



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

¿Truco o trato?

**Mecanismos para la obstaculización de las reformas tributarias en Guatemala,
1985-2010
Informe final**

**Investigadores :
Dina Fernández
Enrique Naveda**

Julio, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

ÍNDICE

RESUMEN	3
DESCRIPTORES	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. LA REFORMA TRIBUTARIA, UN DOMINIO RESERVADO DE LA DEMOCRACIA.....	6
3. GUATEMALA, UNA SUCESIÓN DE INTENTOS FRUSTRADOS.....	8
2.1. EL GOBIERNO DE VINICIO CEREZO (1986-1991).....	8
2.2. EL GOBIERNO DE JORGE SERRANO (1991-1993).....	10
2.3. EL GOBIERNO DE RAMIRO DE LEÓN (1993-1996)	12
2.4. EL GOBIERNO DE ÁLVARO ARZÚ (1996-2000)	14
2.5. EL GOBIERNO DE ALFONSO PORTILLO (2000-2004)	16
2.6. EL GOBIERNO DE ÓSCAR BERGER (2004-2008).....	18
2.7. EL GOBIERNO DE ÁLVARO COLOM (2008-A LA FECHA)	20
4. MECANISMOS DE DIÁLOGO, PRESIÓN Y SABOTAJE.....	24
5. ACTORES Y CONDICIONANTES DEL ÉXITO (DEL SABOTAJE) Y DEL FRACASO (DE LAS REFORMAS).....	33
4.1. LA BRUMA:	33
4.2. LAS MURALLAS	35
4.3. EL SECTOR PRIVADO ORGANIZADO	38
4.4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	43
4.5. LOS DEMÁS ACTORES.....	46
6. EL GASTO PÚBLICO, ¿UN DOMINIO RESERVADO?.....	47

Resumen

Tras múltiples intentos de la reforma tributaria por parte del gobierno de Guatemala ha realizado grandes esfuerzos, sin embargo, han sido obstaculizados, convirtiéndolo en un dominio reservado en la democracia

En esta construcción, hay dos eventos sustanciales que pudieron ayudar a fortalecer la reforma tributaria como: Acuerdos de Paz de 1996 y el Pacto Fiscal de 2000 sin embargo, fueron escasos los logros en esta materia.

Durante los periodos de gobierno se pueden destacar la labor realizada en esta materia, así como problemas presentados que dificultaron su consolidación, como por ejemplo: la aprobación de seis impuestos entre ellos: sobre la renta, modificaciones al IVA e impuestos sobre inmuebles, fomento avícola, circulación de vehículos, papel sellado y timbres fiscales, así como el mayor enfrentamiento entre el sector privado y el gobierno en el periodo democrático, protestas del sector privado ante las propuestas del gobierno, entre ellos el sindicato aduanero, firmar de los Acuerdos de Paz, dificultades para cancelar salarios públicos en los primeros meses de 1996, se aprueba la ley del impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET), se crea la institución que entonces concentraría el control de los impuestos, la administración aduanera y la persecución de la evasión “Superintendencia de Administración Tributaria”, inicio del proceso de negociación respecto a la temática fiscal en el que las partes no sólo eran la tradicionales, el Estado y CACIF, sino que se abría la puerta a diferentes sectores sociales con el fin de “legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento”. Era el Pacto Fiscal, entre otros.

Se han creado mecanismo de diálogo principalmente con la élite económica fracasando al olvidar al sector privado organizado, así mismo, de enfrentamiento como medidas de poder juro que pretenden coaccionar al proponente para que retire la iniciativa de reforma, tajante y blando, forma de coerción que a corto plazo presionan o desacreditan al postulante mediante la difusión de opiniones o de datos y generan un clima que se percibe como de oposición generalizada a la tentativa, ambos mecanismo generan un clima hostil.

El ambiente donde se han creado estos mecanismos está constituido por una cultura guatemalteca anti-impositiva, influyendo en la reforma tributaria. Es importante tomar en cuenta que en esta cultura también cuenta con murallas que tienen cimientos que han obstaculizado las reformas y como consecuencia el desequilibrio de fuerzas en la población, destacándose la labor del sector privado organizado con la participación directa en el sistema político, que tiene como mayor característica su fragmentación, que debilita el consenso y la toma de decisiones en esta material. Esta cultura también se puede observar en la

poca participación de las organizaciones sindicales, de la sociedad civil entre otros actores.

Descriptoros

Reforma tributaria en Guatemala, dominio reservado en Guatemala, mecanismos de diálogo de la reforma tributaria en Guatemala, mecanismo de enfrentamiento de la reforma tributaria en Guatemala, sabotaje de la reforma tributaria en Guatemala, cultura anti-impulsiva en Guatemala.

“La Reforma Fiscal no la hicimos porque teníamos que pedirle permiso a éste, a éste, a éste. Pero no debemos olvidar que somos electos, tenemos la potestad de hacerlo”.

Rafael Espada, vicepresidente de la República,

durante una entrevista en A las 8:45.

“Los partidos políticos son vehículos electorales, y frágiles institucionalmente, por lo que la fuerza relativa de los grupos de interés es mayor. Y el Ejecutivo es débil, carece de un servicio civil moderno, y está plagado de instituciones politizadas. Todo eso da lugar a un desequilibrio de fuerzas entre el Estado y los grupos de interés”.

*Richard Aitkenhead Castillo,
ministro de Finanzas de Jorge Serrano Elías.*

1. Introducción

La investigación presente procura describir los mecanismos mediante los cuales los intentos de reforma tributaria en Guatemala han sido sabotados, obstaculizados o degradados desde 1986, cuando la elección de Vinicio Cerezo a la Presidencia marca el llamado “retorno a la democracia”. De los cuatro enfoques que Lledo, Schneider y Moore (Fuentes y Cabrera, 2005)ⁱ han identificado para evaluar reformas tributarias, utilizaremos el político, o más en concreto, el de la economía política. Esta forma de aproximarse al problema permitirá explorar las relaciones entre los actores, las instituciones y los incentivos, y cómo los dos últimos condicionan o afectan los intereses del primero.

El análisis de economía política de las reformas tributarias ayudará a mostrar cómo y por qué los procesos políticos que sirvieron para negociar los términos de las reformas nunca resultaron en transformaciones profundas ni, menos aún, sostenibles; y en definitiva, concederá una visión general de cómo las reformas fiscales se han constituido en una suerte de dominio reservado que debilitan la democracia guatemalteca.

2. La reforma tributaria, un dominio reservado de la Democracia.

Entendemos por dominio reservado aquel tema de interés público que sucesivos gobiernos de distinto corte ideológico han señalado como esencial pero que, tras múltiples intentos de reforma liderados por diversas fuerzas políticas, permanece intacto o inalterado en lo sustancial.

La escasez y la tibieza de las reformas nace tanto de una norma constitucional que impide a los representantes llevarlas a cabo cuanto de un desequilibrio en la correlación de fuerzas que permite que los grupos de interés bloqueen las modificaciones trascendentales.

Entre los grupos de interés es posible encontrar tanto altos funcionarios públicos como grupos no electos: la característica que une a los actores capaces de reservar dominios no es su representatividad, sino su posibilidad de amenazar de forma creíble al Gobierno –incluso con la sombra de un golpe de Estado- o, dada su magnitud y su poder, de poner en jaque la estabilidad política del país.

Hay que tener cuidado, sin embargo, de no confundir un dominio reservado con la oposición legítima y democrática a una política de gobierno. La clave para diferenciarlos se halla en dos elementos: en si los actores son representantes electos por la ciudadanía, rinden cuentas y aceptan las leyes; y en la

temporalidad de su oposición.

En Guatemala, la reforma tributaria forma parte del grupo de dominios que han estado reservados durante el periodo de los gobiernos civiles.

Desde el día de enero de 1986 en que Vinicio Cerezo tomó posesión de su cargo como Presidente de la República hasta hoy han pasado veinticuatro años y seis personas más han ocupado el sillón presidencial. En algún momento de sus administraciones todas ellas han albergado esperanzas de incrementar los ingresos del Estado y en ciertos casos incluso de alcanzar una reforma fiscal. Cada gobierno, con independencia de su signo ideológico, ha presentado enmiendas de cierta magnitud al sistema tributario.

Dos momentos, no obstante, han sido clave en este tiempo, y ambos pudieron haber servido como engranajes de la transformación fiscal y tributaria del país: los Acuerdos de Paz de 1996 y el Pacto Fiscal de 2000. Ambas oportunidades se perdieron. Muchos de los compromisos adquiridos por el Estado en los primeros están lejos de conseguirse. Las negociaciones para alcanzar el segundo -los acercamientos entre actores casi antagónicos que tanto costó lograr-, fueron rechazadas por el Gobierno del FRG, después de que ya hubieran cuajado.

Hoy, cuando este cuarto de siglo ha contemplado cierta mejoría tanto por el lado del ingreso como del gasto público, los avances en el ámbito tributario están muy por debajo de las expectativas y en comparación con países ajenos al Istmo resultan mínimos. Además es posible decir que han ocurrido pese a haber sido sistemáticamente obstaculizados o diluidos a menudo por la oposición de la élite económica y sus cámaras patronales.

Los escasos logros se inscriben en un entorno muy frágil y sin mucho esfuerzo es posible derribarlos. No es raro encontrarse con retrocesos, todavía hoy, cuando se va volviendo cada vez más evidente que el Estado desfinanciado no puede hacer frente de manera apropiada a casi ninguno de los retos que tiene por delante: ni a los de cuño antiguo, que arrastra desde hace décadas, ni a los que vienen con la globalización.

Los inveterados problemas de educación y de salud -cuya intersección más devastadora se concentra probablemente en un dato, el de que uno de cada dos niños padece desnutrición crónica- se ven potenciados por nuevos problemas como la vulnerabilidad ambiental y las consecuencias del cambio climático, las repercusiones de la crisis económica internacional, la transnacionalización del crimen organizado y el fortalecimiento de sus grupos en Centroamérica, por las migraciones masivas, las secuelas de la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y la transformación de las relaciones de fuerza en la sociedad, entre otros.

Con la carga impositiva más baja de la región, el Estado guatemalteco encuentra cada vez mayores dificultades para proveer las condiciones en que sus ciudadanos puedan gozar de bienestar. Sin una política de calidad del gasto y de combate a la corrupción, el Estado erosiona la confianza que los ciudadanos pueden tener en él y se hace cada vez más difícil promover una reforma tributaria.

3. Guatemala, una sucesión de intentos frustrados

2.1. El Gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1991)

En el entorno de la transición a la democracia, el ambiente era esperanzado pero en absoluto apacible. Había tensión, resquemores, recelos y desconfianzas. El primero de los gobiernos civiles, el de Vinicio Cerezo, tenía ante sí desafíos hercúleos que requerían grandes reformas y acuerdos. El advenimiento de la democracia había alimentado las ilusiones de cambio en un país acostumbrado al autoritarismo y la opacidad. El nuevo presidente había tomado el mando con el anhelo de resolver de forma política un conflicto armado que ya cumplía veintiséis años y definir el futuro de Guatemala en términos más incluyentes.

En buena medida, el segundo objetivo pasaba por mejorar las condiciones económicas y financieras del país, pero sobre todo por disminuir la “deuda social” del Estado, la inversión pública que había dejado de hacerse en sectores como la salud y la educación, perjudicando directamente a la población pobre, debido al enorme gasto que implicaba una guerra interna.

Las finanzas estatales no permitían responder a las exigencias que pesaban sobre el gobierno demócrata cristiano. Guatemala se debatía en una crisis económica que afectaba al continente y que se había recrudecido a mediados de la década con el descenso del producto interno bruto, desequilibrios en la balanza de pagos y grandes tensiones en la inflación. Si el Ejecutivo quería hacer avanzar el país en la dirección de su proyecto, debía proponer un cambio en las políticas fiscales. Así lo entendía Cerezo. La respuesta fue una de urgencia. El Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo que aprobó el Congreso, un programa temporal, planteado con una fecha de caducidad de 46 meses, fue una forma de ganar tiempo que le dio cierto aire a la Hacienda pública pero no impidió que para el año siguiente se previera un déficit fiscal de Q542 millones que equivalía al 3.1% del PIB.

Los planes y la ambición del gobierno no habían menguado y a mediados de 1987 éste hizo público el plan de reforma fiscal que había de sufragar su programa. La relación del Ejecutivo con la cúpula empresarial, jalonada hasta entonces por las críticas del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas,

Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), después de que el gobierno impusiera nuevos controles aduaneros a las importaciones, no había sido del todo distendida; pero presuntamente los nueve proyectos de ley para la reforma habían sido pactados en una negociación de élitesⁱⁱ. Sin embargo, a finales de agosto, CACIF reaccionó con intransigencia ante el proyecto de reforma, le puso un ultimátum al gobierno y anunció que de no cumplirse sus exigencias de declarar dos meses de moratoria antes de enviar el paquete tributario al Congreso, tomaría medidas de hecho. En esos días, el presidente de la Cámara de Comercio, Edgar Heinemann, en un intento por poner a la población en contra del gobierno, advirtió que podía “darse por descontado que las cargas que se aproximan de una u otra manera serán trasladadas irremediabilmente al consumidor” (Inforpress, 03/09/1987: 2).

Presionado por la fecha de aprobación del presupuesto el gobierno tampoco cedió. De las nueve propuestas que envió al Legislativo, se aprobaron seis impuestos: sobre la renta, modificaciones al IVA e impuestos sobre inmuebles, fomento avícola, circulación de vehículos, papel sellado y timbres fiscalesⁱⁱⁱ. Sin mucho éxito en sus intenciones, el CACIF cumplió sus amenazas en el que probablemente haya sido el mayor enfrentamiento entre el sector privado y el gobierno en el periodo democrático. Hubo un paro empresarial^{iv}. La producción se detuvo, hubo huelgas, la Unión Nacional Agropecuaria, la cámara de los grandes agricultores, llamó a la población a insubordinarse en lo tributario, a que no pagaran impuestos. Veinte años después, el propio presidente diría que su propuesta de reforma estuvo en el centro de cuatro supuestos intentos de golpe de Estado (La Hora, 29/05/08). La historia pública sólo registra dos, uno en mayo de 1988 y el otro en el mismo mes, un año más tarde.

En aquel momento de turbulencia el gobierno se avino a negociar algunos aspectos de la reformas. Hubo un periodo de tregua pero fue infructuoso y duró poco. Entonces fue claro que la cúpula empresarial aún tenía un as escondido en la manga: la Constitución del 85, diseñada según sus principios e intereses (CEPAL, 1996), concedía al Congreso la capacidad de crear impuestos y al mismo tiempo la sabotaba gravemente. El sector privado vio que la ley le allanaba el camino para oponerse.

Su recurso de inconstitucionalidad en contra del ISR y el IUSI, de las reformas al IVA y del impuesto sobre circulación de vehículos prosperó en la Corte de Constitucionalidad. El organismo, que resolvió con lugar total o parcial 12 expedientes, aprobó unos gravámenes e invalidó otros, y con su actuación por primera vez se apropió con consecuencias irreversibles de la facultad de legislar sobre los impuestos (PNUD, 2008). En ese momento abrió la vía que con el tiempo se ha convertido en el mecanismo más limpio, eficiente y prestigiado de cualquier grupo de presión, pero por encima de todos del sector privado organizado, para revocar toda iniciativa impositiva de los representantes electos que no haya sido previamente negociada.

Para el gobierno de Cerezo, los nuevos impuestos supusieron un alivio transitorio pero no evitaron que en 1990 tuviera que presentar, sin éxito, una nueva iniciativa a la que se opusieron los partidos, el sector privado y los sindicatos. Del 8% de 1988, la carga fiscal se desplomó a menos del 7% en 1990 (PNUD, 2008), tocando uno de los dos momentos más bajos en la historia de la democracia en el siglo XX.

2.2. El gobierno de Jorge Serrano (1991-1993)

El gobierno más corto de la democracia, que concluyó con el Serranazo -un fracasado golpe de Estado que el presidente Jorge Serrano dio al suspender la Constitución, disolver el Congreso y destituir a los magistrados de las Cortes de Justicia-, comenzó asimismo sin sosiego. Un año antes la inflación había escalado hasta el 60% y el quetzal, que de 1989 a 1990 había perdido casi la mitad de su precio, continuaba desbocado en su devaluación.

El MAS, el partido oficial, había ganado las elecciones contra toda expectativa y el día de su toma de posesión Serrano Elías carecía de plan de gobierno. A finales de su primer año, dio a conocer los lineamientos con los que pretendía aliviar la crisis económica que vivía el país y propuso reducir el déficit fiscal, usar con mayor eficiencia los recursos, aumentar el ahorro público y mejorar la infraestructura básica. No se planteaba reducir el gasto público, dado que a su juicio agudizaría los problemas económicos y sociales del país. En sus planes entraba, más bien, un programa de racionalización del gasto público y sobre todo uno de modernización tributaria. Durante el año que tardaron en armar la propuesta de medio plazo, en el Congreso se debatió una reforma menor, de urgencia, que buscaba recaudar Q700 millones para educación y salud, seguridad, infraestructura, y deuda externa. Sin embargo, la iniciativa encontró la oposición de algunos partidos político y en el Legislativo, mediante escaramuzas y debates interminables, su aprobación se fue posponiendo.

El intento más sólido de Serrano de modificar la tributación llegó en agosto de 1992. Su ministro de Finanzas, Richard Aitkenhead Castillo, un prestigioso y hábil cuadro surgido del sector privado, planteó una propuesta que, incluyendo sugerencias del Banco Mundial, pretendía “obtener más ingresos fiscales mediante la ampliación de la base tributaria, la simplificación del sistema de recaudación y el establecimiento de la progresividad de la estructura tributaria” (ICEFI, 2007a: 210). El objetivo del paquete, que modificaba el ISR, el IVA, aranceles, papel sellado y timbres fiscales, el impuesto territorial y la importación y consumo de petróleo, era duplicar la inversión pública. El texto sugería dos novedades: por un lado permitía acreditar el IVA al ISR, por el otro modificaba los tramos afectables de una forma regresiva. Lo explica la Historia de la Tributación en Guatemala:

En el ISR se simplificarían los tramos afectables tanto de las personas individuales como jurídicas. En el caso de las empresas, la legislación aprobada fijó una tasa única de 25% sobre las utilidades y regalías, y estableció una tasa del 15% sobre ganancias de capital. Además de las exenciones y exoneraciones contempladas por las leyes aprobadas para beneficiar a las exportaciones no tradicionales y las zonas francas permitió una deducción de hasta 20% del total de utilidades reinvertidas, pero se suprimieron las exenciones aplicables a intereses captados por las empresas o aplicables a aportes a los trabajadores que excedían el cien por ciento del aguinaldo.

Para las personas individuales los tramos de renta imponible se redujeron de 16 a 3, y la tasa máxima se redujo de 34% a 25%, mientras que la mínima se aumentó de 4% a 15%. Se sustituyeron las deducciones para gastos personales, por cónyuge y por hijo, por una deducción estándar de Q24 mil 272 y se adicionaron deducciones personales como gastos médicos, cuotas pagadas al IGSS y otros planes de pensiones, que erosionaron seriamente la base del impuesto (ICEFI, 2007a: 210).

En esta reforma tributaria no sólo el articulado suponía innovaciones. La estrategia para aprobarla significó probablemente la primera negociación seria entre el gobierno y CACIF, en la que también participaron las Cortes. Pero su seriedad no la hizo menos ardua. Como telón de fondo de la negociación funcionaban las presiones del FMI, que le exigía al gobierno que creara condiciones macroeconómicas estables para firmar un acuerdo de contingencia. Aunque el gremio empresarial apoyaba algunas modificaciones al IVA, se oponía con firmeza a ciertas medidas del paquete y lanzaba al Congreso recomendaciones que debían ser tomadas como advertencias. Su desacuerdo con los cambios a algunos aspectos del ISR lo manifestaron con un mensaje que pedía a los diputados que tomaran en cuenta la situación económica del país y diseñaran un esquema tributario acorde con la realidad (Valdez y Palencia, 1998). La Cámara hizo caso omiso y entre mayo y noviembre de 1992 publicó las reformas al ISR, al IVA, al papel sellado y timbres, a los cargos a la distribución del petróleo y combustibles, y puso en vigor la Ley de la sección III del Arancel Centroamericano de Importaciones.

La oposición empresarial a las reformas esta vez había sido menor que en las anteriores. El carácter claramente regresivo del IVA y del ISR hacía que sus intereses no se vieran tan perjudicados (PNUD, 2008), pero aún así había aristas, como el pago a cuenta del ISR, que les hacían fruncir el ceño. Pese a que en esta ocasión las negociaciones habían sido más sólidas que en tiempos de Vinicio Cerezo, en que CACIF se había sentado a la mesa para ganar tiempo, lo realmente decisivo fue que Richard Aitkenhead estuviera al frente del tesoro público. Su prestigio ante un empresariado que lo consideraba uno de

los suyos, unido a una negociación política en la que Finanzas cedía en algunos aspectos a cambio de que lo que se pactase fuera respetado, constituyeron razones suficientes para que concedieran, casi como un favor personal, una rara moratoria que a la postre resultaría en que mientras él estuvo en el cargo, ellos no impugnaron el impuesto. Lo hicieron tan pronto como salió.

Esta fue la última vez que Serrano, asediado desde varios flancos, abordaba una reforma en el ámbito fiscal. Un año después, frustrado por la actitud clientelar y corrupta del Congreso, y con grandes dificultades para gestionar cualquier acción política, intentaba un golpe de Estado que, impugnado contra sus expectativas por buena parte de la sociedad, fracasó y lo obligó a salir de la Casa Presidencial rumbo a Panamá.

2.3. El Gobierno de Ramiro de León (1993-1996)

Si su antecesor se había sentado en el despacho de la Presidencia tras una victoria tan brusca e inesperada que ni siquiera gozaba de plan de gobierno, el mandato de Ramiro de León, hasta entonces Procurador de los Derechos Humanos, nació de una forma aún más brusca. Lo hacía además en medio de un clamor por que tomara medidas drásticas como la depuración del Organismo Judicial y del Congreso. A estas dificultades se sumó la renuncia del Ministro de Finanzas, Richard Aitkenhead. Lo sustituyó la secretaria ejecutiva de la Presidencia, Ana de Molina.

La salida del ministro tumbó la primera pieza del dominó. La Cámara de Industria no tardó en abalanzarse con un recurso de inconstitucionalidad en contra del impuesto que, aunque otorgado a Aitkenhead, no les había dejado conformes: el ISR. A la nueva ministra, con apenas una semana en el cargo, el recurso no la pillaba desprevenida. Sabía que iba a ocurrir porque un viceministro le había explicado los supuestos términos del trato. Pero estar prevenida no le evitó problemas: la CC amparó primero a los ponentes y luego anuló parte del texto de la ley. El impuesto quedó inservible: “casi lo inutilizó en sus efectos” (PNUD, 2008: 434).

“El tema tributario”, reflexiona Ana de Molina, “está muy vinculado al ciclo político, y al ministro que me precedió se le había concedido la posibilidad de tener un pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta. Pero acordado en tanto que él estuviera en el cargo. Así son las concesiones. Así funciona”, afirma. “El pago a cuenta se negoció para un determinado ministro y para un determinado periodo”.

Richard Aitkenhead -uno de los responsables de que años después, durante la administración de Óscar Berger, el IETAAP, un impuesto temporal que

expiraba al final de ese mandato, fuera prorrogado para no perjudicar seriamente la recaudación en el primer año de Colom- sostiene en cambio una versión distinta. Con un Organismo Ejecutivo débil y en medio de una cultura nacional anti-impuestos, su gestión trató siempre de alcanzar acuerdos políticos con grupos de interés para desarrollar las políticas, reformas y programas que correspondían a su función pública. “Entre ellas”, escribe, “la negociación de la reforma fiscal fue una de las más importantes”. “La regla era muy sencilla: Yo respetaba la negociación previa de las medidas que serían adoptadas si había el compromiso de no atacar posteriormente los acuerdos alcanzados utilizando cualquiera de los trucos normales de una democracia débil (uso de organizaciones de fachada o de personas bajo contrato para anular o obstaculizar las medidas). En ese sentido SI existía un acuerdo con representantes del sector privado para que la negociación de la reforma aprobada en marzo/abril de 1992 no sería atacada por medio de inconstitucionalidades. En ningún momento se establecieron plazos o requisitos previos sobre mi permanencia en el cargo” (Richard Aitkenhead, 17/11/2010). En resumen del propio ex ministro, la situación fue completamente diferente aunque el resultado parezca el mismo.

En efecto, los ingresos por el ISR se desplomaron. De repente, el gobierno se encontró con Q600 millones menos, una cifra importante en un presupuesto exiguo^v. Representaba el 1% del PIB. La carga tributaria que durante el anterior gobierno había rozado el 8,3% y el 7,8% del PIB, ahora, anclada en el 6,7%, tocaba mínimos memorables. Aparte de cerrar un ministerio y ajustar el gasto en las dependencias públicas, se tomaron medidas administrativas y contra el contrabando que incrementaron la recaudación. Aún así, ni se vadearon las brechas ni se alcanzó el incremento del 1% del PIB por el que el FMI estaba presionando a de Molina. De nuevo, ante esta situación, al gobierno le tocaba plantearse una reforma tributaria.

Ese año, 1994, estuvo marcado por las protestas del sector privado ante las propuestas del gobierno. Se sucedieron iniciativas para un impuesto extraordinario sobre los ingresos, una modificación del ISR, la armonización tributaria centroamericana de los impuestos sobre vehículos, bebidas alcohólicas, cervezas, aguas gaseosas e impuesto de salida del país, y cambios al IVA y al Código Tributario. Pese a su oposición inicial a las reformas, el Congreso, ante el que CACIF había estado cabildeando, aceptó la invitación del Presidente para reunirse a tratar el asunto. Después de tres días la Ministra llegó a un acuerdo con los diputados y, recuerda, la reforma se aprobó por consenso a finales de noviembre en el Congreso, junto al presupuesto. Las reacciones no se hicieron esperar.

Después del pacto del Ejecutivo y Legislativo, y en medio de un pulso político entre el Presidente y CACIF por los aranceles, “el ambiente se exacerbó”. El acuerdo, surgiere de Molina, había supuesto hacer a un lado el tradicional

poder de veto del que había gozado la cúpula empresarial y eso agravó su molestia. “Ése era el punto”, sostiene la ex ministra en una entrevista personal (09/11/2010). “Por qué yo –mujer además- me voy a negociar con los partidos políticos y no con quienes, se supone, debería haber negociado. Y encima consigo un consenso y se aprueba. Eso era una falta muy grave que yo debía pagar.”

Pagó. En aquella ocasión las críticas, en forma de ataques ad hominem, se centraron en su figura. Se pedía su destitución en público y en privado, se decía, con alusiones a su estatura física, que no tenía altura de ministro, se difundían burlas sobre su aspecto, se deslizaban comentarios viciados sobre la pertinencia de que la mandaran a relajarse a una embajada. Pero hubo otras presiones, más intestinas: el sindicato aduanero^{vi}, al que las modificaciones no afectaban lo más mínimo como grupo, amenazó a de Molina con paralizar las aduanas, en lo que ella interpreta como una medida instrumentada por terceros.

En 1995 las reformas y la bonanza económica elevaron la carga tributaria casi al 8%. Pese a ello, las relaciones entre el gobierno y el sector privado seguían tirantes, sin restaurarse. En abril se aprobó un nuevo impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias: el IEMA. CACIF, descontento y midiendo sus fuerzas con el Presidente, lo impugnó ante la Corte de Constitucionalidad. El mandatario lo interpretó más como una postura más política que económica. La Corte, sin declararlo inconstitucional, lo mantuvo suspendido hasta después de que Álvaro Arzú, cabeza de un Ejecutivo proempresarial, tomara posesión del siguiente gobierno.

2.4. El gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000)

Durante el primer año del gobierno de Arzú, se puso colofón al proceso que había comenzado en la década anterior: se firmaron los Acuerdos de Paz, que dibujaban la cartografía de la gestión pública para las administraciones siguientes. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, por ejemplo, señalaba las metas que se debían cumplir en materia económica, presupuestaria y en las políticas sociales. La política fiscal también debía orbitar en torno a este acuerdo, que fijaba la obligación de incrementar la carga tributaria un 50%, hasta llegar al 12% del PIB antes de 2000.

Aunque la firma de los Acuerdos había sido importante para el gabinete, la reforma fiscal no estaba en los planes de medio plazo del presidente (ICEFI, 2007a; PNUD, 2008). Sin embargo, cuando su primer Ministro de Finanzas, José Alejandro Arévalo, un técnico que había trabajado durante 20 años en el sistema de la banca central y había alcanzado puestos como el de gerente general de Banco de Guatemala y superintendente de Bancos, tomó asiento en

su despacho y comenzó a revisar las cuentas, comprobó que “la realidad era peor que lo imaginado”. “Las arcas”, rememora Arévalo, “estaban virtualmente vacías y tuvimos serias dificultades para cancelar los salarios públicos de los primeros meses de 1996^{vii}”, y las tasas de inflación superaban los dos dígitos.

En esas circunstancias, el Ejecutivo logró que en mayo se aprobara la ley del impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET). El impuesto, aprobado con la venia de CACIF y con una fecha de caducidad de dos años, se erigió en el primero de una serie de tributos con los que el sector privado consiguió que se institucionalizara una forma de control sobre los representantes electos que ya había utilizado: la de vincular los impuestos a los ciclos políticos, a los ministros o a los gobiernos; la de crear tributos perecederos que a cada nuevo gobernante le obligaran a negociar en situación de urgencia ciertos montos mínimos para operar.

Pese al ISET y a la vigencia del IVA, las carencias de 1997 llevaron al gobierno a proponer una reforma tributaria. A finales del año, postergados por las acciones retardatorias de la dura oposición del FRG^{viii}, se aprobaron nuevas leyes o se introdujeron reformas a los impuestos que afectaban las bebidas alcohólicas, la salida del país, el petróleo crudo y combustible, el IEMA y el IUSI.

Tanto el IUSI como el IEMA, que “elevaban la progresividad del sistema tributario y trataban de incrementar la recaudación de impuestos directos” (ICEFI, 2007a: 219), fueron impuestos polémicos. El gobierno, al que no le había costado tanto poner en vigencia a mediados de año una desgravación de la tasa del ISR del 30% al 28.5%, se topaba de nuevo con un conflicto en potencia. CACIF se oponía. La Cámara del Agro vaticinó que subiría el precio de los alquileres y que el sector agrícola sufriría la doble tributación. Lideradas por Rigoberta Menchú, organizaciones campesinas, sindicales y populares, como la Central General de Trabajadores de Guatemala, la Unidad de Acción Sindical y Popular, el Comité de Unidad Campesina y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas se quejaron como la Cámara del Agro de que el impuesto encarecería la vivienda y la tierra para el cultivo. Las protestas desembocaron en incidentes violentos en varios departamentos^{ix}. En febrero se presentaron dos recursos de inconstitucionalidad sobre el decreto y los partidos de oposición hicieron un llamado a la población para que se abstuviera de pagar el impuesto. Arzú cedió y derogó^x el IUSI “para salvaguardar la paz social y la estabilidad nacional”. Al año siguiente lo restableció con otra fórmula de cálculo (ICEFI, 2007a).

En 1998 el gobierno le dio un espaldarazo a lo tributario al crear la institución que desde entonces concentraría el control de los impuestos, la administración aduanera y la persecución de la evasión en una sola dependencia: la Superintendencia de Administración Tributaria. Aquel año también fue esencial

en otro aspecto: se inició un proceso de negociación respecto a la temática fiscal en el que las partes no sólo eran la tradicionales, el Estado y CACIF, sino que se abrió la puerta a diferentes sectores sociales con el fin de “legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento”. Era el Pacto Fiscal. En aquel momento, ya hacía tiempo que todos se habían resignado a que, en el plazo previsto, la meta tributaria de los Acuerdos de Paz no se cumpliría^{xi}.

2.5. El gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004)

La administración de Alfonso Portillo fue, desde un principio, de una índole extraña. Su gabinete estaba conformado por las corrientes más dispares, opuestas a veces: empresarios, activistas e intelectuales reformistas, militares, facciones antioligárquicas y caciques municipales pululaban por la bancada oficial en el Congreso y por la Casa Presidencial. Fue durante el mando de este gobierno que la más integral de todas las iniciativas por reformar la fiscalidad de Guatemala, el Pacto Fiscal, cuajó hasta convertirse en una esperanza al alcance de la mano, y después se derrumbó.

Sucedió al principio del gobierno. Tras dos años de proceso, el sector privado y las organizaciones sociales parecían cerca de llegar a un acuerdo en cuanto a las medidas tributarias pero, presionados por la cercanía del plazo límite que había puesto el gobierno para la propuesta, entablaron jornadas maratónicas de conversaciones. Al día siguiente retomaron urgentemente los diálogos y se cerró el pacto, pero el gobierno y el partido oficial, que oficialmente declaraban haber sido excluidos de las negociaciones, presentaron al Congreso una reforma tributaria que habían trabajado en paralelo. Ese movimiento clausuró el que hasta hoy ha constituido no sólo el proceso de reforma fiscal más profundo en la historia de la democracia guatemalteca, sino también el más legitimado.

Qué ocurrió aún no está claro^{xii}. Una de las versiones más comunes hace eco a la declaración oficial sobre la marginación de los políticos en las negociaciones, otra se refiere a la inconformidad de ciertos sectores con los Acuerdos de Paz, vinculados estrechamente con el pacto; una tercera, a la animadversión y desconfianza de ciertos grupos del gobierno hacia el sector privado; según otra, el fracaso debe atribuírsele a una jugada maestra ejecutada entre el ministro de Finanzas, Manuel Maza, y la bancada oficial, pero planificada por un ex director de inteligencia militar, Francisco Ortega Menaldo, que era actor clave en el gobierno de Portillo, y sospechoso de múltiples actividades ilícitas relacionadas con el contrabando y el tráfico de drogas (Peacock y Beltrán, 2003).

La reforma tributaria del 2000 no tuvo mucha historia, aparte de un escándalo por la modificación fraudulenta de las tasas impuestas a la distribución de las

bebidas alcohólicas y gaseosas, que en su momento se conoció como el Guarogate. La reforma incluía la ley del impuesto sobre aguardientes y bebidas alcohólicas, la ley de supresión de privilegios y beneficios fiscales, además de un incremento del ISR unido a mayores restricciones para acreditar el IVA que, en un Congreso con mayoría oficialista, pasaron sin mucha dificultad después de algunas negociaciones.

Aquel año la carga tributaria alcanzó por primera vez el 10% del PIB, pero seguía siendo una de las más bajas del mundo y las declaraciones de la comunidad internacional y de los organismos financieros multilaterales insistían en que para fomentar el desarrollo de Guatemala era preciso incrementarlo, tal y como había sido estipulado en los Acuerdos de Paz. Eduardo Weymann, sustituto de Maza al frente de Finanzas, anunció en julio que además de medidas contra los delitos financieros, el gobierno impulsaría el aumento de ciertos impuestos. El IVA, el IEMA, y algunos impuestos específicos estaban en sus planes. Ante el anuncio, el sector privado “fue tejiendo sus propias alianzas con sectores intermedios de la sociedad civil y aumentó su capacidad de movilización y audiencia” (Gutiérrez, 2005: 24).

Antes de que se aprobara la propuesta comenzaron las campañas críticas en los medios y los viernes de luto, unas movilizaciones de grupos ciudadanos que se reunían en el Obelisco, un monumento situado en la plaza que distribuye algunas de las avenidas más concurridas de la ciudad. Ahí, cerca de las zonas más adineradas de la capital, ciudadanos vestidos de negro manifestaban rechazo a los impuestos y criticaban la corrupción gubernamental. A diferencia de otras veces, en esta ocasión la clase propietaria no sugirió que se mejorara la recaudación y se impidiera la evasión. Ahora que el gobierno había propuesto el endurecimiento de las penas contra la evasión, por ejemplo, la cárcel sin libertad bajo fianza por defraudación y contrabando aduaneros o por defraudación tributaria, apropiación indebida de impuestos o resistencia a la acción fiscalizadora, conmutable si el acusado se declaraba culpable y pagaba, o la ampliación de facultades de la Superintendencia de Administración Tributaria para cerrar una empresa o un negocio encontrado en fraude fiscal, CACIF acuñó la expresión "terrorismo fiscal" e hizo ver el peligro de que el gobierno persiguiera por esta vía a rivales políticos (Hernández Pico, 2001).

El paquete se aprobó el 30 de junio. Un día después, hubo paro empresarial y manifestaciones. Como en 1987, CACIF lo promovía, aunque quizá fue la Cámara de Comercio, con una red de filiales extendida en todo el país, la que desempeñó un papel más significativo (Gutiérrez, 2005). “Si la firma del Pacto Fiscal había sido un punto cumbre en la historia de la concertación en Guatemala, el momento en el que fueron aumentadas las tasas del IVA y del IEMA marcó uno de los puntos más bajos de la misma, por el grado de confrontación existente” (ICEFI, 2010: 13).

En adelante, Portillo intentó algunas reformas mínimas, siempre con el éxito asegurado en un Congreso que para ciertos asuntos se sometía a su control. Sin embargo para 2003 la carga tributaria, que había escalado hasta 10.6% el año anterior, caía de nuevo a 10.3%. Las razones de la inestabilidad eran idénticas a las de gobiernos anteriores: aunque ciertos recursos de inconstitucionalidad que la oposición, la sociedad civil o sobre todo el sector empresarial habían interpuesto fueron denegados o engavetados, como el del IEMA, otros triunfaron. Lo hicieron en un ambiente de críticas contra un gobierno corrupto y sin rumbo y en plena campaña electoral.

2.6. El gobierno de Óscar Berger (2004-2008)

El año comenzó con una cruel ironía para el gobierno de Berger. Pocas semanas después de su toma de posesión, la Corte de Constitucionalidad desempolvó el recurso de inconstitucionalidad que Agexpront y CACIF habían planteado en contra del IEMA. El objetivo doble había sido socavar los ingresos de una presidencia, la de Portillo, que no les era afín. Al regresar, el boomerang le golpeó en la cabeza a Berger, descendiente de una familia de terratenientes, casado con una acaudalada mujer, un tipo que había llegado al cargo encabezando una coalición de partidos llamada Gran Alianza Nacional (GAN) ^{xiii}. El fallo de la Corte de Constitucionalidad suponía una merma de Q2500 millones para las finanzas públicas.

Los dirigentes empresariales reaccionaron con una alegría matizada. Mientras que en ocasiones anteriores sólo se hubieran felicitado por la buena noticia, ahora pronunciaban palabras conciliadoras con el gobierno. Roberto Castañeda, presidente de CACIF, declaró a Prensa Libre que el dictamen beneficiaría a las empresas, pero lamentaba que esto fuera a perjudicar al nuevo gobierno, que estaba “en quiebra”. “Vamos a pedir que se analice dentro del Pacto Fiscal y se le encuentre una salida al problema”, expresó el representante patronal (Gudiel, 03/02/04).

De modo que Berger, al igual que sus antecesores, tuvo que hacer frente a una desesperante falta de recursos nada más llegar al cargo y a una apabullante crisis fiscal. Al principio pensó que podría paliar el déficit con endeudamiento, recortes del gasto de un 20% e imponiendo medidas para mejorar la recaudación, pero pronto se vio obligado a hacer un llamamiento a retomar el pacto fiscal y en medio de un déficit agobiante tomar medidas de corto plazo.

No habían pasado más de cuatro meses desde el inicio de su gestión cuando en mayo presentó una serie de reformas entre las que destacaba la del ISR y la creación del IETAAP, un impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los Acuerdos de Paz. El sector empresarial criticó reiteradamente el IETAAP (un tributo perecedero que como el ISET les aseguraba una posición privilegiada

en las negociaciones con el gobierno^{xiv}) porque desestimulaba la inversión y golpeaba a las pymes, pero finalmente accedió a pagarlo con la condición de que las tasas se fueran reduciendo paulatinamente hasta desaparecer al final de la gestión de Berger^{xv}.

La reforma fue aprobada en junio en un Congreso en el que el gobierno tenía una minoría de diputados, pero en 2005, el año siguiente, la carga tributaria disminuía de nuevo al 9.6%.

Según estudios como el INDH (PNUD, 2008) o Diez claves para el pacto fiscal (ICEFI, 2010)^{xvi}, las propuestas de reforma del gobierno de Berger habían sido tan menores que, añadido a que se aprobaron incompletas, ni siquiera habían servido para compensar la pérdida que suponía la inconstitucionalidad del IEMA. Esta tibieza “reflejaba la existencia de una negociación de élites entre el gobierno y el CACIF... con un componente temporal en materia de tributación directa, congruente con los intereses tradicionales del sector privado sobre los impuestos.” (PNUD, 2008: 436)

En realidad, el trabajo de la comisión que elaboró y consensuó el paquete tributario no estuvo exento de fricciones con empresarios y organizaciones civiles, pero, en palabras de uno de sus miembros, si al final no se logró reponer la totalidad de los ingresos perdidos ni alcanzar los objetivos trazados, fue por la resistencia de los grandes empresarios cercanos al presidente Óscar Berger. De hecho, como afirmó en un artículo Carlos Barreda (2007), que durante el gobierno actual fue viceministro de Finanzas para la Transparencia, “la tendencia impuesta en los cuatro años del gobierno empresarial de la GANA fue aumentar los privilegios fiscales, limitar el gasto público y reducir los impuestos a los grandes consorcios económicos y financieros del país. Berger modificó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquilas (Decreto 29-89) mediante el Decreto 38 –2004, permitiendo que empresas licoreras, tabacaleras, de bebidas y mineras gocen de amplias exenciones fiscales, provocando pérdidas anuales por más de Q4 mil millones al fisco” (p. 10).

En 2006 se aplica una nueva fórmula al cálculo del PIB, y como resultado de esta modificación, la estimación de la carga tributaria alcanzó el 11.8% del PIB, que en apariencia, rayaba en el 12% que plantearon los Acuerdos de Paz. Pero sólo en apariencia, porque con la nueva metodología, aquella cifra había sido también recalculada y la meta se había elevado al 13.2%. En 2007, subió tres décimas, hasta el 12.1%. Y para 2008, cuando la gestión de la administración ya correspondió al nuevo presidente, Álvaro Colom, cayó al 11.3%. Esa reducción se debió a la merma del consumo, producto de la crisis económica internacional, pese a que Berger había logrado negociar una prórroga del IETAAP que ayudaría, con un 0,8% del PIB, a mitigar el agujero fiscal que se esperaba.

2.7. El gobierno de Álvaro Colom (2008-a la fecha)

Cuando el Presidente presentó a Juan Alberto Fuentes Knight como parte de su Gabinete, estaba nombrando Ministro de Finanzas a un académico que había dedicado buena parte de su vida a especializarse en finanzas públicas y a promover las reformas fiscales en su país, como investigador y como Secretario Ejecutivo del Pacto Fiscal del 2000. Esta disposición marcó tan decisivamente como la crisis económica o los desastres naturales la estrategia fiscal que el gobierno iba a seguir hasta que el ministro renunció al cargo, a mediados de 2010. Las nuevas autoridades se comprometían en aquel momento a mantener la estabilidad macroeconómica y dar mayor importancia a la política social y de desarrollo rural, además de enfrentar los problemas de inseguridad pública y debilidad del sistema de justicia. Pero para ello era preciso consensuar una normativa que permitiera disponer de ingresos estables y suficientes. (CEPAL, s/f^{xvii})

En breve, había que conseguir una reforma fiscal. Los esfuerzos del ministerio se sucedieron a razón de más de uno al año, pero resultaron si cabe aún más infructuosos que en gobiernos anteriores. Si hasta hoy sólo se ha aprobado la creación del Impuesto de Solidaridad (el gravamen que sustituyó al IETAAP y lo convirtió en un tributo permanente), buena parte de culpa la tuvieron algunos miembros del propio gabinete y de un partido oficial que pese a decirse socialdemócrata era un frágil aglomerado de los más contradictorios intereses; y los supuestos aliados.

En febrero de 2008 el Ministro de Finanzas anunció sus intenciones. La primera de sus propuestas, la única que Fuentes Knight define como integral, suponía en lo tributario fortalecer el ISR y eliminar las exenciones y exclusiones^{xviii}, y avanzaba una propuesta antievasión. La iniciativa apuntaba a incrementar la carga tributaria hasta un 13.2% para el año 2009 (CEPAL, s/f), y casi a alcanzar la meta fijada en los Acuerdos de Paz. En palabras del ex ministro, “fue discutida con la Comisión de Finanzas en cierto detalle e incluso se organizó un seminario en la sede del BID en Washington para discutirla en el 2008, junto con otros temas de política fiscal. Fue objeto de un cabildeo intenso con los diputados de la Comisión. Había cierto apoyo genérico a la propuesta pero a la hora de entrar a apoyarlo en la práctica el compromiso fue mucho menor, especialmente cuando se hizo evidente la oposición del sector privado, que argumentaba que no se podía impulsar una reforma fiscal en medio de una crisis. El grado de autonomía frente al sector privado era limitado. Hay que tomar en cuenta, además, que en el 2008 el Presidente de la Comisión era Manuel Baldizón, con un alto grado de autonomía frente al Ejecutivo, que luego se reflejó en que dejara la UNE. Además, no había una gran disciplina dentro de la bancada de la UNE ni dentro del grupo de la UNE que era parte de la

Comisión, y en el caso de los aliados hubo muchas fluctuaciones, y una relación cercana –a veces íntima- con diversos grupos privados también” (Fuentes Knight, comunicación electrónica, 09/11/2010).

Poco a poco fue haciéndose evidente que la iniciativa no tenía posibilidades de éxito y fue retirada^{xix}. En medio de la crisis económica y con la cercanía del vencimiento del IETAAP, los cálculos recaudatorios para 2009 eran preocupantes. A finales de año, el gobierno planteó una segunda reforma que le procurara urgentemente ingresos para las municipalidades, la educación, la salud, el desarrollo rural y la seguridad (PNUD, 2010). En ella retomaba en parte la primera propuesta de Fuentes Knight, pero con la notoria exclusión de las modificaciones al ISR. Fijaba medidas contra la defraudación aduanera, establecía reformas al Código Tributario y eliminaba el IVA en la venta de inmuebles usados. Además proponía incrementar algunos impuestos indirectos, como a la primera importación de vehículos, y postulaba un nuevo gravamen, el ISO.

Después de meses de negociaciones, en 2009 Mario Taracena, un diputado curtido, relativamente autónomo de los intereses del sector privado y a la sazón presidente de la Comisión de Finanzas, logró que se aprobara el ISO, aunque a una tasa más baja que la esperada y que la del IETAAP, impuesto al que sustituía. Sin embargo, la obstaculización del resto de la reforma fue continua, especialmente contra el impuesto a la importación. En aquel momento el sector privado, en alianza con el Partido Patriota, el principal adversario político del gobierno, hizo algo inesperado: adoptó un método de presión común entre las organizaciones populares pero inaudito entre los empresarios: la manifestación en el Congreso, la presión directa, visible, masiva. La bancada opositora introdujo durante días a importadores de vehículos para que fueran a presentar sus quejas ante los diputados. Y no estaban solos.

A la oposición cerrada que el Partido Patriota demostró en aquel momento –y durante los dos primeros años de gobierno^{xx}- se unía ahora el juego taimado de ciertas bancadas que, aliadas o de oposición, tenían negocios con los importadores de vehículos (Fuentes Knight, comunicación electrónica, 09/11/2010). Un periodista especializado en el Congreso recuerda que durante meses estuvo llamando a los diputados para conocer el estado de las negociaciones. Las respuestas que obtenía eran invariables, tanto del partido oficial como de los aliados y la oposición: “ya casi estamos de acuerdo”. Pero el acuerdo nunca llegaba. En los corrillos del Congreso circulaba la sospecha de que bancadas aliadas del gobierno que -como la GANA- en público aprobaban la propuesta, en privado la postergaban, la minaban, la saboteaban para favorecer sus negocios aduaneros^{xxi}. Rondando el cuarto semestre del año, con apariencia de hastío el presidente del Congreso, el oficialista Roberto Alejos, anunciaba que retiraría la propuesta del debate.

En ese momento, la preocupación por la caída de la carga tributaria era máxima dentro del gobierno. En las gráficas, la tendencia de esta última había caído desde 2007 de 12.1% a 11.3% en un año, y las cuentas que se hacían en octubre de 2009 calculaban que ese año no se superaría el 9.9%. Aunque meses después se supo que en realidad la caída fue de casi un punto (10.4%) y no de un punto y medio, había entonces un gran nerviosismo por la brecha fiscal que se estaba abriendo. La situación era aún más grave porque el presupuesto de 2010, más ordenado y transparente y menos cuantioso que el de 2009, no había sido aprobado y por lo tanto el del año anterior continuaría vigente. Esa situación obligaba a encontrar un financiamiento para alrededor de Q2000 millones de gasto presupuestado que carecían de contrapartida en los ingresos.

A finales de año el Ministerio de Finanzas planteó lo que Fuentes calificaba de “reformita”, un aumento del ISO del 1% al 2%, un impuesto a las llamadas telefónicas móviles, un cambio al ISR, y un endurecimiento de la lucha antievasión (Valladares, 04/12/2009).

Como reconoce Fuentes Knight, esta iniciativa no tenía pretensiones, estaba pensada sólo para salir del paso, pero con la sucesión casi ininterrumpida de propuestas frustradas el gobierno llegó a dar la impresión de estar bajando la apuesta o de comportarse como los niños mimados que piden un juguete y cuando se les niega piden otro, y luego otro y otro, sin que aparentemente haya nada más en común que el capricho. Lo explica el ex ministro de Finanzas y hoy diputado unionista José Alejandro Arévalo: “el actual gobierno no ha tenido una política fiscal coherente y algunas de las reformas presentadas no guardan consistencia ni lógica conceptual, incluyendo algunas que parecerían felices o infelices ocurrencias de última hora. Lamentablemente se perdió el primer año de gobierno para proponer una reforma integral, orientada por las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, entidad que dio el último seguimiento al Pacto Fiscal del 2000. La falta de consistencia gubernamental ha facilitado la resistencia a las reformas en el seno del Congreso de la República, así como la evidente confrontación ideológica o de otros intereses creados desde el propio partido oficial, especialmente sobre esta materia”.

Sin embargo, la “reformita” fue aprobada por la Comisión de Finanzas del Congreso y hubiera sido aprobada en primera lectura en el Pleno de no haber intervenido el sector privado, que en alianza con integrantes del Ejecutivo “condujeron a una negociación que detuvo el avance de la propuesta y ni la bancada de la UNE ni de los aliados apoyó de manera contundente esta iniciativa, a pesar de las promesas que sobre ello le hicieron al Presidente” (Fuentes Knight, comunicación electrónica, 09/11/2010).

Además, desde que se conoció la intención de gravar las llamadas de teléfonos celulares, el sector empresarial hizo esfuerzos para divulgar en los medios de comunicación la idea de que las telefónicas no asumirían el impuesto y que el cobro sería transferido al consumidor. Aunque el gobierno intentó convencer a la población de lo contrario, la sensación que transmitían los artículos de opinión y los informativos era de indignación: una vez más sería la clase media la que tendría que sostener los gastos del Estado, sin recibir gran cosa a cambio.

En medio del maremágnum de críticas y protestas, la Cámara de Industria no sólo había cabildeado en el Congreso, sino que llegó a publicar los números de teléfono de los diputados y pedir a la población que llamara para expresar sus quejas. Algunos legisladores que apoyaban la reforma declararon haber sido insultados y amenazados de manera anónima. Los opositores recibieron felicitaciones (Álvarez, 29/11/09). Al final, ya lo hemos dicho, la reforma agonizó y murió en las negociaciones con el sector privado.

Aunque ha mantenido abierta una mesa de diálogo fiscal con varios sectores, tras este tercer fracaso y ante las perspectivas de mayor recaudación derivadas de la recuperación económica y el incremento del consumo, el gobierno sólo ha vuelto a mencionar la necesidad impostergable de una reforma tributaria después de que le PNUD entregara el Informe de Desarrollo Humano correspondiente a 2010. Hasta entonces, forzado por una correlación de fuerzas que transparenta su debilidad, la emisión de deuda pública y la cooperación internacional han sido sus sostenes ante las necesidades diarias a las que ha tenido que hacer frente, y también ante las excepcionales, como las torrenciales lluvias. Conforme las elecciones se acercan cualquier político demuestra menos interés en tomar decisiones dolorosas que le puedan arrastrar hacia las márgenes de la impopularidad. Cuando Fuentes Knight abandonó el Ejecutivo una propuesta antievasión, que recogía buena parte de la iniciativa previa sobre tributación indirecta pero excluía la importación de vehículos, estaba consensuada con el sector privado y con los diputados para que fuera aprobada. Pero las altas autoridades del Congreso y de la Comisión de Finanzas -oficialistas pero en otros menesteres ya- no le dieron trámite ni importancia hasta que los datos del nuevo Informe de Desarrollo Humano les dieron fuerzas para intentar un nuevo embate.

Desde el momento de la salida de Fuentes Knight se ha conocido no sólo la renuncia de Edgar Balsells, el sucesor de Fuentes en el Ministerio, por un supuesto desacuerdo con la Presidencia sobre cómo manejar el gasto a falta de ingresos, sino que también se ha hecho público un fallo de la Corte de Constitucionalidad que declara parcialmente inconstitucional un impuesto al tabaco, y exime a la empresa British American Tobacco Central America de pagar Q134 millones anuales. La nota de prensa decía: "la SAT rechazó el argumento de doble tributación presentado por la tabacalera. 'En todo el mundo estos productos, como el alcohol, tienen impuestos elevados por el daño a la

salud'... No obstante, contra el fallo emitido no procede ya ninguna apelación" (Méndez Villaseñor, 18/10/10).

4. Mecanismos de diálogo, presión y sabotaje

En la estructura tributaria de un país se imprimen los vaivenes del péndulo de la correlación de fuerzas^{xxii}. Modificar esa estructura significa haber trastocado la influencia relativa de cada grupo. Estudiarla, en cambio, permite iluminar en qué ámbitos descansan el poder y la capacidad de decisión. En la estructura tributaria de Guatemala, intrincada pero transparente, se refleja más que ningún otro el peso de la élite económica. A veces en solitario, a veces coligada con otros grupos de presión o -como en otras ocasiones- en simple concomitancia, durante un cuarto de siglo la coordinadora de patronales ha sido el actor que de forma más recurrente se ha opuesto a las intenciones recaudatorias del Estado. La historia de los fracasos de las tentativas de reforma constituye sobre todo el inventario de los modos en que el sector privado organizado las ha hecho fracasar. La historia de los avances ha sido, más que nada, la de sus mutilaciones: el relato de cómo las han mermado y diluido, e incluso de cómo las han llegado a desustanciar.

En general los mecanismos empleados para impedirlos se han distinguido de los usados para desustanciarlos. Pero ora como vetos absolutos, ora como vetos suspensivos, en la historia de los gobiernos civiles ambos conjuntos de métodos, empleados al unísono, han demostrado una altísima eficacia para vedar las decisiones de los representantes electos. Hablaremos a continuación de mecanismos de diálogo y de mecanismos de enfrentamiento. Generalmente aparecen combinados durante un mismo proceso de reforma, ya sea porque un actor utiliza varios de ellos simultánea o sucesivamente, ya porque varios actores o varias facciones optan por estrategias de presión diferentes.

No obstante, según la interpretación de Fuentes y Cabrera (2005) actualizada en 2010 por el ICEFI, es posible discernir las administraciones en las que ha dominado el diálogo de aquellas en que prevaleció el enfrentamiento.

A decir de Edgar Gutiérrez (2005), la historia demuestra cómo para evitar la ruptura de la "relación tensión/confrontación/acuerdo entre el poder político y el poder económico" no ha bastado con que los mandatarios confiaran las negociaciones con CACIF a funcionarios de alto nivel que provinieran de la propia empresa privada: "en un caso, al ministro de Finanzas Públicas, Rodolfo Paiz Andrade, copropietario de la cadena de almacenes más grandes del país; en el otro, al vicepresidente de la República, Juan Francisco Reyes López, un transportista con amplia trayectoria como dirigente de las cámaras patronales que lideró del paro empresarial anti reforma tributaria contra la DC), creyendo que eran quienes mejor conocían a los empresarios y podían lograr acuerdos ventajosos. Los resultados, en ambos casos, fueron negativos. Ambos resultaron inhábiles negociadores; exigieron más de lo que una negociación tal podía dar (pensaron como empresarios bajo condiciones de acoso: en realidad podían ceder posiciones sin afectar sus rentas). Ni Paiz ni López Reyes cuidaron la forma en la negociación, fueron hasta ofensivos en las reuniones" (p.28).

Por ello no es trivial notar que el diálogo prevalece en tiempos de gobiernos proempresariales, o empresariales, como en los casos de Arzú, Berger, o

Serrano Elías. En cambio, el enfrentamiento predomina cuando los gobiernos manejan un discurso -o se les presupone un tenor- más reformista o antioligárquico: el de la Democracia Cristiana, el de Ramiro de León, el eferregista, y ahora el de Álvaro Colom.

Aunque durante el presente periodo de gobierno la tensión entre el Ejecutivo y el sector privado ha sido alta y ha convocado espectros que se creían desterrados, existe cierto consenso en la literatura especializada y entre los entrevistados en que las cámaras han suavizado sus formas, aunque no sus posiciones, durante los últimos veinticinco años. Ana de Molina recuerda que algunos de los miembros del sector privado que la denostaron y se arrojaron contra la reforma que ella llevó a cabo a mediados de los 90, en el transcurso de un lustro tuvieron que sentarse junto a ella en la mesa de negociaciones del Pacto Fiscal, y ahora se comportaban con mayores muestras de civismo y apertura. “Ya no actúan de esa forma tan tiránica y brutal: golpes, paros, etcétera”, afirma un economista. “Pero siguen oponiéndose a pagar impuestos.” Lo cierto es que el último paro empresarial tuvo lugar en 2001, en medio de las protestas contra el gobierno de Alfonso Portillo^{xxiii}.

3.1. Mecanismos de diálogo

a. La negociación de élites

Cuando la ex ministra de Finanzas Ana de Molina rememoró el alto costo que tuvo para ella haber negociado y consensuado la reforma tributaria de Ramiro de León con el Congreso y no con quien se suponía que debía negociar, los empresarios, no sólo estaba señalando el poder de veto del sector privado, sino que subrayaba un acto insólito en la democracia: antes de ella, ningún gobierno había obviado pedir permiso en los altos despachos patronales para modificar los impuestos; tampoco sucedió después de ella, salvo en el segundo intento de la administración de Portillo, cuando ya se había exacerbado el conflicto entre su gobierno y aquel grupo.

Para el Estado, carente de la fuerza de impulsar sus reformas, la negociación con la élite económica ha significado una forma de mendigar concesiones o el visto bueno a un mínimo denominador común. Para el empresariado ha supuesto un recurso muy valorado, pero con frecuencia sólo el primero de muchos (la primera bala de todo un arsenal) y una de las dos formas más limpias y eficientes de imponer algo muy próximo a su voluntad^{xxiv}.

A diferencia de otros grupos de interés, los representantes patronales siempre han tenido un lugar a la mesa cuando se ha dado una negociación^{xxv}. En Diez claves para el pacto fiscal (ICEFI, 2010) se subraya que “cuando ha habido negociaciones éstas han tomado la forma de ‘negociaciones de élites’ entre una élite tecnocrática y la cúpula empresarial, sin que el foro real de negociaciones haya sido la institucionalidad democrática del país, y el Congreso en particular” (p.6). En todo caso, los acuerdos más fructíferos que han salido de estas conversaciones no han pasado de ser reformas tributarias menores. A menudo estos espacios han servido para rebajar las propuestas,

para mutilar los impuestos o trocarlos por otros más regresivos y benignos con los intereses empresariales^{xxvi}. En otras ocasiones, simplemente han empleado la negociación como medida dilatoria, una forma de ganar tiempo y preparar respuestas más contundentes^{xxvii}. Como se puede comprobar en el Anexo I, hay veces en que el resultado de esas negociaciones no se respetó, y mediante otros mecanismos los cambios fueron parcialmente impugnados.

3.2. Mecanismos de enfrentamiento

Independientemente de si el entorno general es de diálogo o de enfrentamiento, durante los procesos de reforma tributaria aparecen con frecuencia ciertas técnicas o ciertos instrumentos que mediante la confrontación pretenden forzar o presionar a los representantes electos para que retrasen, retiren o vuelvan inocua –e improductiva- una propuesta; o simplemente la sabotean una vez aprobada.

Dentro del grupo de los mecanismos de enfrentamiento distinguimos dos vías de actuación. La primera, más tajante, nos remite a las medidas de poder duro, aquellas disposiciones basadas en la fuerza que pretenden coaccionar al proponente para que retire la iniciativa de reforma, o que torpedean la reforma, ya después de aprobada o en el proceso de aprobación. La segunda se refiere, consecuentemente, a las medidas de poder blando. Nos referimos a aquellas formas de coerción que a corto plazo presionan o desacreditan al postulante mediante la difusión de opiniones o de datos y generan un clima que se percibe como de oposición generalizada a la tentativa, y a las medidas que a largo plazo pretenden modelar las actitudes y las agendas de la población.

a. Medidas de poder duro

La técnica más radical porque viola la Constitución es el golpe de Estado, pero también es la menos común. Por su extremismo no se trata de una técnica que se utilice para deponer a un Gobierno por una sola de sus decisiones. Más bien, expresa el malestar o la inconformidad de los golpistas ante un conjunto de disposiciones del Ejecutivo en un entorno tenso. Durante el gobierno de Vinicio Cerezo hubo al menos dos intentos de golpes de Estado que se gestaron en un clima de severos cuestionamientos al gobierno. Entre los blancos de esas críticas, las propuestas tributarias de Cerezo eran uno de los predilectos y si no se puede afirmar que fueron el detonante de los golpes, no es demasiado aventurado pensar que se erigieron en uno de sus catalizadores. Otras administraciones han denunciado conspiraciones o planes de golpe en los que a menudo han implicado a grupos de la élite económica con o sin apoyo del Ejército.

A esta técnica le sigue el llamado a la insubordinación tributaria. Aunque cada cierto tiempo se elevan voces tibias y esporádicas que piden que se omita el pago de impuestos, al menos en dos ocasiones este llamado ha sido firme y consistente y ha llegado a constituir una amenaza creíble y grave. La primera vez sucedió en medio de las tumultuosas protestas empresariales en contra del proyecto de reforma de Cerezo. El autor del llamado fue Unagro, la gremial de los grandes agricultores. La segunda vez, vino de los partidos políticos de oposición y se dio también durante un periodo que concluiría con protestas violentas contra las modificaciones al Impuesto sobre Bienes Inmuebles que el gobierno de Álvaro Arzú había conseguido que se aprobaran. Al final, una orden expresa del Presidente hizo que se revocara el impuesto.

Los empresarios han detenido la producción o los servicios de sus compañías en los dos paros patronales utilizados desde 1986 como protesta para forzar a los representantes electos a deponer sus intenciones. Dado que ninguno de los dos tuvo éxito en contener las reformas, es posible barajar la hipótesis de que el objetivo latente de esta técnica es generar inestabilidad, zozobra, y dar un golpe de efecto propagandístico que advierta de la magnitud del conflicto tanto a los trabajadores como a los medios de comunicación. En general es una técnica costosa para el sector privado tanto en términos económicos como de imagen.

Semejante al paro empresarial, pero entre los trabajadores, emerge la huelga sindical. Su importancia como táctica de presión ha resultado bastante menor. Aunque se menciona que con cierta recurrencia las agrupaciones de trabajadores han utilizado la huelga -más como un instrumento de amenaza y negociación que como una medida de hecho-, la única que se ha constatado es la de 1994, cuando el sindicato aduanero amenazó a Ana de Molina, la ministra de Finanzas, con paralizar las aduanas si llevaba adelante su propuesta de reforma tributaria. De Molina, que la pudo desarticular empleando como arma de negociación el convenio colectivo que en aquel momento estaba consensuando con los trabajadores aduaneros, considera que un actor oculto estaba instrumentalizando al sindicato. ¿Cuál? Si fue la élite económica o las mafias del contrabando –como el grupo Salvavidas, de varios militares ligados a los servicios de inteligencia y Alfredo Moreno, que se atacó durante el gobierno siguiente- o si algún otro, es algo que ella dice ignorar.

Una quinta forma de obstaculizar las reformas la constituye la movilización colectiva, que ha dado lugar a bloqueos de carreteras. Un ejemplo de ella es la que lideró en contra del IUSI en tiempo de Arzú, Rigoberta Menchú con el respaldo de organizaciones campesinas, sindicales y populares como la Central General de Trabajadores de Guatemala y la Unidad de Acción Sindical y Popular.

El acoso a los decisores, especialmente a los congresistas, es una táctica relativamente nueva. Se divulgan los teléfonos de quienes tienen en sus manos la potestad de aprobar o no la reforma y a partir de ese momento reciben constantes llamadas con críticas, protestas, insultos y amenazas que pretenden intimidarlos y trocar sus resoluciones. Esta medida fue empleada por la Cámara de Industria en 2009 para oponerse a la reforma que pretendía duplicar el ISO y crear un impuesto a la telefonía celular (Álvarez, 29/11/09). Los mensajes por correo electrónico, que por obligación es público, no son una táctica igualmente eficaz, puesto que a menudo los ministros, secretarios o congresistas no revisan sus direcciones oficiales.

Si hasta ahora todas las fórmulas que hemos visto se refieren a esa forma de poder duro que se apoya en la coacción, el filibusterismo parlamentario es una vía que sabotea el proceso mediante el uso exagerado y contra su espíritu de todos los recursos legales al alcance de los diputados opositores. Aunque ciertas técnicas parlamentarias se han usado tácticamente durante toda la democracia para postergar, obstaculizar, bloquear o hacer nugatorias algunas propuestas, según el presidente de la Comisión de Economía del Congreso, Mariano Rayo (entrevista personal, 13/10/2010), en la última legislatura se han hecho mucho más comunes y evidentes las interpelaciones interminables y espurias, los votos razonados insensatos o incoherentes, y las rupturas del quórum. Una variante de este método pasa por dormir la iniciativa en la Comisión de Finanzas, sin discutirla ni darle dictamen ni devolverla para su revisión. Ocurrió por ejemplo con la propuesta antievasión de 2010.

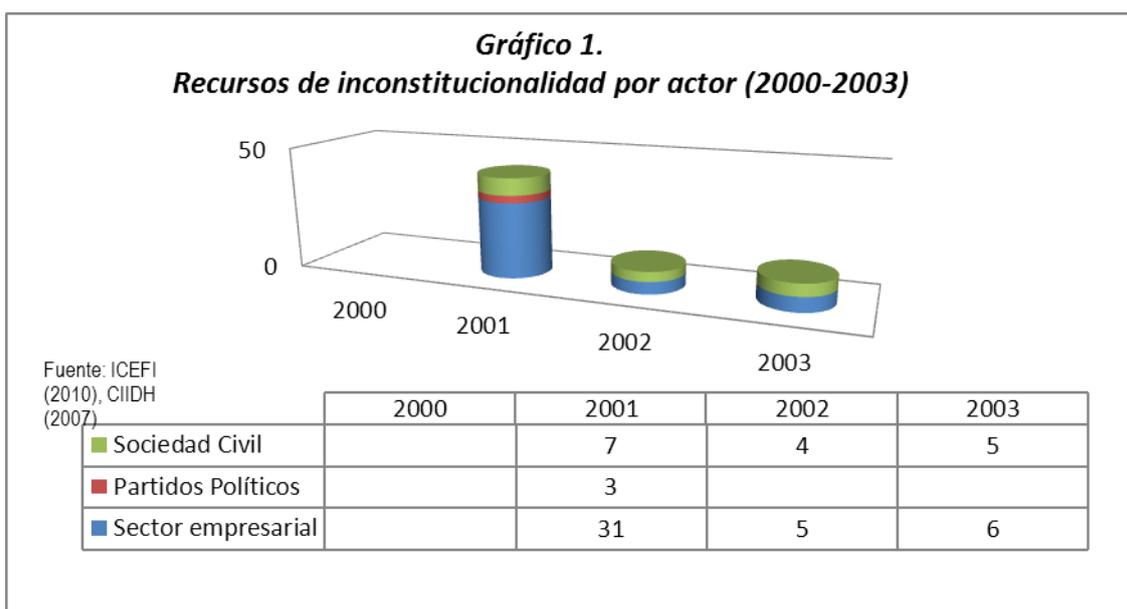
Estas estrategias responden con menos frecuencia a una digna y democrática actitud parlamentaria que a la imbricación de los intereses personales de los diputados con los de grupos de presión, o a que fueron cooptados.

El último instrumento de poder duro es, de todos, el más eficiente, aséptico y elegante. Si para una ley tributaria el golpe de Estado es un fusilamiento con escopetas viejas, el recurso de inconstitucionalidad es la pena de muerte por inyección letal. Es aséptico porque preserva la imagen del actor. Es elegante porque el trámite expresa calma y racionalidad y cumple las normas en donde los otros rezuman conflicto. Y es eficiente porque los costos de producir una impugnación son más bajos que los de cualquier otro recurso y sus probabilidades de éxito generalmente mayores.

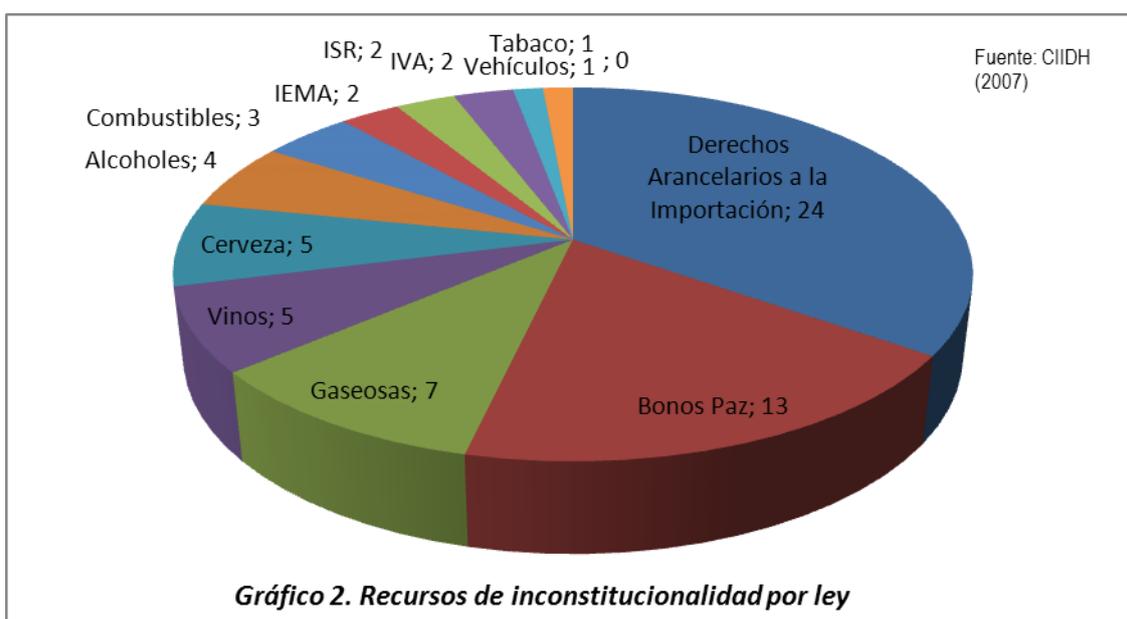
En la historia de la democracia no ha habido un sólo gobierno que haya sido inmune a los recursos de inconstitucionalidad contra sus decisiones tributarias. Probablemente el que más los sufrió fue el presidido por Alfonso Portillo. Durante sus tres últimos años de gobierno, en los que se desarrolló una confrontación abierta entre el ejecutivo y varios sectores de la sociedad, hubo una explosión de recursos. El contraste con lo que sucedió durante el año 2000, cuando la ausencia de impugnaciones demostró la credibilidad de la que

gozó la negociación del Pacto Fiscal (ICEFI, 2010), invita a pensar que el uso de estos recursos está influido no sólo por la oposición ideológica y pragmática, sino también por el escenario político.

El gráfico 1 ilustra el número de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por cada actor contra leyes tributarias durante el ejecutivo portillista. En el año 2001 se tramitaron 41 recursos (31 por el sector empresarial, 3 por partidos políticos y los restantes por la sociedad civil). En el 2002 se interpusieron 9 (5 por el sector empresarial y 4 por la sociedad civil). Y en el 2003 fueron interpuestos 11 (6 por el sector empresarial y 5 por la sociedad civil).



El gráfico 2 muestra a qué leyes tributarias atacaron los recursos de inconstitucionalidad del año 2000 y al 2003 y cómo se distribuyeron las impugnaciones.



Cuando este instrumento se empleó por primera vez en este periodo, durante el año 1987, la Democracia Cristiana contaba con mayoría legislativa. Aún así, la Constitución guatemalteca le otorgaba a un solo individuo, a un solo contribuyente, la facultad de revocar la decisión de todo un organismo legislativo, el “uso de una instancia legal para bloquear el cobro de impuestos y restringir la capacidad del Congreso de impulsar reformas tributarias”. El efecto fue doble. “Por un lado, se acudió a diversos argumentos (violación a la libre locomoción de las personas, doble tributación, irretroactividad de la ley, imposición de multas confiscatorias y prohibición de la declaración contra sí) para demostrar que las reformas [de Cerezo] eran inconstitucionales y, por consiguiente, inaplicables. Por otro lado, generó incertidumbre que condujo a que los contribuyentes retrasaran el pago de sus tributos hasta verificar la resolución final de la Corte” (ICEFI, 2007a: 204)

Hay que decir que la Corte de Constitucionalidad no falla invariablemente a favor de los ponentes. Algunos tributos quedan invalidados, mientras que otros reciben su aprobación. Aquella vez el organismo resolvió con lugar total o parcial doce expedientes y desde entonces, varios impuestos quedaron estériles.

El alto número de recursos puede explicarse como una forma de aumentar las probabilidades de éxito. También se explica por la facilidad de recurrir, y porque cuando se trata de impugnar tributos las probabilidades de ganar son ya bastante altas de entrada. En la sección “Actores y condicionantes del éxito (del sabotaje) y del fracaso (de las reformas)” veremos más a fondo otras razones. De momento, basta decir que la Constitución permite que cualquier ciudadano o empresa, con la asistencia de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad, que si considera que la ley vulnera algún derecho constitucional puede anularlo.

Además, la Corte de Constitucionalidad no resuelve para siempre las divergencias. Un impuesto declarado inconstitucional como el IEMA pronto es sustituido, después de una negociación, por otro virtualmente idéntico aunque debilitado, el IETAAP. Por eso repasar una a una las reformas tributarias de Guatemala es describir cómo se intercalan estas escaramuzas con otras estocadas mortales; una guerra de muchas batallas entre el sector privado y el Gobierno.

Los analistas de CEPAL apuntan que “ello fomenta que el campo de negociación de los impuestos sea una ‘negociación directa entre el Estado y las clases propietarias’, mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en el Congreso y en el terreno político donde se define el poder tributario del Estado” (ICEFI, 2010: 5).

Cuadro 1
Muestra selectiva de recursos de inconstitucionalidad en contra de medidas impositivas

Ley tributaria	Año	Recurso en contra
Pago a cuenta ISR	1992	Por contravenir el artículo 239, incisos a y d. Por tanto viola el artículo 39 que garantiza la propiedad privada. Por ser un impuesto confiscatorio. ^{xxviii}
Delito de defraudación tributaria	1994	Contra artículo 2, que impone pena de cárcel contra quien omita pagar impuestos. La Constitución prohíbe cárcel por deuda y la deuda tributaria es igual a la deuda privada, por lo que no debe haber tratamiento judicial especial respecto de la primera.
Impuesto a los activos	1994	No garantiza el debido proceso. Viola el artículo 239 de la Constitución porque no define el hecho generador ni tampoco el sujeto pasivo del tributo.
ISR	1994	Es confiscatorio, lo cual está prohibido por el Artículo 243 de la Constitución. Incurrir en doble tributación, la cual está prohibida por la Constitución en su Artículo 243. Grava renta bruta, lo cual viola el artículo 243 en lo referente a la capacidad de pago.
Impuesto a las bebidas alcohólicas	2003	La impugnación del Decreto 7-2002 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Específico a la Distribución de Vinos, Sidras, Vinos Vermouth, Vinos Espumosos y otras Bebidas Fermentadas, dejó sin efecto, entre otros, su base imponible y las tarifas del impuesto, con lo que se imposibilita el cobro del impuesto.
Suspensión del IEMA	2004	La impugnación del Decreto N° 99-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias –IEMA-, provocó la suspensión de su base imponible, tasas impositivas y la vigencia de la ley.
Código Tributario	2004	Mediante el decreto 03-2004, se decretan reformas al código tributario. Para febrero del mismo año, se impugna el mismo decreto, dejando suspendidas las modificaciones referentes al cierre temporal de empresas a que se refiere el Artículo 86 noveno párrafo; la ampliación de algunas atribuciones de la Superintendencia de Administración Tributaria dentro de las que se incluye el poder revelar el nombre y el NIT de los contribuyentes o responsables inscritos en el Registro Tributario Unificado cuyos adeudos tributarios se estén reclamando.
Fuentes: CIIDH (2007).		

b. Medidas de poder blando

Como ya se ha mencionado, las medidas de poder blando son aquellas encaminadas en el corto plazo a generar un clima hostil a la reforma mediante la expresión de opiniones. Para ello, suelen saturar el ambiente con argumentos perjudiciales para los reformistas generando la sensación de que el rechazo a los tributos es generalizado. Son mecanismos que descansan eminentemente en la propaganda y en la desinformación, con la esperanza de influir en el momento en las percepciones y expectativas de los políticos y de los tecnócratas, y en el futuro, en las de la población. Entre estos mecanismos encontramos acciones de oposición momentánea -aquellas técnicas de

rechazo que destinadas a dificultar una propuesta específica se despliegan con intensidad durante un periodo breve- y estrategias de irradiación ideológica – campañas propagandísticas dilatadas en el tiempo y que buscan generar o defender una cierta estructura de percepciones favorable a sus intereses-.

Las estrategias de irradiación ideológica, que nutren la cultura anti-tributaria de Guatemala, suelen provenir de universidades, centros de pensamiento y medios de comunicación, y los objetivos de sus dardos suelen ser dos: por un lado la ilegitimidad de los impuestos y por el otro la ineficiencia de los entes estatales. Cada uno de ellos tiene múltiples aristas y matices, y distintas raíces, aunque resultados parecidos^{xxix}. Desgranarlos está fuera del alcance de este trabajo.

Las acciones de oposición momentánea detectadas en el periodo observado son tres: la manifestación pública de protesta, las campañas en los medios y las campañas sucias.

La más artera y subterránea de las tres, la campaña sucia, se caracteriza por la dificultad para conocer su origen. Su objetivo es desacreditar una iniciativa de reforma destruyendo la reputación de quienes la favorecen, desde sus promotores hasta sus apoyos. Emplea las artimañas propias de la desinformación: argumenta y ataca ad hominem, e inventa o aprovecha motes, deforma o tergiversa las propuestas y los razonamientos, fabrica y divulga información falsa, demoniza al adversario, pone en entredicho su moralidad y su capacidad y sus motivaciones. Este tipo de campaña se desarrolló, por ejemplo, en el periodo de Ramiro de León Carpio, contra su ministra de Finanzas, Ana de Molina.

En segundo lugar, la manifestación pública de protesta, una fórmula tradicionalmente asociada con las luchas de las organizaciones sociales de base, como las sindicales o las campesinas, aunque utilizadas también -con menos éxito- por ongs y agrupaciones de derechos humanos, ha tenido lugar en los cuatro últimos gobiernos. En el de Arzú, cuando coincidieron en sus críticas al IUSI con la Cámara del Agro y con las movilizaciones colectivas que encabezadas por Menchú impusieron medidas de hecho o con las que causaron disturbios. En el de Portillo, cuando varios sectores sociales se reunieron en torno a la idea de viernes de luto para marchar o protestar en la plaza del Obelisco en contra del gobierno, la corrupción y los afanes de reforma tributaria^{xxx}. En el de Berger, cuando se produjeron protestas de las organizaciones por las modificaciones al IVA y al ISR (Fuentes K., 2006). Y en el de Colom, cuando un grupo de profesores universitarios encabezó una iniciativa para retomar los viernes de luto al grito de “No + impuestos, no + corrupción”^{xxxi}.

Por último, el papel que juegan los medios de comunicación merece una explicación especial, pues aunque éstos forman parte de los mecanismos de

irradiación ideológica, durante los procesos de reforma sirven también como instrumentos de oposición momentánea. Los editoriales de la mayoría de ellos, es decir el espacio donde los medios presentan su posición institucional, suelen rechazar en principio los incrementos de impuestos. En la misma tónica, sus páginas de opinión dan cabida a un gran número de articulistas cuya ideología es anti-impositiva^{xxxii} mientras que las secciones informativas privilegian a menudo las voces que se oponen a las medidas tributarias. Cabe resaltar que algunos intentos de cambio en las leyes impositivas han desatado fuertes reacciones mediáticas. Por ejemplo, el matutino el Periódico ha librado desde su editorial una feroz batalla por el IUSI en contra del alcalde Alvaro Arzú. El abogado Mario Fuentes Destarac, vicepresidente de ese diario y uno de sus editorialistas más habituales, pertenece al grupo de abogados que ha presentado contra el reglamento más de un recurso de inconstitucionalidad. Fuentes Destarac interpuso estas impugnaciones con el abogado Carlos Molina Mencos, quien fue constituyente (Herrera, 18/06/2008). Por su parte, Siglo XXI, un medio de comunicación más conservador que, fundado por varios empresarios de la cúpula empresarial, sirve a menudo como caja de resonancia a las voces de las cámaras gremiales y da cobijo en sus páginas de opinión a una pléyade de columnistas que se identifican como libertarios.

Por las complejidades del sesgo de las líneas editoriales, es decir, del tratamiento del tema tributario en las noticias informativas e interpretativas, se precisaría un estudio específico sobre el tema si se quisiera extraer alguna conclusión. De momento, nos quedaremos aquí.

5. Actores y condicionantes del éxito (del sabotaje) y del fracaso (de las reformas)

Nada o muy poco es fortuito en la oposición a las reformas tributarias. Ni los actores son circunstanciales ni las estrategias empleadas para obstaculizarlas elegidos al azar. Los unos y las otras cuelgan del andamiaje institucional del país. De una u otra manera tanto las estructuras como las inercias históricas están impresas en el rostro y carácter de los actores, en su fuerza y en sus decisiones, modelan sus posibilidades de éxito y subyacen a sus fracasos. La historia tributaria de la democracia está escrita contra dos murallas sobresalientes: la Constitución y el desequilibrio de las fuerzas, y en un entorno de niebla o bruma: la cultura anti-impositiva.

4.1. La bruma:

Es poco lo que se puede decir sobre la cultura anti-tributaria de los guatemaltecos. Sin investigaciones ni estudios de ningún tipo que traten de ponderar la relación de los ciudadanos con los impuestos, queda apenas el criterio de los expertos y algunos indicadores. Estos permiten extraer

conclusiones más precisas sobre cómo este aparente rechazo cultural afecta a la recaudación al gravamen que sobre cómo influye en los procesos de reforma tributaria.

Para varios especialistas nacionales la cultura anti-impositiva se da por descontada, es un punto de partida para el análisis^{xxxiii}. En una conferencia sobre la evasión tributaria y la equidad en América Latina, Gómez Sabaini (2010) presentó cálculos sobre las tasas de evasión^{xxxiv} del ISR y del IVA en Latinoamérica. Según sus cuentas Guatemala encabezaba ambas listas entre los países estudiados. La evasión del ISR alcanzaba en 2006 una tasa del 63.7% y suponía una brecha de recaudación de algo más del 5.5% del PIB. La evasión del IVA para aquel mismo año se calculó en el 37.5%.

Como observó Jonathan Menkos (2010), “según esta estimación el Estado guatemalteco dejó de percibir en 2006, aproximadamente 1,692.9 millones de dólares, lo que representó cerca del 46.3% de la recaudación total de impuestos observada ese año”. “Guatemala, por su parte, es el único país de los estudiados”, subrayó Menkos, “en el que la tasa de evasión de las personas (69.9%) es superior a la tasa de evasión de las empresas (62.8%). Lo anterior se explica, en buena medida por los altos niveles de pobreza y la existencia un mercado laboral informal, amplio y alejado de la seguridad social, que no permite transformar en contribuyentes a aquellos ciudadanos que trabajan”. Y continúa: “En términos monetarios, la evasión de ISR de las empresas superó, en 2006, los 1,400 millones de dólares, mientras la evasión de las personas fue de 240 millones de dólares”.

Existe una opinión extendida según la cual este rechazo permea todos los estratos de la sociedad, aunque en diferente grado (Pico, 2001; PNUD, 1998, 2010; Arévalo, entrevista personal, 03/11/2010; Gutiérrez, entrevista personal, 22/10/2010; Rayo, entrevista personal, 21/10/2010). Las raíces de esta oposición habría que buscarlas, dicen, en la oposición a los impuestos que ya presentaban los mayas. Pero sobre todo, asegura Mariano Rayo, en el significado que tenía para los indígenas en tiempo de la Colonia^{xxxv}. Lo cierto es que, como muchas otras, la independencia de Guatemala tuvo en su origen además de ambiciones comerciales, la molestia de la élite criolla contra los impuestos que debía pagarle a la Corona española.

En una conversación, Richard Aitkenhead sintetizó así el asunto de la cultura tributaria: “El tema del no pago de impuestos es parte de la cultura política nacional”, pero “en los ingresos más altos del país, la oposición crece”.

Este rechazo cultural a los impuestos parece haber crecido en ciertos ámbitos, alimentado por décadas de opacidad y evidencias de que los fondos públicos han servido como botines políticos durante los gobiernos militares y después en los civiles. Tanto así que es común que la oposición a los tributos se vincule a la falta de transparencia y a la corrupción que se percibe.

En resumen, las cifras de evasión y las opiniones de los expertos evidencian que existe una cultura anti-impositiva, pero a falta de estudios específicos sobre el tema, aún es difícil ponderar qué papel ha desempeñado o puede desempeñar en la negociación de las reformas. Es más, a priori cabe pensar que esa cultura anti-impositiva es un factor secundario en los fracasos de las reformas (aunque quizá no para la recaudación). Otros países, la mayoría, han alcanzado las cargas tributarias con las que sueñan los reformistas guatemaltecos, sin que por ello se pueda decir que en esos lugares los impuestos gozan de popularidad y del cariño de la gente.

Además, un vistazo a los protagonistas de esta historia invita a pensar que, al menos por el momento, el futuro de las reformas depende menos de abrirse paso en la bruma de la cultura anti-impositiva que de salvar las dos murallas: la Constitución y la desigual fuerza de los actores. Es decir, de cambiar las relaciones de poder y acabar con el poder de veto.

4.2. Las murallas

a. La Constitución

La Constitución Política de 1985 no sólo le puso fin a cuatro décadas de dictaduras militares sino que pretendía imposibilitar muchos de los abusos que los dictadores habían cometido durante aquellos 41 años de gobierno casi ininterrumpido. Se buscaba transitar del Estado autoritario y represor hacia el Estado democrático y respetuoso. La mayoría estuvo de acuerdo en que había que ponerle límites al poder estatal. Varios ámbitos, como los de las fuerzas de seguridad, fueron transformados de manera radical, y si en aquel momento algunas medidas se antojaron útiles e incluso sensatas, un cuarto de siglo después algunas de ellas parecen restricciones anacrónicas y desventajosas para la ciudadanía. Como resume Richard Aitkenhead, la Constitución se diseñó para limitar el poder del Estado: era la ley “propia de una sociedad que quería retornar a la democracia, pero a una democracia limitada” (entrevista personal, 27/10/2010).

En medio de aquel fervor restrictivo del Estado, difuminado en la retórica de derechos individuales, los representantes de la élite económica lograron introducir un conjunto de artículos que, como empalizadas, aseguraban que sus propiedades quedarían protegidas de las ambiciones del Estado por la institución de mayor rango del país.

Como escribiría veinte años más tarde Edgar Gutiérrez, “la Constitución de 1985 fue una típica carta magna de ‘transición’ en la que los poderes fácticos lograron imponer intereses vitales centrados en la defensa de la propiedad y los impuestos. Resultó ser la Constitución más restrictiva del poder tributario del Estado en la historia republicana”. La opinión de la CEPAL en el primer estudio que advirtió de los candados constitucionales no fue muy distinta. En

un estudio publicado en 1996, ya negociados los Acuerdos de Paz, la Comisión rastreaba la genealogía intelectual de aquellos artículos –la economía constitucional-, que tendía a insertar los derechos de propiedad en los derechos civiles en lugar de relegarlos a un segundo plano, como venía siendo la tendencia contemporánea en los países occidentales, y anotaba: la nueva constitución política incluye una defensa extrema de los derechos de propiedad privada, y una limitación severa de los poderes impositivos del Estado.

La arquitectura que durante once años había pasado inadvertida para los reformistas -aunque desde 1987 había servido a los opositores para derribar cualquier intento de transformación- constaba apenas de cuatro artículos: 239, 243, 28 y 41 (ver anexo I). Éstos establecían el principio de legalidad, capacidad de pago, derecho de petición y la protección al derecho de propiedad. Combinados con los planteamientos de inconstitucionalidad de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y con la confidencialidad del sujeto pasivo tributario del Código Tributario, aquellos artículos habían convertido la estructura impositiva en un territorio casi inexpugnable. La posición de las autoridades fiscales quedaba debilitada, y fortalecida la de los contribuyentes: por ejemplo, se abolía la idea expresada por el aforismo *solve et repet* (paga y reclama), lo que permitía impugnar una resolución tributaria sin necesidad de pagar el impuesto; también prohibía las multas e intereses por mora que superaran el valor del impuesto omitido. Se consideraba confiscatorio. Además, la Constitución impedía la doble tributación aunque de forma “muy vaga”, lo cual sujetaba el artículo a interpretaciones variadas, dando lugar a una gran incertidumbre (ICEFI, 2010).

En Guatemala este último caso, el posibilitado por el artículo 243, ha sido el más recurrente. Una y otra vez la Corte de Constitucionalidad se ha visto obligada a darle vueltas a la capacidad de pago y al concepto de confiscatorio. El resultado lo presenta el ICEFI en *La política fiscal en la encrucijada* (2007a), denunciando al mismo tiempo la actitud de la Corte: “mientras en Guatemala la Constitución y especialmente su interpretación por la Corte de Constitucionalidad se han prestado a abuso, haciendo fracasar reformas tributarias, en Costa Rica, por el contrario, la Sala Constitucional ha logrado evitar abusos impositivos, pero sin constituirse en un valladar que debilite la capacidad tributaria del Estado” (p. 153).

Hoy, cuando el empleo que han hecho las élites de estos instrumentos pone en evidencia uno de los límites de la democracia, que los representantes electos han intentado ampliar y trasponer constantemente, sobre buena parte de los sectores moderados y no anti-estadistas se cierne un sentimiento común con respecto a las restricciones tributarias, un sabor a “nos la colaron” o, como se dice coloquialmente en el país, “nos metieron un gol”.

b. El desequilibrio de fuerzas

Las reformas tributarias, como casi cualquier otro asunto político, son un tema que moviliza a los grupos de interés pero no saca masivamente de casa a la ciudadanía^{xxxvi}. Como ya hemos visto, el elenco de quienes han tenido un papel relevante en los procesos de reforma tributaria durante la democracia no ha sido extenso aunque ha reflejado cierta complejidad. Los actores no se han comportado de forma homogénea siempre, ni como bloques monolíticos orientados por una misma racionalidad. No se arriesga demasiado si se menciona que los participantes principales de la mayoría de procesos de reforma han sido tres: el Gobierno, el Legislativo y CACIF junto con otras ramificaciones del sector privado. Es imposible negar que han existido otros como los sindicatos, las agrupaciones campesinas y sociales, los medios de comunicación, la comunidad internacional, las universidades y los centros de análisis. En algunos intentos de reforma estos grupos han desempeñado roles secundarios o de acompañamiento, ya sea en contra de las reformas o a su favor. Sin embargo, su influencia en los procesos ha resultado notoriamente menor que la del sector privado organizado.

La excepción más importante la representaron las negociaciones del Pacto Fiscal, que se sostenían, por encima de cualquier otra cosa, en cómo las elecciones presidenciales y al Congreso reconfiguraron la correlación de fuerzas políticas^{xxxvii}. La victoria en las urnas del Frente Republicano Guatemalteco fue interpretada por el sector privado como una amenaza real a su posición en la sociedad. El riesgo no sólo provenía de que se tratase de una agrupación de discurso antioligárquico que había ganado la banda presidencial para un elocuente abogado y economista de origen demócrata-cristiano. Ni tampoco sólo de que estuviera rodeado de ambiciosos militares y de empresarios emergentes ávidos de fortuna. El peligro verdadero, lo que causaba un gran desasosiego en las filas empresariales, era que aquel partido que detestaba mucho de lo que ellos representaban combinaba estos rasgos con el amplio dominio de un Congreso donde la bancada oficial era obediente y la oposición estaba atomizada.

Richard Aitkenhead ha dicho que “un ministro que quiera cambiar la estructura del presupuesto no lo puede hacer sin contar con una mayoría parlamentaria que soporte la presión de los grupos de interés”. En aquel momento el sector privado entendió que las condiciones para ese cambio estaban dadas. No veía grietas por las que filtrar en el Gabinete o cerca del Presidente a sus operadores políticos o al menos a personas de su confianza –es más, algunos ex dirigentes empresariales como el vicepresidente Reyes se mostraban ahora distantes y desdeñosos-. Entendían que las circunstancias políticas no les eran propicias y no se sentían seguros. En estas circunstancias excepcionales una cúpula empresarial que se veía atada de manos aceptó participar en las negociaciones del Pacto Fiscal y logró un consenso que aunque nunca se hizo

ley constituye hasta hoy el único ejemplo de un acuerdo amplio en torno a una política fiscal integral.

4.3. El sector privado organizado

A pesar de esta cesura, la relación del sector privado organizado y de los grandes empresarios del país con la política y los gobiernos de la democracia siempre fue estrecha y a menudo beneficiosa para la iniciativa privada. Desde los primeros años del nuevo periodo, miembros de la élite económica abandonaron la actitud que según Marta Casaus Arzú (2007) había sido la razón de su perdurabilidad en el poder (su inmersión en la sociedad civil, alejados del Estado salvo en momentos de crisis orgánica o vacío de poder) y la sustituyeron por una más activa. A partir de entonces influyeron en la formación de algunos partidos como el PAN, el FRG, o más tarde la GANA y CREO, se implicaron en movimientos como el que se formó para frustrar el golpe de Serrano Elías, y se integraron orgánicamente en el Estado en puestos de decisión.

Richard Aitkenhead (2005, citado en PNUD, 2008) documentó los cuatro ámbitos más notables en los que el empresariado ha ejercido su influencia en la política durante el último cuarto de siglo: 1- la defensa de sus intereses y su patrimonio. 2- la búsqueda de mercados externos y la participación en los mercados de bienes y servicios creados por el Estado. 3- La presión para que se mejore el clima de negocios, así como la infraestructura y servicios que pueden incidir en la competitividad empresarial. 4- la participación directa en el sistema político el financiamiento de los partidos, o el ejercicio de presión a los tres organismos del Estado. El efecto del involucramiento de los empresarios en la vida pública puede valorarse según hayan sido capaces de trascender su papel de representantes de intereses particulares y corporativos, para adoptar una visión de país y de Estado. Obviamente, se han dado casos en los que los empresarios participan en lo político con el objeto de apropiarse de fondos públicos o aprovechar su posición para traficar influencias. Según el PNUD, cuando esto sucede “se detonan múltiples cortocircuitos en los encadenamientos que van del crecimiento económico hacia el desarrollo humano”, que redundan en una economía poco dinámica y competitiva y mayores desigualdades y exclusiones (PNUD, 2008: 475-476).

La política fiscal, sobre todo en sus aspectos tributarios, es seguramente la que mayor controversia causa entre el Estado y las cámaras patronales. Mayra Palencia, una académica que dirigió el crédito público en el Ministerio de Finanzas, llegó a calificarla como la manzana de la discordia (Palencia, 2002). Cuando el Gobierno abre la boca para decir que necesita mayores ingresos, la oposición de los empresarios viaja en argumentos sobre el tamaño y las

funciones del Estado, sobre su mala administración y escasa eficiencia, sobre su opacidad y corrupción, sobre la escasez de contribuyentes, sobre su propia labor como motores económicos y generadores de empleo, sobre la teoría del derrame de riqueza, sobre la búsqueda del momento idóneo, que nunca coincide con el presente, ya sea porque se atraviesa una crisis y hay que propiciar la recuperación, ya porque en periodos de bonanza no hay que frenar la expansión^{xxxviii}.

Según Briscoe (2010), la élite ha asumido una posición inexpugnable, añadiendo a su tradicional poder económico la capacidad de crear formas de control político y radiación ideológica. El INDH de 2008 menciona cuatro herramientas de incidencia e intervención en el Estado que utiliza el sector empresarial. Se pueden resumir en tres: CACIF, las redes informales y las alianzas momentáneas.

A diferencia de los promotores de las reformas tributarias, el sector privado tiene una organización robusta pero dúctil y sofisticada (Aitkenhead, entrevista personal, 27/10/2010). Desde que se fundó en 1961, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras ha constituido la organización empresarial visible con mayor influencia en la vida política del país. Pese a que en los últimos años en su seno se han producido disputas y escisiones que han desembocado en que algunos miembros como la Cámara de Comercio la hayan abandonado, en números absolutos^{xxxix} como organización patronal CACIF goza de un peso creciente. En noviembre de 2010 aglutinaba a las asociaciones más poderosas del país en términos económicos: la Asociación de Azucareros, la Cámara del Agro, la Cámara Empresarial de Comercio y Servicios, la Cámara de Industria de Guatemala, la Asociación Guatemalteca de Exportadores, la Cámara de Finanzas, la Cámara Guatemalteca de la Construcción, la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa, y la Asociación Nacional del Café. Estas entidades reúnen, según el sitio web de la Coordinadora, a más de 10 Asociaciones y 120 Comités Gremiales, representativas de más de 100 mil empresarios, 75 mil de ellos pertenecientes a la pequeña y mediana empresa.

En la última década este organismo, como todo el sector empresarial, ha experimentado un viraje hacia actitudes más democráticas, abiertas y conciliadoras (Segovia, 2003). Esta modernización, producto de factores externos y de cierta renovación interna, se ha dado de manera desigual. En el seno de CACIF late una diversidad de planteamientos que van desde lo reaccionario a un progresismo liberal, y por ello no es raro que se produzcan fricciones. Aunque estos conflictos rara vez se hacen públicos^{xl}, el último se evidenció el 23 de noviembre de 2010, cuando se conjeturaba que existían posibilidades de ruptura entre la Cámara del Agro y el resto de CACIF por la postura acerca de la reforma fiscal (Álvarez y Gudiel, 23/11/2010). De

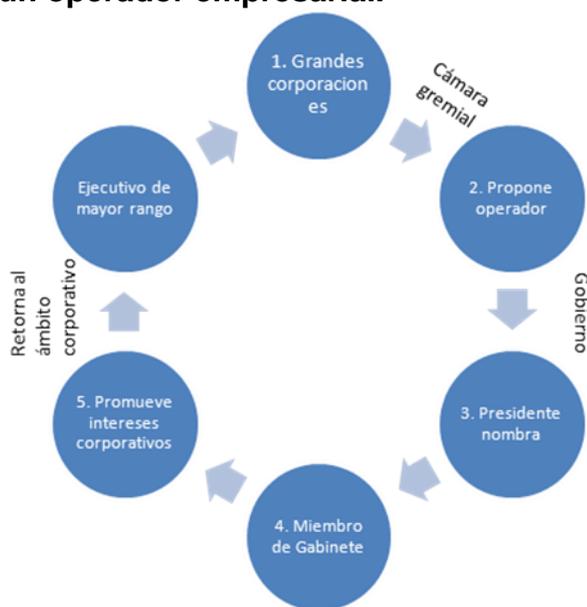
concretarse, no sólo hubiera supuesto un cisma entre el ala más radical y las agrupaciones más moderadas, sino también una ruptura entre la cámara que aglutina al 75% de los asociados –lo que le ha valido siempre a Camagro un poder de decisión muy grande dentro de la entidad y un predominio ideológico- y las demás.

En CACIF, donde participan propietarios del gran capital junto con empresarios de diverso tamaño y hábiles operadores de los consorcios privados y de la mismo ente coordinador^{xii}, desempeña dos labores fundamentales en el sistema político. Por un lado, ejecuta labores de fuerza de choque del empresariado, especialmente en momentos críticos y ante gobiernos en los que no tienen cuadros en puestos de decisión; y por el otro asume la representación empresarial ante el Estado en juntas, consejos, comisiones, mesas de diálogo, que definen políticas públicas (PNUD, 2008).

En su afán de controlar la política pública, el sector privado^{xiii} aprovecha otros canales menos visibles y formales, como las redes de relaciones que incluyen vínculos familiares y de amistad, asociaciones de ex alumnos de colegios y universidades, clubs deportivos, grupos religiosos y organizaciones de beneficencia, entre otros.

Para desplegar influencia política, las conexiones laborales también juegan un papel de primer orden. El sector empresarial ha forjado ciclos laborales para ejecutivos destacados, donde éstos transitan del Estado hacia compañías privadas, ascendiendo posiciones (Vea Gráfico 3). Los cuadros que han hecho este tipo de carrera profesional pueden convertirse en operadores empresariales, alternado cargos entre el sector financiero privado (u otros consorcios), la Banca Central, la Superintendencia de Bancos y los Ministerios de Finanzas y Economía. Obviamente, estos ciclos pueden generar incentivos perversos y conflictos de intereses, además de que no contribuyen a fortalecer la institucionalidad pública y dejan en posición vulnerable las agendas de Estado.

Gráfico 3
Ruta de un operador empresarial.



Fuente: Gutiérrez, (2007) citado en PNUD, (2008)

El sector empresarial financia campañas políticas a todo nivel, lo cual conlleva peligros de cooptación, tráfico de influencias y corrupción mediante el otorgamiento de negocios estatales o privilegios. Cabe destacar que la expresión de simpatía hacia aspirantes a puestos públicos, como magistrados de las altas Cortes del país o la Fiscalía General, puede resultar determinante en un proceso de elección. Ni siquiera es raro que algunos candidatos a la Presidencia escojan a sus acompañantes, como ocurrió con los dos partidos que llegaron a segunda vuelta en el año 2007, pensando en limar asperezas con el empresariado.

A través de los mecanismos señalados, el sector privado coloca secretarios, comisionados, ministros, magistrados, fiscales, diputados e incluso presidentes. De esta manera tiene acceso a información clave y a decisiones que les permiten beneficiarse a nivel personal, de corporación o de sector.

Cabe enfatizar que en el Estado han servido algunos empresarios que han desarrollado una labor ejemplar en pro de la Nación, sin aprovecharse de su cargo. Sin embargo, también queda claro que esta forma de captura del Estado ha dado paso, según el PNUD (2008), “a densas redes informales de poder que atrapan y debilitan la institucionalidad del Estado, incluyendo su capacidad de recaudación tributaria” (p.481).

Por último, el sector privado ha sido hábil para leer ciertas coyunturas y entablar alianzas con grupos cuyas agendas pueden beneficiarlo. Así, desde el golpe del Serrano Elías, ha sido palpable el acercamiento tanto personal como institucional de los empresarios a otros sectores sociales o movimientos influyentes. Este acercamiento no parece haber trascendido los límites de la

independencia pero ha contribuido a transformar las propuestas de los empresarios, que ahora incluyen ideas como la interculturalidad, la responsabilidad social y los derechos humanos, que antes les eran más ajenas. A cambio, no sólo se han imbuido del prestigio que irradian algunos de estos grupos que simbolizan la participación ciudadana. También han logrado legitimar ciertos aspectos de sus agendas, como por ejemplo el del control de los fondos públicos, con la permanente presencia mediática de Acción Ciudadana, el capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional.

En esta línea, en Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo?, el PNUD (2008) le atribuye al sector privado la creación de una estrategia para ganar hegemonía en la que tuvo cabida la “revolución liberal” de la prensa escrita, que mediante Siglo Veintiuno y la revista Crónica, terminó con la exclusión ideológica, desveló los mecanismos de control militares, abanderó la lucha por los derechos humanos antes de los Acuerdos de Paz, y contribuyó a frustrar el golpe de Serrano Elías. Este tipo de actitudes le granjean prestigio un nacional e internacional que pervive hasta día de hoy.

Sin embargo, después de un cuarto de siglo de democracia, se va haciendo cada vez más evidente que para la prensa resulta más fácil investigar los abusos cometidos en el Estado y el poder político que inspeccionar los asuntos de relevancia pública relacionados con los grandes grupos empresariales. Ello no se debe solamente, como menciona el INDH (PNUD, 2008) al hecho que “el poder mediático se prestigia en periodos de acoso empresarial y muestra, en cambio, falencias por omisión con gobiernos amigos” (p. 480). Tampoco es sólo, según dijo el presidente del diario La Hora, Óscar Clemente Marroquín, en un foro de la Cooperación Española, que a los adversarios se les llame ladrones, como a Portillo, mientras de los amigos se diga que “hacen negocios”, como con Berger (10/11/2010)^{xliii}. La cuestión llega más lejos: a la censura y autocensura, cuando la información está relacionada con los atropellos cometidos por los miembros del sector privado organizado, desde delitos financieros hasta ejecuciones extrajudiciales.

En ese mismo foro, un editor del diario de información general con mayor tirada del país, Prensa Libre, señaló también que nadie se atreverá a promover de forma sistemática una reforma tributaria desde las páginas del periódico: iría contra el interés de los patrones. No habían pasado diez días desde esas declaraciones, cuando el 19 de noviembre Andrés Zepeda^{xliv} (19/11/2010) entregó la prueba en su espacio de elPeriódico: Prensa Libre, denunció, había censurado la columna de un economista que sostenía, entre otras cosas, que la mayor fábrica de cervezas del país elude impuestos mediante campañas publicitarias que disfrazadas de responsabilidad social y apoyo a la cultura. Al día siguiente Prensa Libre publicó el texto de Abraham Samuel Pérez (20/11/2010).

4.4. Los partidos políticos

El sistema guatemalteco de partidos políticos entraña en sí mismo una paradoja. A simple vista, un observador puede pensar que se trata de un sistema plural y de una gran diversidad democrática, donde tienen cabida todos los partidos, hasta los más minoritarios, y todos los matices ideológicos. La prueba de ello es que el país goza de un Congreso que aloja a representantes de una quincena de partidos.

Sin embargo esta descripción es sólo la superficie del cuadro. La proliferación de las agrupaciones políticas no ha de confundirse con la pluralidad o la diversidad de ideas (PNUD, 2010, citado en Mendizábal, 20/11/2010). En realidad, el sistema político guatemalteco es cualquier cosa menos plural. En todo él, resulta muy difícil encontrar un solo partido y la descripción que mejor le encaja, más que la de diverso, quizá sea la de “fragmentado”. En este entorno decenas de agrupaciones se yuxtaponen como distintos pedazos de una misma loza. Desprovistos de pensamiento político profundo y sistemático, los partidos enarbolan intereses semejantes; en sus ideologías flácidas y sin ilación se solapan los unos con los otros por su tinte usualmente conservador. En esa lógica, cuando un partido se forma no pretende llenar un vacío político o abanderar un pensamiento sin representación; lo que busca es más bien un espacio para un político, un fragmento de poder para un sector.

Existe consenso entre los académicos, los funcionarios y los propios políticos en que las entidades existentes hoy son únicamente los cascarones de los partidos: los requisitos formales. Carentes de base social, de cuadros técnicos, de proyección ideológica, de una visión programática consistente y de un proyecto a largo plazo, estas formaciones constituyen organizaciones clientelistas que sirven de vehículos electorales a los representantes de intereses rara vez generales.

Los partidos se organizan con vistas a las elecciones y sus esfuerzos son inconstantes. Según el PNUD (2010) 58 organizaciones políticas se inscribieron en la contienda electoral durante el último cuarto de siglo. De todas ellas sólo la Democracia Cristiana Guatemalteca, fundada en 1955 y el primer gobierno civil del periodo democrático, se mantuvo vigente durante seis procesos electorales. Sin embargo, en 2007 la DCG obtuvo menos votos que afiliados tenía y, al no conseguir ningún diputado, se extinguió. El declive tuvo que ver en parte con que su trabajo de formación de bases y de cuadros se había debilitado hace años. Pero el caso de este partido fue excepcional. La mayoría, mucho más insustanciales, desaparecen más rápido. La investigación citada documentó que de las 58 organizaciones, 31 participaron en un solo proceso electoral.

Esta volatilidad es uno de los rasgos más notorios de los partidos guatemaltecos, pero no se refleja sólo en precaria estructura institucional, sino también en sus bancadas en forma de transfuguismo. Por poner un ejemplo, a mediados de 2010, 62 de los 158 diputados no pertenecían ya al bloque por el que fueron elegidos en 2007 (ASÍES). Para noviembre, tres años después de las elecciones, las fuerzas en el Congreso ya se habían redistribuido casi totalmente. La bancada oficial había pasado de ocupar 51 escaños a tener sólo 33 en junio de 2010, y 40 en noviembre del mismo año. La Gana, que comenzó 2008 con 27 diputados, alojaba a finales de 2010 a 14; mientras el PP, que había comenzado con 29 y caído a 25, en estos momentos cuenta con 30. A finales de noviembre, la tercera fuerza en el Congreso la constituía una bancada independiente que ni siquiera existía al comenzar la legislatura: Líder, producto de una escisión de la UNE, ha ido aglutinando congresistas independientes hasta reunir 27 sin tener siquiera un programa claro.

Esta circunstancia convierte hoy al Pleno en un lugar poco gobernable que dificulta los acuerdos en torno a las decisiones estructurales y traba, a veces de forma insalvable, las propuestas del Ejecutivo^{xiv}. La movilidad constante de los diputados, unida a su representación de facto de intereses sectoriales, ha agravado las consecuencias de la atomización de las bancadas. Si en un Congreso que raya las quince bancadas resulta muy complicado alcanzar una mayoría absoluta –por no mencionar la calificada– para aprobar una ley, mantener una alianza en un ambiente de transfuguismo y negociaciones personales es casi una tarea heroica que a menudo implica que el gobierno haga cesiones ímprobas a los diputados, que compre sus voluntades con rajas del presupuesto^{xvi}.

El cóctel guatemalteco de unas cortes fragmentadas y tráfugas es un caso excepcional en Centroamérica. No obstante, aunque ni la atomización ni el transfuguismo son fenómenos nuevos en el país, las dificultades para alcanzar acuerdos se han agravado en las dos últimas legislaturas, durante las que el partido oficial ha carecido en el Congreso de una mayoría absoluta o “aplanadora” que le permita tomar decisiones sin necesidad de negociar^{xvii}.

Durante la democracia, sólo los ejecutivos de Cerezo, de Arzú y de Portillo han gozado de mayoría parlamentaria y han podido manejar más o menos según sus necesidades las votaciones en el Pleno. Hoy, en cambio, la distribución de las curules en el Congreso, comienza a poner en entredicho este axioma. Muchos aseguran que el poder se ha desplazado de la 6ª a la 9ª avenida o, lo que es lo mismo, de la Casa Presidencial al Palacio Legislativo.

Pero vale la pena hacer una distinción: el que en tiempos de minorías parlamentarias ha recaído en el Pleno no parece una forma de poder de propuesta y decisión. Es más bien uno de índole negativa, un poder de veto que a veces otorga a los legisladores una posición de fuerza en las

negociaciones y a veces constituye un ingrediente más del encarecimiento de los acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso. Así se ha manifestado con relación a los intentos de reforma tributaria. Pese a ello, la falta de dominio del Ejecutivo sobre una porción mayoritaria del Congreso no ha constituido un obstáculo insuperable para las reformas tributarias. De hecho, algunos de los intentos más sólidos desde el punto de vista del proceso han tenido lugar con minorías irrisorias o incluso, como durante el gobierno de Ramiro de León, sin diputados propios.

El viraje electoralista que ha experimentado la política no sólo resta significado al hecho de votar, sino que implica nuevos problemas de hondo calado para la democracia, por dos razones fundamentales. El primer motivo es que en las circunstancias actuales las elecciones dejan de consistir en la posibilidad de los ciudadanos de escoger un proyecto político y pasan a señalar el momento en que los distintos sectores se distribuyen el poder legislativo y ejecutivo. La segunda razón por la que el giro electoralista de estos partidos cascarón es un problema democrático es ésta: la intensidad de las campañas electorales incrementa el gasto en marketing político y las agrupaciones se endeudan grotescamente a con grupos de interés legítimos e ilegítimos.

Como señala el ICEFI (2007b), los partidos son muy vulnerables a los intereses económicos, tanto de las élites como de cualquier conglomerado con dinero y ambición. Tienen estos “una alta capacidad para incidir en las políticas públicas y el comportamiento de los partidos políticos ... su principal fuente de incidencia surge de su capacidad para financiar campañas electorales, incluyendo el financiamiento de ‘campañas sucias’, además de acordar recursos a diputados, destinados a favorecer la aprobación de ciertas leyes” (p. 159).

No es raro tampoco que estos últimos eviten las estructuras formales de recaudación del partido, y en cambio canalicen sus contribuciones hacia la campaña de un diputado, que les será fiel. Esta forma de financiamiento personal ayuda en parte a explicar el transfuguismo y las divergencias entre la línea oficial de una agrupación y el voto de los congresistas. El diputado, aunque electo como miembro de una lista cerrada, considera que la curul es suya y sus decisiones, por lo tanto, independientes de las de su partido. Además un congresista de este tipo suele colocar a padrinos de campaña y grupos de apoyo – que a menudo carecen del conocimiento preciso- en distintos cargos, debilitando así las capacidades técnicas de la institución^{xlviii}.

En buena medida, esta incapacidad técnica, como afirma Richard Aitkenhead, ha conducido a que el Legislativo se convierta en un lugar en el que los diputados gestionan obras para sus comunidades o negocios para sus socios, y en el que tramitan leyes que no producen ellos mismos, sino que reciben ya hechas^{xlix}. Enfermedades similares a las que aquejan al Legislativo afectan al

Ejecutivo porque su origen es el mismo: la debilidad de los partidos políticos. Si las bancadas tienden a carecer de cohesión, son clientelistas, corruptas, y representan intereses sectoriales o espurios, los gabinetes de gobierno suelen reflejar los mismos vicios. En campaña adquieren compromisos con sus financistas y seguidores. El pago de los primeros suele ser, como ya se ha mencionado, el derecho de picaporte con el mandatario o los ministros; la posibilidad de influir en las políticas públicas.

En cambio, el pago de muchos de los seguidores es un puesto en la administración del Estado, de modo que cada cuatro años no sólo cambia el Gobierno, sino virtualmente el servicio civil entero. Una manada de nuevos funcionarios indómitos llega a ejercer la función pública, sin capacidades, sin conocimientos, sin esperanzas de perdurar ni de hacer carrera, y sin memoria institucional. La carencia de un servicio civil moderno afecta sobremanera a las instituciones más tecnocráticas. El gran problema de esta situación, explica Richard Aitkenhead, es que los equipos técnicos rotan y la falta de continuidad elimina las opciones de que surja cualquier visión de medio plazo. Mucho menos de largo aliento. Por eso la historia de muchos de los intentos de reforma tributaria es la historia de intentos precarios que buscan paliar o satisfacer los déficits del presente.

4.5. Los demás actores

Si obviamos algunas mafias del contrabando que se han enquistado en puestos clave de la administración pública, del resto los grupos de interés que cada cierto han emergido en los procesos de reforma se puede decir que no han gozado de mucha relevancia y su peso, salvo en el caso del Paco Fiscal, ha sido escaso. Desde las organizaciones sindicales, que muy debilitadas han abandonado casi cualquier forma de activismo y gozan de un margen de acción muy restringido, hasta las organizaciones de la sociedad civil, cuyo avance ha dependido más de los aportes de la comunidad internacional que de su arraigo en la sociedad y el apoyo de unas bases amplias, el resto de los actores sociales ha ejercido un influencia pequeña o nula en los procesos de reforma tributaria.

Tampoco las organizaciones campesinas -que se han manifestado de forma esporádica, pero casi siempre con tintes de oposición- han demostrado una fuerza decisiva en el ámbito tributario exceptuando quizá las movilizaciones en contra de impuestos como el IVA y el IUSI, que detonaron disturbios y obligaron al presidente Arzú a derogar este último gravamen.

Esta virtual desaparición de los actores sociales del ajedrez tributario se suele explicar con dos argumentos que quizá sean el mismo: la debilidad de los movimientos sociales a raíz de la muerte de muchos líderes durante el conflicto

armado interno, y su desconocimiento de los entresijos técnicos de la macroeconomía y de la política fiscal. Un aspecto, éste último, que la comunidad internacional subsanó parcialmente a finales de los 90 con cursos de capacitación para los negociadores del Pacto Fiscalⁱ.

La comunidad internacional y los organismos financieros multilaterales han sido piezas importantes también en las negociaciones tributarias. Aunque tradicionalmente se han movido entre telones, no puede pasar inadvertida la influencia que han ejercido en la historia reciente de Guatemala en asuntos como los Acuerdos de Paz, la promoción de los derechos humanos y en los intentos de modernizar el Estado. En este sentido, una de las consignas persistentes de la comunidad internacional, que ha sufragado estudios en materia fiscal y tributaria, ha sido la de que los ingresos de la administración pública son insuficientes para cumplir sus funciones. En vista de estas necesidades, las instituciones internacionales han utilizado la cooperación y los préstamos como instrumentos de presión para detonar reformas en los procesos administrativos del gasto y para mejorar la recaudación con diferentes mecanismos: simplificando impuestos, modernizando los indirectos, aumentando los directos, o combatiendo la evasión. En opinión de Edgar Gutiérrez (2005), se puede decir incluso que algunos temas relevantes como la meta tributaria de los Acuerdos de Paz habrían salido de la agenda pública de no ser tanto por la institucionalidad de la paz, como por las presiones y condicionamientos de los países cooperantes y de los organismos financieros internacionales.

Para concluir, en los últimos años, un actor nuevo de contornos aún borrosos parece estar ganando terreno en el ámbito económico político, el de los llamados “empresarios emergentes”. Sin embargo, a tenor de las actitudes que han tenido como consejeros de distintos presidentesⁱⁱ, desde donde han obstaculizado tanto reformas para mejorar los ingresos como la calidad del gasto público, cabe pensar que su batalla no es la de la modernización, sino la de arrebatarse al sector privado tradicional los dominios que ahora están en manos. Los empresarios emergentes carecen además de una estructura de organización que los aglutine y considerándolos por separado parecen no tener un programa sociopolítico sólido y distinto del de la élite tradicional.

6. El gasto público, ¿un dominio reservado?

La hipótesis original de este estudio se resumía en una sola idea: la reforma fiscal ha sido un dominio reservado durante la democracia. A riesgo de ser simplistasⁱⁱⁱ, en lo fundamental esa hipótesis levantaba dos preguntas: ¿es la reforma tributaria un dominio reservado? ¿lo es la reforma al gasto público? La primera de las dos ya ha sido respondida en las páginas anteriores, esperamos

que de manera convincente. Por varias razones la segunda es más difícil de contestar pero, aunque se precisaría una investigación más concluyente, un conjunto de datos y de opiniones de expertos de distinto ámbito y origen ideológico invitaron al final a rechazarla como incorrecta pues en strictu sensu no corresponde a la definición propuesta para dominios reservados.

Desde luego, ello no implica que la reforma del gasto resulte más sencilla de lograr que la tributaria. De hecho, las indagaciones preliminares realizadas para esta investigación indican que los problemas del gasto superan el ámbito de la política fiscal y resultan mucho más complejos de resolver. “La reforma tributaria requiere de cambios eminentemente legales, mientras que la del gasto descansa en una reestructuración de la administración pública”, afirmó en una entrevista personal (05/11/2010) el director del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (una entidad vinculada aunque no de manera orgánica a la Universidad Francisco Marroquín). Para llevar a cabo esta última, los actores políticos tendrían que cuestionarse prácticas que hasta ahora ha sido imposible erradicar, como el uso de fideicomisos y ongs en la ejecución de fondos públicos, así como de los Fondos Sociales. De igual forma, tendrían que plantearse modificaciones sustantivas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la de Servicio Civil y la de Compras y Contrataciones.

A lo largo de los últimos veinte años, representantes electos han intentado abordar cada uno de los elementos enumerados pero no han tenido éxito. Cuando era diputado eferregista, el empresario Juan Francisco Reyes López cabildeó en el Pleno en contra del uso de los Fondos Sociales, pero la retórica no significó cambios concretos cuando ejerció la Vicepresidencia. Al principio de su mandato, el presidente Álvaro Colom aseguró a un grupo de columnistas que eliminaría los fideicomisos. Aunque en instituciones como Fonapaz se suprimió la ejecución de fondos mediante ongs, los fideicomisos siguen vigentes y robustos. Cuando el ministro Fuentes Knight decidió incluir en la ley del presupuesto de 2010 controles más estrictos para fideicomisos y ongs, la propuesta fue rechazada por los diputados, incluidos los oficialistas. De igual forma, ha habido procesos largos de búsqueda de consensos para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la de Servicio Civil, pero culminan en modificaciones secundarias que no resuelven los problemas de fondo. En resumen, cabría preguntarse si cada uno de los elementos señalados no constituye en sí mismo un dominio reservado.

Quienes se oponen a las reformas tributarias suelen aducir que el Estado es ineficiente, opaco y corrupto. La evidencia respalda en buena medida estas percepciones. Por ejemplo, el último Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2010) muestra que a pesar del crecimiento del presupuesto del Ministerio de Gobernación, que pasó de Q52 millones en 1985 a Q2015 en 2008, Guatemala sigue siendo uno de los países más violentos del mundo. Los investigadores del PNUD que llevaron a cabo este estudio tuvieron grandes

dificultades para reconstruir la historia del gasto, pues los presupuestos en Guatemala dicen poco de cómo se ejecutan los fondos, sujetos a múltiples transferencias. En cuanto a la corrupción, baste recordar que en el actual gobierno ha habido una altísima rotación de titulares de la cartera de Gobernación (cinco ministros en tres años) y al menos tres de los que han salido de la entidad enfrentan cargos por corrupción. De ahí que el sociólogo Edelberto Torres Rivas, en el acto de inauguración del INDH, haya declarado que Guatemala ha tenido problemas históricos para financiar sus políticas públicas porque “no cobra impuestos, cuando los cobra, los cobra mal por la estructura regresiva de la tributación, y lo poco que recibe no lo sabe gastar”.

Pese a estas dificultades, es preciso reconocer también que desde 1986 se han sucedido varias mejoras en la administración, el empleo y la transparencia del gasto público^{liii}. Según Fuentes Knight (comunicación electrónica, 09/11/2010), pueden identificarse dos tipos de reformas básicas del gasto en el tiempo de la democracia: “a) las que significaron reorientar el gasto público, haciéndolo con base en prioridades claras, como el desarrollo social (educación, salud y vivienda) y justicia, tal como se convino en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal, y b) los que significan cambios en términos de normas y procedimientos para asegurar un mejor uso del gasto, con mayor eficacia y transparencia, en parte recogido en el Pacto Fiscal y en las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (convocado en el 2006 por el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, CNAP, para hacer propuestas) presentadas a principios del 2008.

Quizá una de las reformas más ilustrativas, por su denso simbolismo en una nación que vivió medio siglo bajo el mando militar, fue la que eliminó los fondos confidenciales del ejército y bancarizó y transparentó sus gastos. También, en un país de tradición presidencialista y autoritaria, debe subrayarse la que suprimió los fondos discrecionales de la presidencia, durante la administración de Berger, o sobre todo, el proceso de descentralización, desconcentración, racionalización y reorientación del gasto que se ha ido adelantando, paso a paso, desde la firma de los Acuerdos de Paz.

El éxito que estos procesos hayan podido tener dependen en buena medida del proyecto de gestión y control más importante de la democracia: la reforma de la administración financiera, cristalizada en el Sistema integrado de administración financiera y control (SIAF-SAG), que ha reformado la estructura financiera del Estado (PNUD, 2008). Lo aprobó el gobierno de Ramiro de León pero sus distintas fases se han ido desplegando paulatinamente hasta hoy. Este sistema, que ha contribuido a ordenar las finanzas, se ha sumado en los últimos años a otras iniciativas como el Sistema de contabilidad integrada, el sitio web Transparencia Fiscal o la Ley de acceso a la información pública, como formas de mejorar la rendición de cuentas y de transparentar el gasto. El SIAF^{liiv} ha incorporado asimismo a los sistemas de administración financiera los

indicadores de desempeño, que son fundamentales para la rendición de cuentas y para controlar la eficiencia y la eficacia del gasto público.

Pese a la percepción recogida en los medios informativos y a las constantes declaraciones del empresariado acerca de la opacidad de la gestión pública, todas estas reformas han colocado a Guatemala en el pelotón de cabeza de América Latina del ranking de transparencia que publican organismos como el Fondo Monetario Internacional o Transparencia Internacional.

Aún así, se puede argumentar con razón que todas estas reformas han tenido puntos oscuros y que las expectativas que crearon superaron con creces los resultados que la ciudadanía percibe. Por ejemplo, la planificación por resultados, como afirma Jorge Lavarreda, no termina de consolidarse, la ley de acceso a la información se viola impunemente, se cree la corrupción es una de las más altas del continente y un porcentaje del presupuesto se destina a “gasto público irrelevante” (PNUD, 2010).

Aunque todo esto es cierto, son defectos que parecen derivarse más del anquilosamiento del Estado que de la política fiscal. Las soluciones de fondo, como ya lo dijimos, pasan por reformas estructurales, que deberían reconfigurar el sistema electoral y de partidos políticos e institucionalizar el servicio público.

Apuntar a esos ámbitos como los esenciales no equivale a olvidar que hay mejoras pendientes en política fiscal ni a negar que, cuando éstas se han intentado, ciertos grupos de interés a los que pertenecen contrabandistas, funcionarios de alto rango, sindicatos o contratistas del Estado (entre quienes hay a veces miembros de los distintos gabinetes o diputados) han obstaculizado con resultados desiguales las reformas que pretendían controlar y hacer más transparente, justo y eficiente el gasto.

En el fondo, la corrupción sigue siendo un cáncer que impide que Guatemala combata con éxito la pobreza y fortalezca sus instituciones políticas. Al principio del periodo analizado, ese mal se solía achacar sólo a los agentes gubernamentales. Hoy se hace cada vez más obvio que el problema abarca a también a los empresarios que obtienen o ejecutan contratos gubernamentales de manera fraudulenta, y al resto de la sociedad, que participa de los mercados que se gestan a la sombra de la impunidad y se nutren de las debilidades del Estado.

Fuentes y bibliografía

Entrevistas personales:

- Aitkenhead, Richard. 27/10/2010
- De Molina, Ana. 09/11/2010
- Gutiérrez, Miguel. 22/10/2010
- Lavarreda, Jorge. 05/11/2010
- Menkos, Jonathan. 13/10/2010
- Rayo, Mariano. 21/10/2010
- Periodista especializado en el Congreso, 07/11/2010
- Periodista especializado en economía, 15/11/2010

Comunicaciones electrónicas:

- Aitkenhead, Richard. 18/11/2010
- Arévalo, José Alejandro. 03/11/2010
- Fuentes Knight, Juan Alberto. 09/11/2010
- Gutiérrez, Edgar. 03/10/2010

Fuentes documentales:

- ASÍES (2010) Monografía del Congreso de la República, 2008-2012. <http://www.asies.org.gt/2010-11-Presentacion%20Monografia.pdf>
- Barreda, C. (2007) Guatemala: crecimiento económico, pobreza y redistribución. Consultado el 16 de noviembre en el sitio web <http://www.albedrio.org/htm/documentos/CarlosBarreda-001.pdf>
- Briscoe, I., y Rodríguez, M. (2010) A state under siege: élites, criminal networks and institutional reform in Guatemala. La Haya: Instituut Clingendael.
- Casaus Arzú, M. (2007) Guatemala: linaje y racismo. Guatemala:F&G Editores.
- Cassals & Associates (2004) La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de
- CEPAL (1996) Guatemala: determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias, 1980-1994. En Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994. México: CEPAL.
- ____ (s/f) Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008. Consultado el 16 de noviembre de 2010 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33869/Guatemala.pdf>
- CEUR (1994) Guatemala: estructura tributaria e impuesto único sobre inmuebles (1960-1993). Boletín 22. Guatemala:Universidad de San Carlos.
- CIIDH (2007, septiembre) Factores que determinan una insuficiente e injusta recaudación tributaria. Diálogo Fiscal, 5, 8-14.

- Congreso de Guatemala (visitado 28/11/2010) Bloques legislativos. <http://www.congreso.gob.gt/gt/bancadas.asp>
- Escobar, R. y Morales, M. (2004) Principios constitucionales de la tributación en Guatemala. Mimeo.
- Fuentes K., J.A. (2006) Retos de la política fiscal en América Central. Guatemala: CEPAL/ICEFI. Obtenido el 12 de octubre de 2010 de
- Fuentes, J.A., y Cabrera, M. (2005) El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida. Guatemala: PNUD. Documento presentado ante el 17 seminario regional de política fiscal - CEPAL, celebrado en Santiago de Chile del 24 al 27 de enero de 2005.
- ____ (2006, abril) Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación. Revista de la CEPAL, 88, 153-165.
- Gamboa, N. y Tentravizi, B. (2001) La Guatemala posible: la senda del pacto fiscal Ciudad de Guatemala. Guatemala: Asociación Centroamericana Hombres de Maíz, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Gómez Sabaini, J.C. (2010) Evasión tributaria y equidad en América Latina. Presentación para la conferencia “Políticas Públicas e Impacto Distributivo”, celebrada el 17 y 18 de agosto. Obtenido el 18 de noviembre de 2010 en <http://www.gtz-cepal.cl/files/gomez-sabaini.pdf>
- Gutiérrez, E (2005) El pacto fiscal en Guatemala: una historia de actores y de su compromiso con el desarrollo. Guatemala. Documento inédito.
- Hernández Pico, J. (2001) Sube el IVA y baja la legitimidad. Revista Envío, 233. Edición digital. Consultado el 30 de octubre de 2010 en <http://www.envio.org.ni/articulo/1097>
- Herrera, G. (2008) Interponen acción de inconstitucionalidad en contra del aumento al IUSI en capital. La Hora. 18/06/2008. <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=33743&fch=2008-07-18>
- ICEFI (2007a) Historia de la tributación en Guatemala: desde los mayas hasta la actualidad. Guatemala: ICEFI
- ____ (2007b) La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central. Guatemala: ICEFI
- ____ (2010) Diez claves para un pacto fiscal: experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países. Guatemala: ICEFI.
- IFM (2006) Guatemala: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module. IMF Country Report No. 06/9. Obtenido el 3 de noviembre de 2010 de
- Larrain, F (2004) Guatemala: los desafíos del crecimiento. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington: BID
- Lora, E (2007) Tendencias y resultados de las reformas tributarias. En El estado de las reformas del Estado (Ed. Eduardo Lora) Bogotá: BID/Mayol Ediciones.
- Marroquín, O.C. (2010) Prensa e impunidad. Conferencia para Lectura a Fondo: Medios de Comunicación en Impunidad. Guatemala. Documento inédito.
- Sistema de las Naciones Unidas (2001) Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. Guatemala: SNU

- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K, Lora, E., Payne, M. (coord.) (2005) The politics of policies: economic and social progress in Latin America. Cambridge, MA:Inter-american Development Bank/ Harvard University.
- Osorio Paz, S (2004) Los determinantes del atraso tributario en Guatemala. Guatemala: Editorial universitaria.
- Palencia Prado, M (2002) El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Guatemala:FLACSO
- Peacock, S.C. y Beltrán, A. (2003, septiembre) Hidden Powers: illegal armed groups in post-conflict Guatemala and the forces behind them. WOLA Special Report. Washington:WOLA. Obtenido el 10 de noviembre de 2010 de
- PNUD. (1998) Guatemala: Los contrastes del Desarrollo Humano. Guatemala:autor.
- _____(2008) Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008, vol.1. Guatemala:autor.
- _____(2010) Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano, 2009-2010. Guatemala:autor.
- Valdez J.F., y Palencia, M. (1998). Los dominios del poder: La encrucijada tributaria. Guatemala:FLACSO.
- Valenzuela, J.S. (1990) Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. Notre Dame University. Working Paper #150 - December 1990.

Recursos multimedia

- Sitio web de Cacif, consultado el 23 de noviembre de 2010 en <http://cacif.org.gt>
- González Merlo, J.R. (02/12/2009) Ponencia en el foro “Aciertos y desaciertos: el desafío de la reforma tributaria en Guatemala”. Universidad Francisco Marroquín. http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php/Aciertos_y_desaciertos:_el_desaf%C3%ADo_de_la_reforma_tributaria_en_Guatemala
- No + corrupción, no + impuestos (s/f) Grupo de Facebook. <http://www.facebook.com/group.php?gid=30686243202>

Hemeroteca y blogs

- Álvarez, L. (29/11/2009) Felicitan e insultan a diputados. elPeriódico de Guatemala. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20091129/pais/126167>
- Álvarez, L. (16/01/2010) La carga tributaria se ubicó en 10.4 por ciento, según las autoridades. elPeriódico de Guatemala. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100116/economia/132993/>
- Álvarez, L., y Gudiel, V. (23/11/2010) Salen a luz diferencias entre la Cámara del Agro y CACIF. elPeriódico. <http://www.elperiodico.com.gt/es//economia/126811>

- Andrés, A. (01/11/2010) Los partidos deben converger en un pacto. Entrevista a Víctor Gálvez. elPeriódico de Guatemala. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20101101/pais/180850>
- Blas, A.L. (17/09/2008) Congreso: Conocen iniciativa de nuevo impuesto. Prensa Libre. <http://www.prensalibre.com/pl/2008/septiembre/17/264004.html>
- Contreras Corzantes, G. (17/03/10) Ejecutivo retira impuesto a telefonía y modifica ISR. Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/Ejecutivo-impuesto-telefonía-modifica-ISR_0_226777334.html
- Díaz-Durán, Marta Yolanda, (2008) VDL Reloaded, 25/08/2008. <http://www.sigloxxi.com/opinion/4635>, y en http://mydda.blogspot.com/2008_09_01_archive.html
- elPeriódico de Guatemala (2010) Paquete tributario. 10/03/2010. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100310/opinion/141502>
- Figueroa, L (2008) Oigamos lo que dice Fuentes Light. 04/10/2008. <http://luisfi61.blogspot.com/2008/10/oigamos-lo-que-dice-fuentes-light.html>
- _____ (2010a) El Cacif y la importancia de los principios. 07/02/2010. <http://luisfi61.blogspot.com/2010/02/el-cacif-y-la-importancia-de-los.html>
- _____ (2010a) Canciones de despedida en el Gabinete. 24/06/2010. <http://luisfi61.blogspot.com/2010/06/canciones-de-despedida-en-el-gabinete.html>
- _____ (s/f) Esclavitud moderna. S/F. <http://www.eleutheria.ufm.edu/Notas/Esclavitud.htm>
- Font, J.L. (19/11/2010) La implosión de la CICIG. elPeriódico de Guatemala. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20101119/opinion/183187>
- Gudiel, V (03/02/204) SAT no puede cobrar el IEMA a partir de hoy. Prensa Libre. http://prensalibre.com.gt/noticias/SAT-puede-cobrar-IEMA-partir_0_90592489.html
- La Hora (2008) Cerezo: “Yo caí en la trampa”. 29/05/2008. La Hora. <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=31244&fch=2008-05-29>
- Méndez Villaseñor, C. (18/10/10) Corte de Constitucionalidad anula tributo sobre productos del tabaco. Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/CC-anula-tributo-productos-tabaco_0_355764476.html
- Mendizábal, A.L. (20/11/2010) Censuran proliferación de partidos políticos. Siglo XXI. <http://www.sigloxxi.com/nacional.php?id=23992>
- Menkos (2010) Evasión de ISR en El Salvador y Guatemala, donde llega a la mitad de lo recaudado. 08/02/2010. <http://observadorjuvenil.wordpress.com/2010/02/08/evasion-de-isr-en-el-salvador-y-guatemala-donde-llega-ala-mitad-de-lo-recaudado/>
- Pérez, A.S. (20/11/2010) ¿Malta Gallo? Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/economia/Malta-Gallo_0_375562445.html
- Valladares, D. (04/12/2009) A caída de ingreso, más impuestos. Costa Rica hoy. <http://costaricahoy.info/economia/economia-guatemala-a-caida-de-ingresos-mas-impuestos/35935/>
- Zepeda, A. (19/11/2010) Caraduras 30. elPeriódico de Guatemala. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20101119/lacolumna/183173/>

Anexo I

<i>Intentos de reformas tributarias 1986-2010</i>			
Gobierno (Año de reforma)	Propuesta de Gobierno	Actores más relevantes y mecanismos de negociación u oposición	Resultados
Vinicio Cerezo (1987)	Impuesto temporal sobre exportaciones. Modificaciones al ISR. Modificaciones al IVA. Impuesto selectivo al consumo. Impuesto predial (IUSI). Impuesto sobre inmuebles. Tasa extraordinaria por servicios. Impuesto sobre utilidades de la banca. Fomento avícola. Circulación de Vehículos. Papel sellado y timbres fiscales.	Negociación directa con CACIF. Aún así se opone a las medidas mediante paro empresarial y recursos de inconstitucionalidad. Dos intentos de golpe de Estado.	Impuesto temporal sobre exportaciones no se aprobó. Tampoco el impuesto selectivo al consumo y la tasa extraordinaria por servicios aduaneros, que habían sido criticados duramente por el sector privado. El Congreso aprobó el impuesto al papel sellado y timbres fiscales, el impuesto único sobre inmuebles, las reformas a la ley de fomento avícola, y el impuesto sobre circulación de vehículos, además de las reformas ISR, IVA, y el impuesto predial, que luego fueron declarados inconstitucionales.
Jorge Serrano (1992)	Reducción regresiva de tramos marginales y techos del ISR. Simplificación del IVA. Acreditación del IVA al ISR. Reformas al impuesto sobre timbres y papel sellado. Impuesto a la distribución del petróleo crudo.	Negociación y acuerdo con CACIF, sin otras acciones. Recurso de inconstitucionalidad de la Cámara de Industria contra el ISR.	Aprobación de la reformas. Algunos cambios al ISR fueron declarados después inconstitucionales.
Ramiro de León (1994)	Modificaciones al ISR. Igualación con países de C.A. de tasas sobre impuestos específicos (bebidas, derivados del petróleo, tabacos). Aumento del IVA al 10% (vigencia condicionada a la firma de los Acuerdos de Paz)	CACIF se opone a las medidas mediante recursos de inconstitucionalidad y campañas contra el gobierno y la Ministra en los medios de comunicación. El Congreso se opone y plantea aumentar el IVA al 10%. Sectoros populares se oponen al IVA.	Se reformaron la ley del IVA (1996), la ley del ISR, y la ley del impuesto sobre circulación de vehículos. Se modificaron la ley de racionalización de los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas, y la ley del IUSI.

Ramiro de León (1995)	Creación de impuesto sobre ventas y activos (Impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias, IEMA)	Negociación con el Congreso. Recursos de inconstitucionalidad contra el IEMA.	Aprobación. La CC suspende la vigencia del IEMA sin declararlo inconstitucional. En el Gobierno siguiente levanta la suspensión.
Álvaro Arzú (1996)	Reducción de la tasa del ISR. Simplificación del IVA. Eliminación de exoneraciones. Creación del Impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET). Impuestos temporales sobre ventas y activos (1996 y 1998)	CACIF: negociación sin otras acciones. FRG y otros sectores: filibusterismo parlamentario e interpelaciones al ministro.	Aprobación de reforma.
Álvaro Arzú (1997)	Reformas a las leyes del impuesto sobre bebidas alcohólicas; sobre la salida del país, al petróleo crudo y combustible, y a las leyes del IEMA y el IUSI. Ley de supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia fiscal.	CACIF, y a título individual la Cámara del Agro, se oponen al IEMA y al IUSI, y reciben el apoyo en el segundo caso de la Central General de Trabajadores de Guatemala, la Unidad de Acción Sindical y Popular, el Comité de Unidad Campesina y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas. Recursos de inconstitucionalidad y llamados de los partidos de oposición a no pagar impuestos. Manifestaciones violentas de algunos sectores sociales.	Se aprueban el IEMA, la ley de supresión de exenciones; el IUSI; las reformas del impuesto al petróleo y gasolina; y a las bebidas alcohólicas y fermentadas. Derogación del IUSI, que se aprueba, bajo la fórmula de autoavalúo, un año después.
Alfonso Portillo (2000)	Incremento al ISR. Reducción de la acreditación del IVA al ISR. Eliminación de exoneraciones y deducciones. Modificación impuestos específicos.	Negociación con la excepción de bebidas alcohólicas, con recursos de inconstitucionalidad.	Aprobación de reformas sobre exoneraciones y deducciones de impuestos específicos. Incremento al ISR.
Alfonso Portillo (2001)	Incremento de la tasa del IVA al 12%. Incremento de la tasa del IEMA. Incremento de la tasa de impuestos específicos (bebidas).	Paro empresarial. Recursos de inconstitucionalidad. Campañas contra el gobierno en medios de comunicación. Protestas de organizaciones sociales. Viernes de luto.	Aprobación de todas las reformas. Reforma al ISR y otros impuestos específicos declarados inconstitucionales.
Óscar Berger (2004)	Reemplazo del impuesto sobre ventas y activos (IETAAP). Modificaciones al ISR e impuestos específicos (bebidas). Modificaciones al IVA. Reformas al Código Tributario.	Negociación. Protestas públicas de organizaciones sociales por el IVA e ISR sobre salarios. Recursos de inconstitucionalidad contra el Código	(CC conoce un recurso de inconstitucionalidad presentado durante el Gobierno anterior y falla contra el IEMA.) Aprobación de reforma sin IVA e ISR sobre salarios. Reducción de tasa y vigencia de impuesto sobre venta y activos. Declaran

		Tributario.	inconstitucionales las reformas al Código Tributario.
Álvaro Colom (2008)	Reforma al ISR y eliminación de exenciones y exclusiones. Ley antievasión.	Negociación con el CACIF. El sector privado hace campaña en los medios y cabildea en el Congreso.	Se retira la propuesta.
Álvaro Colom (2008-2009)	Creación del Impuesto de Solidaridad (ISO) al 1.5%. Ley anti-evasión II. Incremento del impuesto de importación de vehículos. Medidas contra la defraudación aduanera. Reformas al Código Tributario. Eliminación del IVA en la venta de inmuebles usados.	Negociación on el CACIF. Campañas contra el Gobierno en los medios. Campañas contra el partido oficial en el Congreso por parte de la oposición y los importadores. Se crea la plataforma <i>No + corrupción No + impuestos</i>	Aprobación de ISO al 1%. Se retiran el resto de propuestas.
Álvaro Colom (2009)	Incremento en el impuesto sobre la renta del 1% (6%) para salarios superiores a US\$7225 anuales. Reformas al Código Tributario. Incremento del ISO del 1% (2%). Impuesto a la telefonía móvil.	Negociación de élites. La Cámara de Industria cabildea en el Congreso y publica los números de teléfono de los diputados. Quienes apoyan la reforma reciben llamadas anónimas insultantes. Campaña en los medios. Cacif propone gravar los depósitos bancarios en metálico. Filibusterismo parlamentario.	El gobierno retira la propuesta, que vuelve a presentar, con modificaciones, en 2010.
Álvaro Colom (2010)	Ley antievasión III.	Indolencia y desinterés de la bancada oficial. La British American Tobacco Central America presenta un recurso de inconstitucionalidad contra impuesto al tabaco. Llamados esporádicos contra el pago de impuestos.	La CC declara inconstitucional el impuesto. Se calcula que supondrá una caída de Q134 millones en los ingresos del Estado.
<p><i>Fuente:</i> Elaboración propia con datos de Fuentes y Cabrera (2005), Gutiérrez (2005), ICEFI (2007a, 2010), PNUD (2008), El Periódico de Guatemala 29/11/2009, Prensa Libre 17/09/08 y 21/10/08, www.costaricahoy.info, www.icefi.org, www.lahora.com.gt, www.politicagt.com. Entrevista a Arévalo. Entrevista a Ana de Molina. Entrevista a Mariano Rayo.</p>			

Anexo II. Artículos importantes para la reforma tributaria.

Constitución Política de la República de Guatemala.

- Art. 239. *Principio de legalidad.* Establece que la única fuente creadora de tributos es la ley en el sentido formal, decretada por el Congreso, emitida con carácter general, que tipifique el tributo y las bases del mismo. Y sentencia que la ley es superior a cualquier reglamento, relegando la materia tributaria al cobro administrativo del tributo y a establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

-Art. 243. *Principio de capacidad de pago.* El Estado está obligado a establecer tributos que guarden relación con la capacidad de económica del contribuyente. Los tributos no deben ser confiscatorios. Se prohíbe la doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo es gravado dos o más veces por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición.

- Art. 28. *Derecho de petición.* Obvia el principio tradicional en materia tributaria *Solve et repet.* En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.

-Art. 41. *Protección al derecho de propiedad.* Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

-Arts. 133 y 134. *Planteamientos de inconstitucionalidad.* La inconstitucionalidad de cualquier ley, reglamento o disposición de carácter general que se presuma contiene vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán ante la CC –tribunal superior en la materia- la cual puede ordenar la suspensión de su vigencia. El recurso lo puede plantear cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos.

Código Tributario

-Art. 30. *Confidencialidad del sujeto pasivo tributario.* En ejercicio de su función de fiscalización, la Administración Tributaria podrá requerir directamente de cualquier entidad o persona, ya sea individual o jurídica, incluyendo las instituciones vigiladas e inspeccionadas por la Superintendencia de Bancos, información referente a actos, contratos u otros hechos o relaciones mercantiles con terceros, generadores de tributos, siempre que no se viole la garantía de confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República y las leyes especiales, el secreto profesional y lo dispuesto en este Código. Las informaciones de personas individuales o jurídicas obtenidas por la Administración Tributaria en el ejercicio de su función de fiscalización a que se refieren las literales a) e i) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la SAT, Decreto Número 1-98 del Congreso, serán estrictamente confidenciales, por considerarse suministrados bajo garantía de confidencialidad.

En 2001 el Congreso reformó este artículo añadiéndole a esta parte final: “En consecuencia las autoridades, funcionarios y empleados de la Administración Tributaria no podrán revelar ni comentar los datos obtenidos, ni los hechos observados, *salvo que medie orden de juez competente.*”

ⁱ Fuentes y Cabrera (2005) consignan los cuatro enfoques de la tipología de Lledo, Scheider y Moore: el enfoque de economía pública, “centrado en la necesidad de que el sistema tributario sea eficiente y efectivo, donde se busca maximizar una función de bienestar colectiva que generalmente busca equilibrar la eficiencia con la equidad” (p. 2).

En segundo lugar, el enfoque macroeconómico analiza en el efecto de la política tributaria sobre agregados económicos, incluyendo el ingreso, ahorro, inversión, inflación y deuda pública.

En tercera instancia encontramos el enfoque administrativo, que hace hincapié en “la relación entre lo que debería ser la política fiscal y lo que puede hacerse en la realidad en este campo, dándole especial atención a la debilidad de la capacidad administrativa como condicionante del éxito de reformas tributarias” (p. 3).

En último lugar, se encuentra el análisis político, que subraya el papel de los actores y sus intereses y la dimensión institucional. “Algunos estudios se centran en evaluar las consecuencias distributivas de la política fiscal y en cómo ello altera los intereses de diversos grupos sociales. Otros analizan las instituciones tomando en cuenta, en particular, cómo las instituciones condicionan la interacción social y sus resultados” (p.3).

ⁱⁱ “El Ministro de Finanzas, Rodolfo Paiz Andrade, reconoció años más tarde que era muy difícil que el sector privado estuviera de acuerdo en aumentar los ingresos por medio de la tributación. En esas negociaciones, según el ministro, ‘daba la impresión que de nuevo [el CACIF] lo que estaba haciendo simplemente era una estrategia de ganar tiempo... pero no había, yo nunca encontré, la buena voluntad para discutir las opciones, porque se hubiera podido discutir y no estar de acuerdo, pero ni siquiera (se pudo) discutir las opciones del lado ingreso.’” ICEFI (2007a, p 201)

ⁱⁱⁱ No pasaron el impuesto selectivo al consumo, la tasa extraordinaria por servicios aduaneros, y el impuesto sobre utilidades de la banca. ICEFI (2007a)

^{iv} Liderado por Juan Francisco Reyes López, transportista, con amplia trayectoria como dirigente de las cámaras patronales y que después, como vicepresidente de la República en tiempo de Portillo, sería quien se encargase sin éxito alguno de negociar la reforma pertinente con sus antiguos compañeros.

^v Dos años después, en 1995, el presupuesto aún era aproximadamente de Q8000 millones (González Merlo, 2009).

^{vi} El sistema aduanero estaba controlado por una organización de militares contrabandistas que fue desmantelada en buena medida durante el Gobierno siguiente (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010) pero sobre cuyos pasos ya estaba el de Ramiro de León, que reforzó gestionó un plan de lucha contra el contrabando y fortaleció la investigación aduanera (Anónimo, entrevista personal).

^{vii} Según Arévalo, a pesar que el discurso de entrega del Presidente Ramiro de León Carpio aseguraba que las cuentas nacionales estaban sanas, la realidad era totalmente diferente. Lo ilustra una stampa. Según relata, dos días antes de asumir como ministro se encontraba en el despacho de Ana de Molina observando cómo afuera los directores de escuelas esperaban que les dieran la segunda parte del aguinaldo de los maestros. Aunque los cheques estaban impresos, no tenían fondos, de modo que no se podían entregar. “Sin ser aún Ministro y ante la impaciencia creciente en la plazoleta”, recuerda Arévalo, “sugerí a mi antecesora que se los entregaran por la tarde, sabiendo que las cajas del Banco de Guatemala las cerraban a las 14.30 horas; en otras palabras, aunque tuvieran los cheques, no podrían cobrarlos sino hasta el lunes, cuando su servidor se estrenaba como Ministro, a cargo de las finanzas públicas pero sin fondos ni para pagar salarios” (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010).

^{viii} “En el seno del organismo legislativo, el principal partido de oposición (Frente Republicano Guatemalteco) liderado por el General Ríos Montt, mantuvo una férrea oposición a las reformas tributarias en particular y, en general, a los Acuerdos de Paz en su conjunto. En este contexto, las reformas fueron continuamente entorpecidas mediante las más variadas acciones retardatarias y

prácticas parlamentarias (su servidor debió comparecer a dos interpelaciones parlamentarias), en contubernio en los sectores más recalcitrantes por su animadversión a los impuestos y al fortalecimiento financiero del Estado". (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010).

^{ix} "Nuestro gobierno tuvo cierta ventaja porque recién se estaban firmando los Acuerdos de Paz, de manera que, excepto con la ley del impuesto patrimonial sobre inmuebles en que hubo desórdenes públicos orquestados, con las demás reformas la resistencia fue más bien solapada de algunos de los dirigentes empresariales" (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010).

^x "En consonancia con los Acuerdos de Paz, también se intentó poner en vigencia una nueva ley de impuesto patrimonial sobre la propiedad, urbana y rural, pero que fue sabotada por algunos sectores indígenas (liderados por la Premio Nobel Rigoberta Menchú), el partido de oposición FRG y algunos terratenientes, cada uno de ellos por diversos motivos que convergieron en lograr que el gobierno de Arzú diera marcha atrás y se retornara al anterior IUSI (Impuesto Único sobre Inmuebles), aún vigente" (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010).

^{xi} "El Pacto Fiscal surgió como alternativa ante la imposibilidad del gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) de cumplir una meta tributaria a la que se comprometió en los Acuerdos de Paz. Y el tema habría salido de la agenda pública, quedando como otra tarea inconclusa del Estado, de no ser por la institucionalidad de la paz, las presiones y condicionamientos de los países cooperantes y de los organismos financieros internacionales" (Gutiérrez, 2005: 1).

^{xii} Ver Fuentes y Cabrera (2005, 2006); Gamboa y Tentravizi (2001); Gutiérrez (2005); ICEFI (2007a, 2010); PNUD (2008); Miguel Gutiérrez, entrevista personal, 22/10/2010.

^{xiii} La GANA fue en un principio un frente que "representaba los intereses corporativos" (PNUD, 2008: 436). Lo apoyaban o lo conformaban abiertamente algunos de los empresarios más importantes del país, que hasta entonces habían preferido hacer política desde la sombra o parapetados en las organizaciones gremiales. Con la victoria del Frente Republicano Guatemala en el 2000, que significó la llegada al poder de un partido muy conservador pero antioligárquico, el sector empresarial aglutinado en el CACIF se unió mayoritariamente (según Edgar Gutiérrez -2005-, Dionisio Gutiérrez, copresidente de Multiinversiones, apoyó a Portillo) e impulsó la candidatura de Óscar Berger como instrumento para recuperar el poder.

^{xiv} Según un periodista especializado en economía (entrevista personal, 15/11/2010), el sector empresarial accedió a seguir pagando el IEMA, ahora bajo el nombre de Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), con la condición de que las tasas se redujeran paulatinamente hasta desaparecer al final de la gestión de Berger.

^{xv} Además, afirma un periodista especializado en economía (entrevista personal, 15/11/2010), se modificó una cláusula que establecía que las empresas pagarían el tributo de acuerdo al tamaño de sus activos o el volumen de sus ventas. Eso habría significado un pago mayor y habría afectado a los grandes consorcios empresariales.

^{xvi} "Dos características de esta reforma se destacan. Primero, representaron modificaciones menores que reflejaban la existencia de una negociación de élites entre el gobierno y el CACIF, con un débil papel de mediación del poder legislativo, habiéndose acordado medidas de simplificación o de poco impacto, con un componente temporal en materia de tributación directa, congruente con la visión tradicional del sector privado guatemalteco sobre los impuestos. Segundo, la aprobación incompleta de las reformas solamente generó recursos por la mitad de lo previsto en la reforma inicial. Es más, la reforma finalmente aprobada fue insuficiente para restituir los ingresos perdidos por los recursos de inconstitucionalidad, por lo que la carga tributaria se mantuvo en 10.3% en el año 2004, equivalente al nivel del 2003 pero inferior al del 2002 (10.6%). Deben reconocerse otros avances cuando se analiza la política fiscal de manera integral, incluyendo un fortalecimiento (reciente) de la administración tributaria y un mayor grado de transparencia del gasto público. Sin embargo, continua sin resolverse el problema más importante y difícil: la insuficiencia de ingresos tributarios." (ICEFI, 2010: 15)

^{xvii} <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33869/Guatemala.pdf>

^{xviii} Los privilegios, relacionados muy estrechamente con el gasto tributario, han sido a decir de los expertos el tesoro oculto e innombrable que el sector privado ha defendido con mayor encono. Como escribió Edgar Gutiérrez sobre la fase final del Pacto Fiscal, "esta vez la negociación entre lo que constituía el COS y el CACIF había resultado mucho más escabrosa que en la etapa anterior. Al abordar el tema de las exenciones y los privilegios, el COS topó con un muro infranqueable. Como lo dijo un integrante del equipo técnico de la CAAP: CACIF estaba dispuesto a ceder en el tema tributario –pues a fin de cuentas podía trasladar los costos- pero los privilegios, no" (Gutiérrez, 2005: 17). Se refería a las palabras de Alexander Segovia, técnico económico de la

Minugua durante el Pacto Fiscal, hoy uno de los principales asesores del presidente salvadoreño, Mauricio Funes: "el gran problema de fondo en Guatemala que se manifestó desde el penduleo no son los impuestos sino los privilegios. Ese es un tema importantísimo porque en realidad desde el punto de vista del sector empresarial los impuestos se trasladan en el fondo, pero los privilegios no y por eso fue el tema más difícil de negociar siempre" (Gamboa y Trentavizi, 2001). En Guatemala, el gasto tributario, o sea, los costos de conceder exenciones, incentivos tributarios o tratamientos especiales a ciertos sectores o grupos de contribuyentes, supone una pérdida del 7.3% del PIB, el caso más crítico de Latinoamérica después de Colombia" (Lora, 2007).

^{xix} Por estas fechas, en agosto y septiembre de 2008, algunos profesores y egresados de la Universidad Francisco Marroquín como Luis Figueroa, Marta Yolanda Díaz-Durán, Jorge Jacobs, Luis Pedro Álvarez o Estuardo Zapeta, armaron junto con la exdirigente gremial Carla Caballeros una iniciativa de oposición a los impuestos que pretendían convertir en "la secuela de los exitosos Viernes de Luto, gesta cívica pacífica" (Díaz-Durán, 2008). El movimiento fue impulsado desde las columnas de opinión que los organizadores tienen en los diarios y sus programas radiales. La consigna era "no más corrupción, no más impuestos". Se creó una página web, www.vdeluto.org, y un grupo de Facebook (<http://www.facebook.com/group.php?gid=30686243202&v=info>) que el 20 de noviembre de 2010 había alcanzado los 1713 seguidores. Aún así, las protestas organizadas que han convocado durante estos dos años, a veces disfrazados de Guy Fawkes, tuvieron una asistencia menor que las marchas anteriores y en ocasiones no lograron reunir más que un puñado de manifestantes. En los mejores casos, después de algunos escándalos de corrupción, la convocatoria ascendió a varios centenares de personas con silbatos, camisetas negras, pancartas, cintas y adhesivos con la consigna impresa.

^{xx} "En el 2010 asumieron una actitud más abierta ante la posibilidad de que ellos pudieran ganar las elecciones del 2011, pero en ese momento la relativa cercanía del proceso electoral hizo que otros diputados, junto con algunos actores dentro del gobierno, ya no apoyaran una reforma fiscal" Fuentes Knight, correo electrónico.

^{xxi} José Alejandro Arévalo explica que durante los dos años y medio que lleva como diputado, ha percibido diversas formas y métodos para retrasar, diluir o sabotear los intentos de reforma tributaria, "desde quienes aparentemente están de acuerdo pero proponen una serie de enmiendas que terminan haciendo nugatoria la iniciativa como de aquellos que frontalmente se oponen y muchas veces con movilizaciones públicas actúan en contra de las iniciativas. Interpelaciones interminables a Ministros de Estado también han sido una de las estrategias parlamentarias para postergar el conocimiento, discusión y aprobación de las iniciativas" (comunicación electrónica, 03/11/2010).

^{xxii} "Toda modificación importante en el equilibrio de fuerzas políticas y de clase queda reflejada en la estructura tributaria". James O'Connor, citado en Gutiérrez (2005: 1).

^{xxiii} Además, los gobiernos del FRG y de la UNE han denunciado varios intentos de golpe en su contra. Edgar Gutiérrez, a la sazón Secretario de Análisis Estratégico y uno de los hombres de confianza de Portillo, habla de varios conatos de golpe durante aquel Gobierno. El más evidente, según su versión de los hechos, lo detalla así: "En abril de 2002, coincidiendo con el golpe de Estado que depuso temporalmente al presidente Hugo Chávez en Venezuela, el Movimiento y otros sectores afines hacían cuentas de gran capitán. Entonces el autor era enlace con uno de los más conspicuos empresarios. La última vez que se entrevistaron –el día en que Chávez fue depuesto– dijo: 'No es posible un acuerdo con el Gobierno, los muchachones del CACIF están buscando la banda presidencial para Quique (Enrique Neutze, presidente de CACIF)... la broma es que por poco queda en nuestra familia (Felipe Bosch, presidente saliente de CACIF)'. Había otro complot en marcha" (2005: 25).

^{xxiv} "Es muy difícil simplificar los procesos complejos de la gestión pública en Guatemala. Lo evidente es que existe una desproporción entre los instrumentos disponibles para los Ministerios versus los que poseen tanto el Congreso como los grupos de interés en el país." (Richard Aitkenhead, comunicación electrónica, 18/11/2010).

^{xxv} "Si se pretende lograr una reforma digna y duradera, hay que poner más sillas a la mesa. No puede ser que se dé cabida siempre sólo a cuadros conservadores del sector económico". (Menkos, entrevista personal, 13/10/2010).

^{xxvi} Como lamenta el Informe Nacional De Desarrollo Humano de 2008, "de nuevo se repite la historia de que, en la negociación con los empresarios, se cede y se pierde lo fundamental: los impuestos más productivos. En estas experiencias, un proyecto integral, modernizador, termina por lo general mutilado y sus partes esenciales, transadas." (PNUD, 2008: 435) O bien: "Finalmente, en la medida que ha habido negociaciones de élites, las medidas que han logrado avanzar han sido aquellas tendientes a la simplificación del sistema tributario o el aumento del IVA y a erosionar la tributación directa, incluyendo el establecimiento de impuestos temporales cuando han existido presiones por aumentarla" (ICEFI, 2010: 6).

^{xxvii} Ver nota 2.

^{xxviii} “Confirmatorio” en el original.

^{xxix} A modo de ejemplo, se puede mencionar la disputa entre el núcleo de la Universidad Francisco Marroquín, que se adhiere a tradiciones libertarias y liberales de derecha, y el núcleo del empresariado. Se puede resumir en la crítica que el director del Departamento de Relaciones Públicas y Profesor de Filosofía Social en el Centro Henry Hazlitt de la UFM asestó en su blog a CACIF a principios de año: “La desventaja con la que actúa la cúpula empresarial -organizada en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras- es que no defiende principios, sino posiciones” (Figueroa, 2010a). El principio que defiende la universidad es el de la injusticia del tributo, al que ven como una extorsión, un robo, un límite a la libertad, una forma de “esclavitud moderna” (Figueroa, s/f).

^{xxx} Los periodistas Marielos Monzón, Ronaldo Robles y Pedro Ferrigno descubrieron que las convocatorias a las manifestaciones, publicadas en prensa, eran financiadas por empresarios involucrados en política. Los cheques de pago por publicidad provenían de una oficina del edificio Centro Empresarial, donde trabajaba Carlos Vielmann, un miembro de la GANA que luego fue ministro de Gobernación en el gobierno de Berger (Marielos Monzón, comunicación personal). Vielmann es un personaje cercano a uno de los consorcios empresariales más importantes del país

^{xxxi} Ver nota 17.

^{xxxii} Como dice Ricard Aitkenhead (conversación personal), los medios tienden a reflejar el debate del día sin ir más lejos, y a menudo, las posiciones más extremas. Pero la realidad ese reflejo tiene a ser desequilibrado. Por lo general, los columnistas adversos a las reformas tributarias superan en número a quienes las apoyan. Este desbalance se suele justificar con la idea de que los medios de comunicación son un reflejo de la sociedad. También se argumenta que estas ideas son más aceptadas por el público al que apuntan los medios

^{xxxiii} Según el presidente de la Comisión de Economía del Congreso, el unionista Mariano Rayo, considerado en distintos círculos un diputado cercano a la iniciativa privada, esa cultura anti-impositiva es parte de las condiciones contextuales que no comprenden los funcionarios internacionales que promueven la aprobación de reformas tributarias en Guatemala.

^{xxxiv} Sobre la cooptación de auditores de la SAT para evadir o eludir impuestos, véase Gutiérrez (2005).

^{xxxv} “Ha sido históricamente repetitiva la actitud anti-impositiva del sector privado; sin embargo, en mi opinión, esta actitud se ha impregnado en el resto de sectores ciudadanos, en parte por resabios históricos del concepto de tributario durante la época colonial española y en parte por la poca confianza que la población otorga a los gobiernos, sin importar el tinte político o la época de la historia” (Arévalo, comunicación electrónica, 03/11/2010).

^{xxxvi} La ocasión en que estuvo más cerca de hacerlo fue durante los viernes de luto del gobierno de Portillo, que no fue un movimiento exclusivamente capitalino. En aquellas manifestaciones, políticos y ciudadanos de diferentes convicciones ideológicas, protestaban por una variedad de temas. Entre estos señalamientos, prevalecía la condena al Ejecutivo y a un Estado que en la ciudad de Guatemala se percibía como enteramente corrupto y dañino. El otro momento clave fueron las protestas campesinas, sindicales, y patronales contra el IUSI de Álvaro Arzú, que afectaba –se decía– a quienes poseían la tierra, pero también a quienes pagaban alquiler.

^{xxxvii} Este fue el único momento de la Democracia en el que parecía estarse cerca de las condiciones que el ICEFI (2010) juzga necesarias para una reforma al menos firme y duradera como la paz: “Primero, las grandes reformas de la política fiscal requieren cambios en la correlación de fuerzas a favor de los que favorecen estas reformas. Debe existir un detonante político que le dé viabilidad a las reformas reflejadas en un nuevo pacto fiscal. Segundo, debe existir o establecerse una sólida institucionalidad democrática que le dé cauce a las negociaciones, al tiempo que se facilita una participación activa de los principales actores sociales y políticos, para obtener resultados duraderos” (p.4)

^{xxxviii} En una entrevista de 2008, un periodista le preguntó a Vinicio Cerezo si no coincidía con los empresarios en que una reforma fiscal en ese momento, en medio de una crisis económica, sería contraproducente. Cerezo respondió: “Los últimos días he estado leyendo periódicos, estoy profundamente impresionado de la capacidad de Guatemala por no cambiar. Estuve en la presidencia en 1986 y me reuní con el sector privado,

les dije: mejoremos las condiciones económicas de la población si queremos que crezca la economía, porque todas las economías capitalistas del mundo crecen sobre la base del consumo, el consumo se hace sobre la base de los ingresos, los ingresos sobre la base de los salarios o de las oportunidades de crédito y con esa capacidad de consumo se aumenta la industria, el consumo de los productos, se pueden aumentar los salarios y las condiciones van mejorando para todos los sectores. El sector privado me dijo, mire Vinicio, tiene razón, así es el mecanismo, pero primero hay que hacer crecer el pastel para después repartirlo y entonces lo que hicimos fue precisamente aplicar la receta, aceptamos el reto y discutimos el crecimiento económico del país". "¿Qué sucedió después, usted enfrentó paros para evitar el pago de más impuestos?", repregunta el periodista. El expresidente contesta: "Cuando planteamos que era hora de repartir el pastel, entonces nos salieron con los mismos argumentos que estamos escuchando contra el presidente Colom, que si se aumentan los impuestos se va a desempleado más gente, que se va a restringir la inversión, que vamos a terminar con el crecimiento económico, que no se les garantizaba bienestar al resto de la población". (La Hora, 29/05/2008)

^{xxxix} En términos relativos, CACIF se ve cada vez más obligado a competir por influencia con los nuevos actores sociales. Éstos han ido ganando poder debido tanto a una mayor apertura democrática como a la labor de los medios de comunicación, que les han otorgado voz, como porque se han hecho cargo, a menudo con credibilidad, de temas de creciente relevancia para la sociedad. No obstante, no es raro encontrar alianzas momentáneas entre ellos.

^{xl} Una de las funciones de CACIF es ofrecer a la opinión pública una imagen de cohesión interna que en comparación con la imagen de muchas de las agrupaciones del país resulta rara, prestigiosa y balsámica.

^{xli} Los operadores de los grupos empresariales suelen contarse entre los mejores técnicos del país en sus especialidades, lo cual incrementa notablemente su capacidad de negociación y las posibilidades de éxito de sus patrones. En los asuntos tributarios, un nombre mencionado de manera recurrente es el del abogado ya fallecido Adolfo Menéndez Castejón, un experto en asuntos tributarios que aparece una y otra vez en las negociaciones impositivas con el Gobierno. (Gamboa y Tentavizzi, 2001; Gutiérrez, 2005; Rayo, entrevista personal).

^{xlii} Al hablar de "empresarios" o "sector privado", hay que tener en cuenta que no forman un bloque monolítico y homogéneo: entre ellos hay opiniones e intereses divergentes, que se manifiestan a la hora de querer ejercer influencia política.

^{xliii} La ponencia de Marroquín profundiza en esta idea: "Si uno se guía por la prensa, podría pensar que la corrupción en Guatemala es producto de los políticos mafiosos, de militares metidos al crimen organizado y de empresitas de cartón creadas por éstos y por sus aliados para saquear al Estado. No hay mención de las empresas reconocidas porque éstas operan de manera distinta, financiando campañas para conseguir contratos que nadie cuestiona aunque todo mundo sepa que los mismos son producto del tráfico de influencias y de mordidas.

No es lo mismo el juicio de la prensa a la quiebra de los llamados bancos gemelos que el que se hizo con Bancafé, cuyos ejecutivos gozan de la amistad de directivos de muchos medios, o del Banco de Comercio. La impunidad en esos casos es tremenda muestra de la inutilidad de la ley para proteger al ciudadano y se aceptó que el dinero público fuera usado para reponer lo que se levantaron los "banqueros" sin que en realidad la prensa haya sido tajante en la condena a la largueza, especialmente en el caso del Banco del Café, por esa peculiar relación de los González con algunos periodistas" (Marroquín, 10/11/2010).

^{xliv} El mismo día que Zepeda hacía su denuncia, Juan Luis Font, director de elPeriódico, escribía lo siguiente en su columna en ese diario: "¿Por qué razón ha sido así si otros periodistas nacionales, como yo mismo, teníamos noticias de los hechos? Por autocensura, por pavor –que no miedo– al poder económico, por el enorme ascendiente que cobró Carlos Castresana y porque en el fondo cacareamos mucho las virtudes de la libertad de expresión pero la dosificamos conforme mejor convenga a nuestros temores, a nuestras preferencias y a nuestras insuficiencias" (Font, 19/11/2010). Font se refería al reportaje con el que dos periodistas salvadoreños desvelaban la supuesta participación del ex ministro de Gobernación Carlos Viemann, un hombre de negocios protegido por algunas de las mayores fortunas del país, en la ejecución de tres diputados salvadoreños del Parlacen y su chofer.

^{xlv} El Ejecutivo cuenta generalmente con mayor legitimidad que el Congreso. En 2008, su puntuación se elevaba diez puntos por encima de la del Legislativo, 50.1% frente a 40.2%. (ASÍES, 2010)

^{xlvi} "Nadie que quiera formar un partido político de largo plazo concederá lo que conceden estos gobiernos. Sólo se pueden hacer estas cesiones cuando lo que se busca es paz temporal". (Richard Aitkenhead, 27/10/2010)

^{xlvii} Aunque tras mandatos como el actual, en el que muchos diputados oficialistas han actuado como eficaces opositores en busca de prebendas, cabe preguntar si al Gobierno le hubiera servido de mucho la mayoría absoluta, las bancadas oficiales mayoritarias que tuvieron Cerezo y Arzú fueron bastante disciplinadas. A causa de las divisiones internas del FRG, a Portillo la suya le causó más dificultades.

^{xlviii} “En todos los países (de Centroamérica) el respaldo brindado por los asesores legislativos es mayormente débil y no compensa la precariedad técnica que experimentan los diputados. Esta fragilidad técnica de las asambleas legislativas, especialmente en materia fiscal, contribuye a debilitarlas respecto de los organismos ejecutivos.” (ICEFI, 2007b)

^{xlix} Al diputado Mariano Rayo le gusta que se distinga entre simples congresistas y legisladores, y entre los primeros incluye a muchos diputados de los listados distritales, mientras que entre los segundos se encuentran, según él, bastantes de los del listado nacional.

ⁱ Miguel Gutiérrez, ex secretario ejecutivo del Pacto Fiscal, considera que las propuestas de reforma experimentaron una enorme mejoría técnica con el cambio de siglo.

ⁱⁱ Probablemente los más conocidos sean Francisco Alvarado MacDonald y el actual Secretario Privado de la Presidencia, Gustavo Alejos, pero el caso de este último resume en una sola viñeta, simple y muy comprensible, la explicación de cómo el sector privado incide en el Estado: Alejos, socio del mayor contratista del Estado en materia farmacéutica, Jack Irving Cohen, es nombrado Secretario Privado de la Presidencia en pago por sus grandes donaciones a la campaña de Álvaro Colom. Desde ese cargo privilegiado domina la agenda del presidente y recibe la potestad de influir en nombramientos clave y es capaz de situar a sus principales alfiles, su hermano Roberto y su primo Luis, al frente del Organismo Legislativo y del Ministerio de Comunicaciones. Pero además, como miembro del gabinete de gobierno y hombre de confianza de Colom, tiene acceso a espacios desde los que ejerce su influencia para obstaculizar ciertas medidas que pretendían mejorar por un lado de la recaudación y el control y la calidad del gasto que podrían dañar los beneficios de Cohen.

ⁱⁱⁱ Suele considerarse que la política fiscal se sustenta en tres pilares (los ingresos del Estado, el gasto público y la deuda pública) y que una reforma fiscal integral debe abordar, en lo esencial, la estructura tributaria y la eficiencia de la recaudación; la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de desempeño (que tiene que ver con la calidad del gasto); y con decisiones sobre el empleo de la deuda, a la que según el consenso se le debe dar un uso estratégico. (Menkos, entrevista personal, 13/10/2010)

ⁱⁱⁱⁱ En una entrevista personal Jorge Lavarreda (05/11/2010), da cuenta de cómo los esfuerzos por lograr avances por el lado del gasto son constantes dentro del Estado, pero al mismo tiempo explica que la grandes reformas generalmente han tenido como trasfondo la presión de los organismos financieros multilaterales y la comunidad internacional.

^{liv} “En cada una de las tres grandes etapas en el ciclo presupuestario -formulación, ejecución y evaluación- la implementación del SIAF ha significado para Guatemala ponerse a la vanguardia y ser ejemplo de modernización y avance en el control y administración de la ejecución del gasto pública en América Latina. Esto es reconocido por entidades como el Fondo Monetario Internacional, pero no ha sido divulgado por la prensa” (Fuentes Knight, comunicación electrónica, 09/11/2010).