

Perspectiva

La primera experiencia del pacto fiscal

Los actores y sus motivaciones (1)

Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC

Resumen

Este artículo forma parte de un ensayo inédito escrito en 2005, que da cuenta de uno de los periodos decisivos de la historia reciente de Guatemala, cuando se negoció –sin llegar a cristalizar- un Pacto Fiscal, promovido con el fin de dotar al Estado de un sistema fiscal moderno y eficaz, como herramienta para emprender las tareas básicas de la cohesión social. El enfoque del artículo es sobre los principales actores que directa e indirectamente formaron parte de esa negociación.

Palabras claves:

Pacto fiscal, gobierno Alfonso Portillo, MINUGUA, FMI, FRG, sistema bancario, sector empresarial.

The tax agreement first experience

Actors and motives (1)

Abstract

This article is part of an unpublished essay written in 2005, which accounts one of the crucial periods of the recent Guatemalan history, when a Tax Agreement was negotiated –without actually crystallize-, it was promoted to provide the State with a modern and efficient tax system as a tool to undertake the basic tasks of social cohesion. The article approach is about the main actors who directly or indirectly were involved on that bargain.

Keywords

Tax agreement, Alfonso Portillo government, MINUGUA, IMF, FRG, bank system, business sector.



Introducción

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 en 1996. 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. Para ellos era también una manera de medir el compromiso de los guatemaltecos con la gobernabilidad democrática y la estabilidad financiera.

Fue un método de concertación entre sociedad y Estado para abordar, por primera vez, las múltiples dimensiones (institucionales, estructurales, legales y de procedimiento) que dan lugar al hecho tributario. En la evolución política de Guatemala representó una experiencia de cultura democrática inquietantemente conflictiva que puso a prueba la coherencia de distintas agendas orientadas al desarrollo, además expuso a las instituciones que deben procesar, como políticas públicas, intereses contradictorios.

Varias enseñanzas podrán seguir extrayéndose de esa experiencia, abonando a la conclusión provisional de varios estudiosos: el proceso del Pacto Fiscal mostró, otra vez, el déficit de institucionalidad y de cultura democrática, así como las tremendas asimetrías de poder, que son las condiciones en que transita la democracia en Guatemala.



Este no es un ensayo imparcial ni aséptico. El recuento y análisis de hechos lo lleva a cabo alguien que, sin ser integrante del entonces partido de gobierno, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), se desempeñó en el periodo de referencia como secretario de Análisis Estratégico del presidente Alfonso Portillo, y cumplió roles de operador político, entre ellos ser integrante de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP).¹ El autor no fue una parte central ni decisiva de esa negociación, pero tuvo alguna influencia por su acceso al Presidente y fue testigo privilegiado de ciertos hechos clave.

Además de aportar alguna información inédita, el escrito quiere analizar el conjunto de factores de poder –personales, corporativos, institucionales- y sus redes informales, para extraer lecciones que ayuden a la ardua tarea de identificar y superar las costuras que constriñen el desarrollo y califican la desigualdad y exclusión social de este país.

1. La comisión integraba, además de representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNNG), como signataria de los Acuerdos de Paz, a representantes de la sociedad, y a dos funcionarios de Gobierno, en este caso al secretario de la Paz (SEPAZ) y al de la SAE; para el tema fiscal se incorporaba como miembro ad hoc el ministro de Finanzas Públicas. Tenía el acompañamiento y apoyo técnico de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Los actores y sus motivaciones

La comunidad internacional

Sobre el Pacto Fiscal recayeron diversas expectativas. Los gobiernos de Europa, EEUU, Canadá y Japón adoptaron la meta del Acuerdo Socioeconómico y Asuntos Agrarios, de alcanzar en el 2000 una carga tributaria del 12% como el signo de compromiso de Guatemala con la edificación de la paz. Por eso, inicialmente, al no emprender la meta hubo decepción entre las misiones diplomáticas. Y es que en 1999 era incontestable que ese propósito se lograría y, como otros muchos compromisos, debía reprogramarse. En este año, la carga tributaria apenas alcanzó el 9.4%. El Pacto Fiscal, inédito en Latinoamérica, no era una idea que sedujera al cuerpo diplomático, pero constituía el último chance para encauzar el esfuerzo. La MINUGUA realizó un intenso cabildeo entre los funcionarios de las embajadas para disuadirlos de extenderle un crédito a la nueva empresa.

Tras constatar la inviabilidad de la meta tributaria del 12%, la CAAP –responsable de la gerencia del proceso y de sus compromisos-, y de la cual era parte la MINUGUA, levantó la propuesta como una alternativa. El expositor de la tesis había sido el ex integrante de la Comisión, Gert Rosenthal,



promotor de esa metodología al final de su gestión como director ejecutivo de CEPAL y que vio dar a luz, por esos días, un texto de la institución que dio cuerpo teórico a la idea.

Entre el escepticismo y la esperanza –y ante el desierto de alternativa- los embajadores dejaron discurrir la idea otorgando algún financiamiento a los trabajos preparatorios del Pacto Fiscal. Las misiones diplomáticas veían en grave riesgo el proceso de Paz, que constituía su agenda central en Guatemala y que vertebraba, además, los programas de cooperación. Si bien la desmovilización de las fuerzas guerrilleras había corrido sin contratiempo, el país mostraba formidables resistencias ante las reformas sugeridas en los Acuerdos. Tras el fracaso del IUSI, en mayo de 1999 llegó la derrota de la reforma Constitucional, concebida como el instrumento para soldar en definitiva –en el plano legal- varios de los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz.

La desaprobación de la reforma Constitucional desveló que los Acuerdos de Paz eran una agenda únicamente de las elites sociales progresistas, la comunidad internacional y sectores no hegemónicos del Gobierno. Menos de una quinta parte de los ciudadanos mostraron interés en elevarlos

a categoría constitucional, y aquellos que acudieron a las urnas, en una proporción de 5 a 1, rechazaron la idea.²

La consulta mostró una geografía contrastante. Las regiones ladinas donde el enfrentamiento armado de la década de 1980 apenas incidió, y que tampoco fueron priorizados en los proyectos de la comunidad internacional a través de ONG, rechazaron el referéndum. Las zonas indígenas diezmadas dos décadas atrás, apoyaron las reformas, pero la movilización de su voto fue insuficiente.

Parecería una muestra de los compartimientos estanco de la Guatemala profunda, que estaba siendo aprovechada por grupos muy conservadores vinculados a la rancia oligarquía criolla –que ahora adoptaba como cruzada los dogmas del neoliberalismo- y de ex oficiales del Ejército y militares de alta, con extendidas redes en los partidos políticos, los medios, las bases campesinas (ex patrulleros civiles, ex comisionados militares y ex reclutas) y en el propio gobierno de Arzú. Las conclusiones sobre estos resultados no eran halagüeñas.

2. El Congreso no sólo incluyó en la Consulta los temas de los Acuerdos de Paz. Al final se sugerían 51 reformas de la Constitución, y esa mezcla heterogénea de materias y objetivos, aumentó la confusión del público e hizo perder fuerza a la campaña a favor del “sí”.

A todo esto se sumó, como otro dato inquietante, el triunfo del FRG en las elecciones de noviembre y diciembre de 1999. El general Efraín Ríos Montt, fundador y líder del FRG, fue jefe de Estado en 1982-83, en medio de uno de los más expansivos y sangrientos planes anti-subversivos del Ejército que cobró abrumadoramente víctimas civiles.³ Tras su retorno a la vida política en 1990, Ríos Montt situó en pocos años al FRG entre los partidos más votados. Por eso era percibido como el hombre fuerte del nuevo gobierno. Formaba parte de una clase de caudillos innecesarios y más bien molestos en la nueva agenda internacional. La Guerra Fría había concluido y los derechos humanos constituían la punta de lanza de los programas de democratización de EEUU y Europa en el antiguo bloque soviético y otras regiones estratégicas de Asia.

Organismos financieros multilaterales

Siendo parte de un consenso internacional que se levantó en 1997, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial también asumieron los Acuerdos de Paz y el gasto social que acarreaban, como parte de un ajuste heterodoxo

3. ODHAG-REMHI, 1998: IV.

de la economía. Significaba que ambas instituciones cuidarían la salud de la macroeconomía respetando un aumento del gasto según las metas mínimas de los acuerdos. Pondrían énfasis en la educación primaria, salud preventiva, carreteras e infraestructura sanitaria. Promoverían que el Gobierno normara la subcontratación del sector privado. Y apoyarían la desconcentración del gasto para que beneficiara a los más pobres. No obstante, después de un año su mirada comenzó a desplazarse hacia el inminente riesgo de desestabilización macroeconómica.

El déficit fiscal había subido del 1.8% en 1998 al 2.6% en 1999, y se esperaba un empeoramiento en 2000 de no adoptarse serias restricciones financieras. En un documento del 6 de febrero de 2000, el Banco Mundial advirtió del riesgo de una crisis gemela, cambiaria y financiera.⁴ Y para superarla urgía “rapidez en la aplicación de medidas tributarias.”

La estabilidad macroeconómica comenzó a deteriorarse desde 1998. El Gobierno quiso expandir los gastos sociales sin acompañarlos de un esfuerzo tributario comparable. A la par, el BANGUAT continuó la reducción de tasas de

4. Banco Mundial, 2000.

interés, ejecutó un programa de disminución de encajes bancarios y empezó a drenar reservas monetarias internacionales para amortiguar las presiones sobre el tipo de cambio. Varios bancos comenzaron a otorgar préstamos sin la debida calificación de riesgos (créditos vinculados: dados entre accionistas e integrantes de las directivas de los bancos, sin análisis de riesgo) y deterioraron la calidad de sus carteras. El déficit en cuenta corriente llegó al 5.5% del PIB y el quetzal se depreció en un 9%.

El sector financiero y la tributación

El sector financiero

El sistema bancario está caracterizado por un descalce de plazos, una alta concentración de cartera en grupos económicos vinculados, bajas provisiones y bajos niveles de capital. Además, el sistema financiero opera dentro de un marco regulatorio incompleto y permisivo y con una desregulación total del mercado de valores. Adicionalmente, existe un activo y extenso sector financiero informal (financieras y *off shore*) que están vinculadas con las entidades reguladas, lo que contribuye a la falta de transparencia y a la dificultad del análisis del sistema. Las entidades financieras son supervisadas por la Superintendencia de Bancos, entidad adscrita al Banco de Guatemala. La Superintendencia no tiene potestades reglamentarias y las decisiones ejecutivas son adoptadas por la Junta Monetaria.

Un problema adicional es la falta de independencia y estabilidad en la ejecución de la política monetaria. El banco central funciona bajo la dirección de una junta monetaria compuesta por representantes del gabinete económico del gobierno, de los banqueros, de los empresarios, del Congreso y de la Universidad de San Carlos. Este arreglo institucional con una activa intervención en las decisiones ejecutivas del Banco de Guatemala, resta autonomía al manejo de la política monetaria, y contribuye a la inestabilidad monetaria.



De la misma forma, el mercado de valores que existe en Guatemala es muy precario, siendo un mercado de dinero más que un mercado de valores, donde las emisiones del sector privado son fundamentalmente de títulos de deuda a favor de empresas relacionadas con el grupo a que pertenece el correspondiente puesto de bolsa. Los cortos plazos y la ausencia de deuda estandarizada, pública o privada, impiden el desarrollo de un mercado secundario. Por lo menos la mitad de estas sociedades están asociadas con bancos y financieras. La bolsa de valores no está regulada. El registro del mercado de valores y mercancías adscrito al Ministerio de Economía, vela fundamentalmente por la legalidad formal del mercado extrabursátil y no es un ente de regulación y supervisión.

La modernización del sector financiera es una de las más altas prioridades del gobierno. Actualmente se encuentran en las fases finales de elaboración cuatro leyes que son fundamentales para la modernización del sector financiero.⁵ La Ley General de Bancos y Grupos Financieros, que está orientada a racionalizar y fortalecer el sistema a través de la modernización del marco legal en la cual opera el sistema. La ley de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, la Ley de Mercado de Valores, que incluye aspectos de regulación, y la ley del banco central, que otorgaría una mayor autonomía a las acciones del Banco de Guatemala.

Banco Interamericano de Desarrollo
Documento País 2000 Guatemala
(Resumen)

5. Estas cuatro leyes fueron aprobadas por el Congreso en 2002.

Tratamiento fiscal

Guatemala tiene numerosas disposiciones tributarias que impiden el eficiente desarrollo de su sistema financiero al sesgar el sistema a favor de ciertos tipos de instrumentos e intermediarios financieros. Esa tendencia es particularmente pronunciada en el tratamiento fiscal diferencial de dividendos e intereses y en el impuesto de timbre de los instrumentos financieros.

Los dividendos para los guatemaltecos están exentos del pago sobre la renta, pero los dividendos para los extranjeros están sujetos al impuesto retenido en la fuente. El tratamiento de los intereses a los efectos del ISR produce distorsiones ya que los intereses sobre préstamos bancarios y bonos privados comercializados en la Bolsa Nacional de Valores se pueden deducir plenamente, pero los intereses no procedentes de bancos se pueden deducir sólo hasta el nivel del interés bancario. Los intereses sobre los depósitos bancarios, los bonos privados comercializados en la Bolsa, los bonos de prenda, los certificados de hipoteca asegurada y los bonos gubernamentales y municipales están exentos del pago de impuestos, pero los intereses procedentes de fuentes no reguladas están sujetos al ISR y a un impuesto retenido en la fuente del 4%. Los bancos tienen una escala diferente del ISR. Los pagos de intereses a prestamistas domiciliados en el extranjero están sujetos al pago de un impuesto retenido en la fuente, pero con exención total para los préstamos procedentes de instituciones financieras cuando el importe en divisas se vende a un banco guatemalteco.



El sistema del ISR discrimina en contra de la capitalización. En 1989 el costo del capital accionario para las empresas en términos reales era por lo menos del 5.4% por año, comparado con el costo de la deuda a través de emisiones de bonos de -2.2% por año. El costo de la deuda es mucho más bajo debido a que el interés se puede deducir en la declaración de ISR de sociedades, en tanto que los dividendos no se pueden deducir. En consecuencia, el sistema del ISR grava al ingreso derivado del capital accionario pero no al ingreso derivado de la deuda. A fin de asegurar la neutralidad entre las varias fuentes de financiamiento, el ingreso derivado de todo tipo de capital debería ser gravado por igual. Por otra parte, el sesgo a favor del financiamiento con deuda se incrementa con la inflación.

La exención de los pagos de intereses de la tributación tiene importantes costos fiscales. El ingreso a que se renuncia por la exención de ingresos por intereses se estimó en el 0.6% del PIB en 1988, proporción que es bastante significativa si se considera que la carga tributaria se estimó en 9% y los impuestos directos nada más en el 2% del PIB. El ingreso a que se renuncia podría llegar a ser un problema importante con la liberalización de las tasas de interés, la aceleración de la inflación y el efecto positivo esperado en la profundización financiera.

La estructura impositiva debilita así la capacidad financiera de las empresas. También reduce la competencia en el mercado crediticio debido a que favorece los recursos en los que han intervenido como intermediarios instituciones financieras extranjeras, bonos de entidades privadas y el sector bancario. También alienta la formación de grupos económicos y la concentración de carteras bancarias en



préstamos a clientes asociados. Por último, desalienta la inversión directa extranjera ya que el resultado global es un impuesto total más elevado a la inversión en Guatemala que, por ejemplo, en Estados Unidos, que es el principal proveedor de Guatemala de capital accionario. Todos estos factores contribuyen a que resulta más difícil y costoso de lograr el ajuste macroeconómico.

Banco Mundial
Guatemala Informe del Sector Financiero
26 de marzo de 1990 (Resumen)

En 1999 la política de gasto fue todavía más expansiva. En abril, en el arranque de la campaña electoral, Arzú decidió ampliar las erogaciones por el equivalente al 2% del PIB, empleando parte de los recursos de las privatizaciones. A ello se acompañó una serie de disposiciones monetarias erráticas. Las crisis fueron cortas (menos de un mes), excepto una. Hubo alarmas en el mercado sobre un quetzal débil. Los anuncios presidenciales resultaron en general contraproducentes, salvo uno (31 de agosto) que se acompañó de una fuerte intervención del BANGUAT. La mayoría de intervenciones cambiarias no tuvieron éxito, y

cuando lograron su objetivo resultaron onerosas: por arriba de los 20 millones de dólares. El clima electoral acrecentó la desconfianza y la fuga de capitales.

En consecuencia, la situación del sector financiero se deterioró de manera inquietante, lo cual, combinado con inversiones fallidas de bancos privados y públicos en la bolsa rusa, configuró un escenario cercano a una crisis financiera. La presión sobre el tipo de cambio se arreció por la caída de las exportaciones, afectadas por la reducción de los precios del café y del azúcar. A fines de 1999 el quetzal tuvo otra



depreciación, esta vez del 14%. El crecimiento económico se desaceleró, la inflación se elevó al 8.4%, la pérdida de reservas internacionales llegó a 125 millones de dólares y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo en el 5.5% del PIB.

El sector empresarial

Los empresarios vivieron en 1999 un año de incertidumbre. Las burbujas financieras minaron la credibilidad en las autoridades y en su propio sistema. Por lo menos seis bancos y tres aseguradoras⁶ enfrentaban problemas de liquidez o de insolvencia. Ciento diez inversionistas perdieron Q 40 millones. La Superintendencia de Bancos había multado con Q 6 millones a doce bancos. En caso de producirse la

6. Bancos Empresarial, Promotor, Metropolitano, BANORO, Inmobiliario, Del Ejército. Aseguradoras: Guatemalteca (del Banco del Ejército), La Ceiba y Alianza. La financiera Agro-comercial, donde el entonces ministro de Comunicaciones, Fritz García Gallont, había servido como gerente, estaba intervenida. El banco Empresarial tenía Q240 millones en su cartera vinculada, que no le generaban ganancia. Los bancos Promotor y Metropolitano sumaban adelantos por Q434 millones. Los adelantos del Banoro eran por Q72 millones, y seguía sin cumplir con su capitalización. El banco del Ejército tenía adelantos por Q70 millones y activos extraordinarios que no lograba vender equivalentes al 50% de su cartera, además encaraba problemas con su aseguradora y una almacenadora, derivados de compromisos sin cumplir del coronel ® y ex ministro de Finanzas Públicas, Leonardo Figueroa Villate.

quiebra de alguna de las instituciones del sistema, el costo estimado para el gobierno podría estar entre Q 2,000 millones y Q 4,000 millones, que deberían ser movilizados del presupuesto público o de las reservas internacionales.

A ello se agregó el descenso de los precios internacionales del café y del azúcar. En el caso del café se vislumbraba como una crisis de mediano plazo, considerando el ingreso al mercado de países productores con altos volúmenes y precios muy bajos, como Vietnam. Entre 45,000 y 50,000 pequeños y medianos productores sufrieron el impacto de los bajos precios y unos 800,000 trabajadores perdieron su fuente de empleo en la caficultura. La crisis abarcaba al sistema financiero, el sector externo, los ingresos fiscales y la economía rural.

Además, 1999 fue año electoral. La campaña no sólo fue frenética sino polarizada. El candidato del FRG, Alfonso Portillo, inflamó los ánimos populares con un discurso de reivindicación de clase, que colocaba en el blanco a los empresarios como privilegiados de un sistema de enriquecimiento depredador y consumo superfluo. La expectativa del triunfo de Portillo despertó temores entre la gente de negocios y los politizó, más allá de lo observado en otros eventos electorales. También polarizó la sociedad y,



en un ambiente económico tan frágil, se incrementaron los riesgos de crisis financiera.

Desde luego que el bloque empresarial no era monolítico. Aunque las cámaras patronales y los principales monopolios y oligopolios apoyaron al candidato del partido oficial Óscar Berger, algunas contribuciones de campaña de empresarios fuertes llegaron al FRG. Públicamente el apoyo más notable que recibió Portillo durante la campaña provino de Dionisio Gutiérrez, copresidente del Grupo Multiinversiones.⁷

Para muchos empresarios la incertidumbre sobre el nuevo gobierno tomó el peor de los caminos cuando Portillo anunció su gabinete económico. Ninguno de los cuadros gerenciales de las cámaras ni de las grandes empresas había sido llamado. Los cargos centrales quedaron en manos

7. Una corporación familiar que emergió a mediados del siglo XX al amparo de la política de sustitución de importaciones. La segunda generación de la familia Gutiérrez/Bosch promovió una amplia red oligopólica de producción y distribución de pollo que incluye producción de aves, procesamiento de concentrados y harinas, producción de pastas y galletas, restaurantes de comida rápida y una cadena de empresas de servicios, empaques y demás. Poseen constructoras, banco, financiera, han incursionado en proyectos de hidroeléctricas y han realizado alianzas estratégicas en Centroamérica, EEUU, España y China continental. Sus inversiones ascenderían a 2,200 millones de dólares, según *El Nuevo Herald* (Gerardo Reyes, "Un imperio de pollos se despluma en Miami", 16 de octubre de 2005).

del banquero Francisco Alvarado,⁸ que no gozaba de la mejor reputación en los círculos tradicionales de negocios. Gente cercana a Alvarado tomó el mando del Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala y el Ministerio de Agricultura.⁹ Adicionalmente dos hijos suyos fueron invitados por el presidente Portillo a formar parte de su "gabinete de cocina", instalándose en Casa Presidencial.

En la percepción del *status quo* empresarial, Alvarado Macdonald había tomado por asalto el centro neurálgico de las decisiones económicas y financieras del Estado, incluyendo la estratégica Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos. Justamente sus dos bancos,

8. Francisco Alvarado Macdonald creó en menos de diez años, a la sombra de contratos públicos de reconstrucción tras el terremoto que asoló a Guatemala el 4 de febrero de 1976, un emporio de negocios que incluía operaciones de infraestructura, actividades agrícolas, producción de leche, fábricas y tiendas de plástico, una importadora de vehículos, bancos y financieras, entre otros. Invertía, además, en campañas políticas, en medios de prensa y había hecho sociedades con ex militares de alto rango que ocuparon cargos de decisión en el Estado desde la época del general Kjell Laugerud hasta el gobierno de Jorge Serrano (1991-93).

9. Manuel Maza, un veterano burócrata, fue nombrado ministro de Finanzas; Edín Velásquez, quien venía fungiendo como presidente del BANGUAT desde julio de 1997, fue confirmado en el cargo, pero pronto renunciaría ante las presiones de Alvarado para imponer a sus allegados en los cargos clave de la burocracia bancaria, y Roger Valenzuela, agrónomo, también ejecutivo de Alvarado, ocupó la cartera de Agricultura.



Promotor y Metropolitano,¹⁰ formaban parte del grupo de nueve instituciones financieras que atravesaban problemas de liquidez e insolvencia. Además, ex militares, viejos aliados de Alvarado habían asumido el control de la Inteligencia militar y el Estado Mayor Presidencial (EMP), marginando a un ex oficial, el general Otto Pérez Molina, quien desde inicios de la década de 1990 había operado para el grupo Gutierrez/Bosch.

Los primeros acercamientos de Portillo con las cabezas de las poderosas familias empresariales, estuvieron marcados por la condición que estos le fijaban: crear una atmósfera de “confianza y credibilidad en el gobierno”, lo cual significaba que Alvarado fuera alejado de las manijas del poder. En febrero de 2000 Portillo, sin que se propusiera cumplir los deseos de la cúpula empresarial, pero sí para ganar autonomía ante los grupos de poder, nombró a Lizardo Sosa a la cabeza del BANGUAT. Sosa, reputado como economista liberal-moderado, y ex compañero de bancada

10. Ya en febrero de 2000 ambos bancos habían superado su crisis de iliquidez con depósitos de instituciones públicas, pero persistían sus problemas de insolvencia. Habían perdido entre 30%-40% de su capital y estaban en etapa de reposición patrimonial. Los accionistas habían garantizado la cartera con un fideicomiso constituido por bienes que ellos habían aportado, incluyendo cuatro grandes proyectos habitacionales que garantizaban el retorno de Q250 millones de inversión.

de Portillo en el Congreso, había ocupado ese cargo en dos ocasiones,¹¹ y transmitía confianza al sector bancario y a los empresarios en general. Pero esa designación no modificó la percepción general. La prensa escrita adoptó con diligencia una agenda de periodismo investigativo que nutrió sistemáticamente los peores miedos de los empresarios. La calificación del gobierno portillista quedó resumida en una fórmula que acuñó Amnistía Internacional: “Estado de mafia corporativa”.¹²

Pero había más que percepciones. Desde febrero de 2000 Portillo adoptó una serie de disposiciones que afectaron los monopolios y oligopolios tradicionales. Siguiendo la tendencia de apertura de mercados redujo sensiblemente los aranceles de lácteos, pollo, trigo, azúcar, cervezas, cemento y varias otras industrias protegidas. El mandatario comenzó también a señalar en público a las empresas que “burlaban al fisco”.¹³

11. La primera vez, del 19 de enero de 1989 al 25 de septiembre de 1990 (gobierno de Vinicio Cerezo). La segunda, del 6 de enero al 7 de julio de 1993 (gobierno de Jorge Serrano).

12. Amnistía Internacional, 2003.

13. *Prensa Libre* del 9 de febrero de 2000: “Portillo: empresas importadoras de combustible burlan al fisco”.



A fines de marzo de 2000 ocurrió un forcejeo entre el gobierno y los azucareros, tras la eliminación de los aranceles de importación de azúcar, en respuesta a un aumento de precios decretado por el cartel de azucareros. Dos semanas después, el 10 de abril, se arribó a un acuerdo: los precios no se movieron, la importación de azúcar disminuyó y los propietarios de ingenios aceptaron que el Congreso aumentara los salarios mediante bonificación, abandonando los empleadores la amenaza de disminuir las plazas de los trabajadores.

Esta vez las cámaras patronales y las corporaciones monopólicas y oligopólicas no contaban con operadores en los despachos ministeriales que les respondieran las llamadas telefónicas para modificar aranceles, gestionar exenciones ante la Presidencia o, más todavía, “formulando las reglas del juego (leyes, regulaciones y decretos) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos, o sin necesidad de efectuar tales pagos, sólo ejerciendo las empresas su capacidad de influencia”.¹⁴

Ahora bien, el Estado no había sido sometido a una reforma profunda para poder afirmarse que se estaba liberando de

la herencia del tráfico de influencias, las redes informales privadas y la corrupción administrativa.¹⁵ Alvarado había logrado salvar temporalmente sus bancos, aunque la política de rescate no fue sólo para él. Como sea, un grupo de empresarios “emergentes” –inversionistas, importadores, concesionarios- en torno a los negocios públicos comenzaba a ganar cuerpo, y de ello se resentían los grupos tradicionales.

Estas referencias ilustran el clima que se fue instalando en el primer semestre de 2000 entre gobierno y empresarios. La discusión del documento de principios y compromisos de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF),¹⁶ a instancias de la CAAP, estaba prevista iniciar el 15 de febrero, pero se prorrogó un mes con el argumento de que varias instituciones no habían concluido la redacción de sus propuestas. La verdad es que el ambiente empresarial parecía poco propicio.

15. La corrupción administrativa, en contraste con la captura del Estado, no está asociada a ningún beneficio específico para la empresa. Según fue denunciado durante los cuatro años de gobierno de Portillo, esa corrupción ocurrió a través de cobros de comisiones en las compras y contrataciones, o bien repitiendo los conocidos extravíos de emplear ONG para burlar la Ley de Compras y Contrataciones, e incluso queriendo aprovecharse de las discrecionalidades que permite la figura de los fideicomisos, amparada por el Decreto 17-73, Código de Comercio.

16. CPPF, 1999.

14. Hellman et al., 2000.

El vicepresidente de CACIF, Rodolfo Sinibaldi, aseguró que su sector se reservaba el derecho de acudir a las negociaciones del Pacto Fiscal, pues sospechaba que podía tratarse de una trampa para imponer un paquete tributario.¹⁷ Un día después el presidente de CACIF, Carlos Augusto García Noriega, quien se mostraba partidario de participar en el Pacto Fiscal, encendió la luz naranja: “hay indicios de recesión”.¹⁸ La realidad es que no había un acuerdo entre las cámaras.¹⁹ Ese acuerdo se fue logrando sobre la marcha en las siguientes semanas, a medida que la disputa entre Gobierno y azucareros se iba atenuando y parecían más claros los costos de quedarse al margen. (Continúa.)

17. “CACIF se reserva el derecho de acudir a las negociaciones del Pacto Fiscal”. *elPeriódico*, 6 de marzo de 2000.

18. “La falta de un plan económico coherente, la escasez de créditos y el alto déficit fiscal han llevado a sectores como el de la construcción a prescindir de por lo menos 90,000 trabajadores entre 1998 y lo que va del 2000. Desde principios de 1999 el crédito ha sido muy limitado, la mora de los bancos se ha incrementado y los precios del café y del azúcar siguen a la baja”. Para salir a flote el CACIF puso un plan de emergencia de 100 días que consiste en bajar el encaje para inyectar liquidez, pero la Junta Monetaria lo descartó temiendo desórdenes en el mercado cambiario y fuga de capitales. (*elPeriódico*, 7 de marzo de 2000).

19. Jorge Briz, presidente de la Cámara de Comercio, se había pronunciado a favor de un pacto fiscal que considerara únicamente el aumento del IVA (*Prensa Libre*, 24 de febrero de 2000). En tanto que la Cámara del Agro, disgustada por un aumento salarial decretado por el Congreso, se reservaba también participar en el Pacto (*elPeriódico*, 3 de marzo de 2000).

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional (2003). *Informe 2003*. Londres, 28 de mayo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2000). *Documento país 2000*. Guatemala.
- Banco Mundial (2000). *Guatemala. Tendencias fiscales y desafíos macroeconómicos*. 6 de febrero. (Mimeo.)
- Banco Mundial (1990). *Guatemala. Informe del Sector Financiero*. 26 de marzo.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile, abril.
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (1999). *Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala*. Guatemala, 29 de diciembre.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000). *Carta al Ministro de Finanzas Públicas*. Guatemala, 19 de junio.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000^a). *Informe sobre el proceso del Pacto Fiscal y estrategia futura*. Guatemala, 1 de septiembre. (Mimeo.)
- Congreso de la República (1973). *Código de Comercio*. Decreto 17-73. Guatemala.



- Congreso de la República (1998). Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto 1-98. Guatemala, enero.
- Corte de Constitucionalidad. Resoluciones sobre temas tributarios y aranceles correspondientes a 2001, 2002, 2003.
- Foro Nacional del Pacto Fiscal (2000). *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*. Guatemala, 25 de mayo.
- Gamboa, Nuria y Bárbara Trentavizi (2001). *La Guatemala Posible, la senda del pacto fiscal*. Hombres de Maíz. Guatemala, abril.
- Gobierno de Guatemala y URNG (1996). *Acuerdos de Paz*. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Serie Política. Tercera Edición. Guatemala.
- Grupo Ad hoc (2000). *Acuerdo Político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia en Guatemala*. Guatemala, 20 de junio. (Mimeo.)
- Hellman, Joel S., Geraint Jones y Daniel Kaufman (2000). *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*. Trabajo de Investigación de Políticas. Banco Mundial. Instituto del Banco Mundial. División Gobierno, Regulación y Finanzas. Washington, septiembre.
- Noriega, Arnoldo, Enrique Álvarez y Mario Chocoj (2001). *Cuando la sociedad guatemalteca se encuentra: La negociación política del Pacto Fiscal*. IPES. Guatemala, julio.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (1998). *Guatemala Nunca Más*. Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). Guatemala, abril.
- Palencia Prado, Mayra (2002). *El Estado para el capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. FLACSO. Guatemala, agosto.
- Rosen, H. (1999). *Public Finance* Irwin McGraw-Hill, 5º edition, Boston.

