proveídos por los bancos centrales a los sistemas financieros como parte de las políticas de reactivación económica.

³ Quinto Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala: *El gasto público como instrumento para enfrentar la crisis internacional*, Ministerio de Finanzas Públicas, Febrero de 2010.

Tributaria; Reforma Fiscal; Préstamo de Apoyo a la Electrificación Rural⁴; Ley de Alianzas para el Desarrollo⁵; Aprobación de Convenios Centroamericanos suscritos; y Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito.

Los principales logros según el informe gubernamental pueden resumirse en lo siguiente:

1. Se generaron 120,000 empleos a nivel nacional por medio de la construcción de infraestructura vial, realizada por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con una inversión de Q 4,500.0 millones, además del anticipo por Q 331.9 millones para el inicio del proyecto de la Franja Transversal del Norte.
2. Construcción y equipamiento de 2,000 aulas, 86 nuevos centros escolares; el Ministerio de Educación construyó infraestructura educativa por Q 160.0 millones.
3. La gestión de la administración pública, generó a través del Ministerio de Educación 30,600 empleos adicionales para maestros y personal administrativo. El Ministerio de Salud y Asistencia Social 7,000 empleos y hasta noviembre se habían contratado 3,900 policías más.
4. A través del Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía se desembolsaron Q 160.0 millones, que beneficiaron a 9,000 empresarios y que generaron cerca de 550 empleos.
5. El Sistema Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social apoyó la inserción laboral de 16,000 personas a nivel nacional.
6. En aplicación de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89), se aprobaron y registraron 113 empresas nuevas, con una inversión total de Q 978.0 millones, que generó 15,700 empleos.
7. El Ministerio de Energía y Minas reporta avances en la construcción de 9 hidroeléctricas y 3 plantas generadoras térmicas, con una inversión total de US \$ 1,000.0 millones.
8. A través del Programa Nacional de Incentivos Forestales (PINFOR) se invirtieron alrededor de Q 166.0 millones.
9. En promoción del desarrollo rural y reducción de la vulnerabilidad ante la crisis alimentaria, se reporta una inversión de Q 338.2 millones a través de PRORURAL en un equipo de 992 extensionistas en beneficio de 872,000 personas ligadas a la agricultura mediante sistemas de riego, invernaderos, sistemas de vigilancia fitosanitaria y manejo y conservación de bosques. También se renegoció la deuda agraria a través de FONTIERRAS y se apoyó el programa de arrendamiento de tierras con 32,773 créditos por Q 65.0 millones.
10. En relación al objetivo de salvaguardar a los grupos más vulnerables del impacto de la crisis, el gasto social (en educación, salud, ciencia y cultura, asistencia social y vivienda) mostró un incremento del 24% con un total de Q 3,0855 millones, lo que representó el 5.3% del PIB.

En cuanto a los programas de protección social, que son prioritarios para el Gobierno, pueden mencionarse el de Mi Familia Progresiva y del Adulto Mayor, por medio de los cuales se brindó asistencia social y protección directa a aproximadamente 560,000 familias, con un beneficio indirecto a 2.8 millones de personas. Para el primero se

⁴ Aprobado por medio del Decreto Legislativo 10-2010, para entrar en vigencia el 1 de abril de 2010. Este préstamo, que se identifica como "Programa Multifase de Electrificación Rural - Fase I", contempla recursos por US\$ 55 millones y fue suscrito con el BID.

⁵ Aprobada por el Congreso de la República mediante Decreto 16-2010, de fecha 13 de abril de 2010.

desembolsaron Q 968.7 millones y para el segundo Q 402.8 millones en beneficio de 92,000 personas. El Programa Nacional de Resarcimiento ejecutó Q 90.1 millones, que benefició a alrededor de 3,700 personas.

Adicionalmente, se invirtieron Q 72.4 millones en beneficio de 186,000 personas en la atención de la emergencia alimentaria del corredor seco por la escasez de lluvia (Jalapa, Jutiapa, Chiquimula, Zacapa y Santa Rosa), programa que no fue previsto en el PNERE.

11. Con relación al acuerdo Stand-by suscrito con el Fondo Monetario Internacional en abril de 2009 en apoyo al programa de Gobierno para afrontar la crisis, de acuerdo con el informe de esta institución emitido en diciembre de 2009, en ocasión de la revisión realizada al país conforme al Artículo IV del Convenio Constitutivo de dicha institución, al referirse al cumplimiento de las metas establecidas en el acuerdo citado, puntualizó que el país contó con:

- a. Una política fiscal anticíclica que permitió compensar en alguna medida la caída en el consumo y la inversión, mediante el incremento del gasto público;
- b. una política monetaria anticíclica que se reflejó en una reducción de la tasa de la política monetaria, sin causar repuntes en los niveles de inflación;
- c. un tipo de cambio flexible que permitió absorber el choque de la crisis sin que se observara un aumento en la inflación;
- d. una adecuada supervisión del sistema financiero que coadyuvó a

Una política monetaria anticíclica que se reflejó en una reducción de la tasa de la política monetaria, sin causar repuntes en los niveles de inflación.

mantener la solidez del mismo.

El informe también destacó el crecimiento económico observado por el país en 2009 como positivo de 0.6%, uno de los pocos países de la

región que lo logró en el contexto de la crisis; la preservación de la estabilidad macroeconómica interna, que se refleja en una tasa de inflación cercana a cero y un déficit fiscal de 3.2% del PIB; fue resguardada la estabilidad externa, reflejada en una acumulación de reservas monetarias internacionales y en un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos equivalente a 1.0% del PIB en 2009.

12. En relación al clima de negocios, a pesar de la crisis, el Ministerio de Finanzas Públicas en el informe de referencia, manifiesta que Guatemala presentó mejoras de calificación en 6 de los 7 principales indicadores de calificación internacional. De esta manera, avanzó un puesto en el Índice de Desarrollo Humano; 4 puestos en el Índice de Competitividad Global; 7 puestos en la Calificación de "Doing Business"; 10 puestos en el "Standard Forum"; 12 puestos en el Índice de Percepción de Corrupción y 9 en el Índice de Riesgos de Estados Fallidos. En el Foro Económico Mundial, Guatemala pasó de 84 a 80 de un total de 133 países. Las calificaciones de riesgo país otorgadas por calificadoras internacionales permanecieron inalteradas durante 2009.

Además, se mantuvo el presupuesto de seguridad y se promovió la aprobación de leyes en esa materia. La ejecución del presupuesto de seguridad en 2009 fue de Q 4,470.1 millones, que equivalen a un incremento del 1.5% en relación al de 2008.

13. Finalmente, según se informa, se continuó avanzando en la mejora de la transparencia, lo que se plasmó en:

- a. Entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008)
- b. Entrada en vigencia y aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19-2009)
- c. Presentación al Congreso de la República de iniciativas de ley para el Fortalecimiento de la Transparencia y el Combate a la Corrupción:
 - i) Ley de Servicio Civil
 - ii) Ley contra el Enriquecimiento Ilícito y contra el Soborno Transnacional
 - iii) Entrada en vigencia del Reglamento de Personas expuestas Políticamente.

También se suscribieron convenios como el del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de la Federación de Estados Unidos Mexicanos y el Acuerdo de Colaboración en Atención a casos de Corrupción con Acción Ciudadana de Guatemala. Además, el MINFIN adoptó varias normas y procedimientos para

mejorar la eficiencia y transparencia del gasto público.

A pesar de que el informe contiene información abundante sobre los logros del programa, no consigna en términos cuantitativos lo que no fue posible realizar ni cuantifica lo que queda pendiente de hacer, lo que daría una mejor perspectiva para evaluar de manera objetiva los resultados que se reportan. El informe tampoco da a conocer si cabe esperar todavía resultados derivados de prolongar la vigencia de las políticas y acciones contempladas en el plan, ni el tiempo que se requeriría para su conclusión.

El MINFIN adoptó varias normas y procedimientos para mejorar la eficiencia y transparencia del gasto público.

Posibilidades financieras del Gobierno Central para darle continuidad al PNERE y emprender políticas adicionales para apoyar la recuperación económica del país

La situación de las Finanzas Públicas durante 2010 no es alentadora, ya que está vigente el mismo presupuesto aprobado para el año 2009, carente de una base sólida por el lado de los ingresos tributarios, pues la iniciativa de ley presentada a finales del año pasado que contenía modificaciones para algunos impuestos y la creación de un nuevo, no fue aprobada e impidió obtener más recursos; en el mes de marzo se presentó otra iniciativa que tampoco ha sido aprobada por el Congreso de la República. Cabe recordar que el monto de este presupuesto es de Q 50,031.9 millones y que debido a las restricciones financieras provocadas por la crisis económica se ejecutó en un 91% al mes de diciembre.

En el contexto apuntado, es limitada la capacidad financiera del Estado para llevar a cabo acciones que impulsen la actividad económica y en

especial, para generar empleo a través de la construcción de infraestructura productiva, debido a que aún no se cuenta con la certeza necesaria si el Estado tendrá los ingresos previstos que generaría la reforma fiscal, cuya última propuesta se ha indicado que es de carácter integral.

Lo anterior induce a considerar que el presupuesto público durante este año dependerá significativamente del endeudamiento interno y externo, como herramienta que en la coyuntura de crisis económica era necesario utilizar pero que no debe rebasar los límites que permite la estabilidad macroeconómica. Como parte de esta nueva deuda, el Congreso de la República aprobó la emisión de Q 4,500.0 millones en bonos del tesoro que servirán para complementar los recursos que requiere el espacio fiscal entre ingresos y gastos del Estado.

Entre las actividades consideradas con atraso significativo o totalmente detenidas y para las que se requerirán fondos significativos en su implementación, pueden mencionarse las siguientes:

- Ejecución de proyectos de electrificación rural.
- Establecer un fondo de garantía (FOGA) orientado a garantizar las operaciones de compra por parte de las entidades del sistema bancario, de cartera generada por entidades de microfinanzas y cooperativas, con el fin de multiplicar las disponibilidades de financiamiento para el sector vivienda.
- Impulsar proyectos estratégicos como la licitación de ciertos servicios portuarios.

Preferiblemente las actividades indicadas deberían ser una de las principales metas de ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado a fin de continuar el apoyo a la recuperación de la actividad económica en el corto plazo. En ese sentido es preciso recordar que el Estado incide significativamente en la economía a través del gasto público, motivando el consumo y en consecuencia fortaleciendo la demanda agregada. Sin embargo, también es imprescindible que el Gobierno dé muestras de que continuará fortaleciendo la inversión pública para inducir la inversión privada y contribuir a la generación de un ambiente propicio para ello.

Dadas las restricciones presupuestarias y considerando los compromisos ineludibles del gasto público, tales como las asignaciones a las entidades descentralizadas y autónomas, es aún más difícil pensar en disponer de recursos adicionales para los programas y actividades cuya función esté dedicada específicamente a continuar apoyando la reactivación económica del país. Probablemente lo mejor para atender esta necesidad sea una reestructuración presupuestaria en ese pequeño margen de maniobra que permite el presupuesto y focalizar los recursos hacia ese fin, o investigar y aprovechar fuentes internacionales de recursos para proyectos específicos con características ventajosas para el país.

Al hacer una exploración de posibles programas presupuestarios, considerados dentro de los presupuestos institucionales en donde pudieran llevarse a cabo actividades dirigidas a la reactivación económica, se identificaron los siguientes:

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: programa presupuestario

denominado Gestión de Desarrollo Rural Agropecuario, que contempla recursos por un monto de Q 246.5 millones, distribuido en los siguientes subprogramas presupuestarios:

- Generación de capacidades, habilidades y competitividad (Q 26.8 millones)
- Agricultura a pequeña escala (Q 135.5 millones)
- Apoyo a la producción y diversificación agropecuaria (Q 36.1 millones)
- Sistema financiero rural (Q 48 millones)

Dentro de este ministerio también se identifica el programa presupuestario Asistencia Alimentaria y Desarrollo Rural (Q 143.9 millones) en el que se contempla la actividad denominada Asistencia Técnica para la Reconversión Productiva, cuyo monto asignado es de Q 30 millones. Por el lado del presupuesto de inversión de este ministerio también se observa el componente llamado Desarrollo Rural Región Central, Suroriente y Nororiente con recursos financieros aproximados de Q 17.5 millones. A pesar de que las actividades consideradas en estos rubros presupuestarios ya deben estar plenamente planificadas y probablemente estén en ejecución, sería conveniente su revisión y orientación en el marco de la recuperación económica.

La ejecución del presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda resulta vital en el marco de la recuperación, en especial por la capacidad de generar empleos para la construcción y el mantenimiento de infraestructura.

Específicamente, es notorio en los flujos de efectivo dirigidos al programa presupuestario

La ejecución del presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda resulta vital en el marco de la recuperación

denominado *Desarrollo de la Infraestructura Vial* que representa la mayoría (54.2%) del total del presupuesto del ministerio, lo que lo convierte en pilar para la ejecución de los lineamientos seguidos por el PNERE para estimular el mercado laboral. En el presupuesto del Estado se asignó un monto de Q 1,996.3 millones para la infraestructura vial, desagregado principalmente de la siguiente manera:

- Construcción y ampliación de la red vial con un monto total de Q 321.3 millones.
- Rehabilitación de la red vial con una asignación de Q 252.6 millones.
- Pavimentación de caminos y rutas con un total de Q 419.6 millones.
- Mejoramiento de la red vial por administración, Q 33 millones.
- Subprograma presupuestario Mantenimiento de la red vial, Q 814.4

La importancia que tienen las carreteras, caminos y rutas ha dependido del nivel de transporte comercial y conexiones con ciudades estratégicas, en donde se necesita conectar centros de producción y distribución con los centros de embarque por las diferentes vías. Una de ellas es la ruta conocida como CA-01 que conecta el este y oeste del país, la cual, ha sido objeto de mejoras en tramos claves, tales como Chimaltenango - Tecpán y el de Santa Elena Barillas - Barberena, a las que se les habría asignado Q 115 millones. Asimismo, la Franja Transversal de Norte tendría un total de Q 11 millones, dando inicio a uno de los proyectos de alto impacto por la cantidad de kilómetros en construcción y empleo de mano

de obra, con el objeto de conectar la frontera con México e Izabal; este tramo carretero es de gran importancia para la comercialización marítima de mercancías y acceso a mejores fuentes de transporte para pequeños productores de municipios que se interconectarán con este proyecto.

Propuesta de políticas que podrían apoyar la reactivación económica

En términos generales, el PNERE incluyó políticas y acciones que ya estaban incluidas en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno y en la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia que anualmente aprueba la Junta Monetaria, así como de los planes del Gobierno de la República, en especial lo referente a los programas sociales implementados a partir del año 2008, cuando inició su gestión. No obstante, se considera que todavía existen actividades que requieren atención para coadyuvar a la reactivación económica del país y complementar los logros que hasta ahora muestra el PNERE.

Renegociación de plazos de la deuda pública

Con el objeto de atenuar el impacto del servicio de la deuda pública en las finanzas públicas, podría explorarse la viabilidad de reprogramar los pagos de la deuda interna a través de una emisión de títulos a plazos más largos que los vigentes, que cubriera por lo menos dos años del servicio de la misma. En la práctica esto implicaría que los pagos más inmediatos de atender se cubrirían con el producto de la colocación de la nueva deuda, la cual idealmente se emitiría únicamente por el monto que se va a sustituir para que el saldo total de la deuda no se incremente, a un plazo no menor de diez años y a tasas de interés de mercado, que incluso, dependiendo de cuando se colocó la deuda a sustituir, pudiera haberse colocado a tasas de interés más altas que las que se podrían

obtener al presente, generando un ahorro. La disponibilidad así generada le daría margen al Gobierno Central para reducir su gasto y/o el déficit fiscal, o emplearla en la atención de proyectos en ejecución contemplados en el PNERE; tal propuesta estaría orientada a fortalecer el esfuerzo que está realizando la política anticíclica en tanto se recupera la economía nacional y con ello también la recuperación de la recaudación de impuestos.

Fortalecimiento de la inversión pública

En tiempo normal, más aún en tiempos de crisis es fundamental, la inyección de recursos a la actividad económica a través de la inversión en actividades que a su vez multipliquen sus efectos positivos mediante la inducción a otros sectores. Esta situación coadyuvaría a incrementar el empleo para que los sectores productivos se involucren activamente en la recuperación del dinamismo de la actividad económica del país.

El inversionista con mayor capacidad para esto es el Estado, por lo tanto se considera que el Gobierno Central debiera no solo fortalecer financieramente los programas existentes, sino implementar otros que contribuyan a un mayor aprovechamiento de las condiciones del país y coadyuvar al fortalecimiento del sector empresarial para continuar mejorando los índices de competitividad, particularmente en la coyuntura que ofrecerá la recuperación del comercio internacional que se espera por la salida de la crisis mundial.

En este sentido, se podrían agrupar en dos vertientes: por un lado las inversiones en apoyo a las actividades productivas en pequeña escala para el mercado nacional y las de construcción de vivienda; y por la otra, las de apoyo a la producción y comercialización de los productos de exportación.

De apoyo crediticio para actividades productivas en pequeña escala e intensivas en mano de obra para generar empleo

- a) Gestionar en los bancos del sistema la creación de cupos y líneas de crédito destinados al fomento de pequeñas y medianas empresas, específicamente dirigidos a la adquisición de bienes de capital para la formación de nuevas empresas, en condiciones de plazo y tasas de interés acordes con el mercado financiero, así como con las necesidades del sector.

Para ello, será necesario negociar con este sector y apelar a la necesidad de que colaboren en un programa con carácter excepcional que debería recibir algún tratamiento especial en los requisitos aplicables a la cartera crediticia, particularmente en el tema de las reservas de valuación de los créditos o en los requerimientos mínimos de capital. Además de los requisitos usuales en el otorgamiento de crédito se obtendría el beneficio de que estas nuevas empresas gestionen su número de registro tributario, lo que contribuiría a la ampliación de la base tributaria del país.

- b) Complementariamente, agilizar la emisión de la Ley de Sociedades de Microfinanzas, a fin de fortalecer la captación de recursos del público por parte de las empresas que otorgan crédito actualmente al sector informal, a tasas de interés más altas que las de mercado, encareciendo su operación porque los fondos que manejan provienen de créditos bancarios que obviamente ya tienen incorporado el margen financiero para los bancos.

- c) Fortalecer los esfuerzos para la aprobación e implementación de los mecanismos financieros que brinden apoyo a la construcción de vivienda, en especial la de tipo popular, actividad que aparte de impulsar el empleo contribuye a la solución de uno de los principales problemas sociales del país. Sobre este tema, ya se han realizado análisis para la constitución de dos fondos, el Fondo de Garantía (FOGA) y el Fondo para Vivienda (FOVI).

- d) Entre otros programas que podría impulsar el Gobierno de la República, estaría la construcción de caminos vecinales en pequeñas comunidades del interior para integrar su producción a otros mercados nacionales, mejorar sus condiciones de vida y generar empleo. Asimismo, convendría, a partir de un inventario de sitios con potencial turístico subexplotados, ejecutar obras de infraestructura para mejorar el acceso a los mismos e inducir inversiones del sector privado, especialmente en servicios de electricidad, telefonía y hotelería, teniendo como fin último el fomento del turismo nacional e internacional.

Agilización de políticas relacionadas con la mejora de las condiciones de competitividad del país, seguridad ciudadana y fortalecimiento de la infraestructura productiva

Las actividades enunciadas en este grupo están incluidas dentro del PNERE y según el informe ya citado, son objeto de seguimiento por instancias del gobierno y de programas especiales que involucran al sector privado como PRONACOM e Invest in Guatemala, entre ellas la mejora de la infraestructura de carreteras, puertos y aeropuertos, generación de energía a costo menor, reducción de los trámites para

la apertura de empresas y otras. En vista de que a pesar de los logros del PNERE todavía queda mucho por hacer, lo recomendable es que las instancias creadas por el Gobierno y organizaciones empresariales continúen realizando sus mejores esfuerzos para que el país continúe escalando posiciones en los índices de competitividad a nivel mundial, a fin de seguir impulsando la diversificación de la producción exportable y fortalecer su presencia en los mercados internacionales.

Otras

Dado que los resultados de los programas de seguridad alimentaria podrían calificarse como modestos, y ante la incertidumbre de cómo será el comportamiento de la estación lluviosa en 2010, que en todo caso está expuesta a los fenómenos naturales, convendría fortalecer los recursos y los apoyos que necesitan los agricultores, particularmente los ubicados en el canal seco, y más aún, anticiparse a la llegada de la época lluviosa, propiciando que los productores indicados cuenten con tierra, abonos, riego y tecnologías apropiadas que les haga depender en menor medida de la lluvia, como sería la instalación de invernaderos, con la debida anticipación. Esto aparte de generar empleo, evitaría presiones adicionales sobre el Índice Precios al Consumidor, garantizando suficiente oferta de productos agrícolas, especialmente de granos básicos.

Conclusiones

1. En una economía mixta como la de Guatemala, la participación del sector público en la formulación y conducción de la política económica es relevante, independientemente de la orientación doctrinaria y filosófica del gobierno de turno. De manera análoga a lo

implementado por los países desarrollados ante la crisis, aunque en menor dimensión, el Gobierno Central diseñó y presentó en enero de 2009 el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), que contiene las políticas y acciones dirigidas principalmente a generar empleo y a la protección de los grupos sociales más expuestos a los efectos de la desaceleración económica.

En una economía mixta como la de Guatemala, la participación del sector público en la formulación y conducción de la política económica es relevante.

2. A través de la historia de los países y de la teoría económica, han surgido y se han aplicado, con resultados diversos, distintas políticas económicas que difieren en buena medida en función del grado de participación del

Estado en la implementación y dirección de dichas políticas en los sistemas con economía mixta. Las teorías desarrolladas fueron superadas progresivamente hasta su actual grado de sofisticación y han sido puestas a prueba en situaciones de crisis como la de 1929 y la surgida en el 2008, cuyos efectos todavía no se han superado.

3. Las finanzas públicas resintieron los efectos de la crisis económica durante el año 2009, reflejados en la baja de la recaudación tributaria, que indujo la búsqueda de otras fuentes financieras para el funcionamiento del Estado, lo que redundó en el incremento del saldo de la deuda pública. Otro aspecto crítico para las finanzas públicas fue la no aprobación del presupuesto planteado para el año 2010, por lo que de acuerdo con la ley regirá el aprobado para el año 2009, aunque seguramente obligará a la readecuación de los techos presupuestales.
4. La caída de la recaudación tributaria (4.7%), provocó un nuevo descenso en la carga

tributaria que se situó en torno al 10%, menor a la tasa estimada al inicio del año en 12.4%, lo que de mantenerse en esas dimensiones reduce el margen de maniobra de las finanzas públicas para sustentar el fortalecimiento de las instituciones del Estado y generar bienestar y desarrollo económico a través de un gasto público focalizado hacia dichos objetivos, además de que limita seriamente las posibilidades de financiar el proceso de reactivación económica.

5. El programa de reactivación del Gobierno buscaba fundamentalmente alcanzar el objetivo de generar empleos a través de la construcción de infraestructura pública, el apoyo a la inversión privada y a la diversificación productiva, principalmente en sectores productivos estratégicos del área rural; brindar protección social a los sectores más vulnerables, principalmente en pobreza extrema; mantener los balances macroeconómicos y la salud del sistema financiero y, garantizar la transparencia en el gasto público, así como fortalecer el clima de negocios.
6. De acuerdo con el informe del Ministerio de Finanzas Públicas, de las 83 actividades contempladas en el programa, se ejecutaron satisfactoriamente 57 (69%); 16 se reportan con avance significativo (19%); y 10 con atrasos o detenidas (12%). Sin embargo, dicho informe no consigna en términos cuantitativos los efectos esperados no percibidos, ni los resultados que todavía cabría esperar si se diera la prolongación de la vigencia del programa, tampoco el tiempo que requerirá la conclusión de los proyectos incluidos en el mismo; todo lo cual daría una mejor perspectiva para intentar un balance objetivo de los logros reportados.
7. No obstante que el contenido del PNRE es bastante completo, si se asume que todavía no ha concluido su desarrollo y que la recuperación económica del país requiere esfuerzos adicionales, se considera que existen actividades que requieren atención para coadyuvar al logro de este objetivo, tales como la renegociación del plazo de la deuda pública interna, fortalecimiento de la inversión privada como apoyo crediticio para actividades productivas en pequeña escala e intensivas en mano de obra para generar empleo, así como la agilización de políticas relacionadas con la mejora de las condiciones de competitividad del país, seguridad ciudadana y fortalecimiento de la infraestructura productiva.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO