

Perspectiva

# El poder de las redes informales en la política fiscal

Edgar Gutiérrez  
Coordinador General IPNUSAC

## Resumen

El artículo explora en la historia del último medio siglo de Guatemala el funcionamiento de redes informales en el resultado de las políticas tributarias. Da cuenta de los intereses encontrados entre sector privado y Ejército hasta mediados de la década de 1990 y la carta de ciudadanía que adquiere la política tributaria con el Pacto Fiscal. Se propone un enfoque para estudiar el funcionamiento de las redes informales relativas a la política tributaria y, continuando la crónica de los últimos textos publicados en esta Revista, hace un recuento de las acciones adoptadas hasta principios del siglo XXI.

## Palabras claves:

Redes informales, política tributaria, gobiernos militares, poder empresarial, Pacto Fiscal, Comisión de Acompañamiento, Acuerdos de Paz.

---

## The informal networks' power in the fiscal policy

## Abstract

The article explores through the history of the last half century on Guatemala the functioning of informal networks as a result of tributary policies. It realizes about the interests found in the private sector and the Army until the mid-decade of 1990's; the citizenship card that acquires the tributary policy with the Fiscal Compact. An approach is proposed to study the functioning of the informal networks relative to fiscal policy and continuing with the story of the last texts published by this Magazine, it makes a recount of the actions taken until the beginning of the XXI century.

## Keywords

Informal network, tributary policy, military governments, entrepreneur power, Fiscal Compact, Accompaniment Commission, Peace Agreements.

Índice



**G**uatemala ha atravesado diversos ciclos económicos y reformas administrativas durante la última mitad del siglo, y un común denominador ha sido la dinámica regenerativa de una red de clientelismo y cuerpos corporativos interconectados con el Estado, que ha resultado gravosa en los cálculos económicos de las empresas y las personas, en la pérdida de legitimidad, eficacia y transparencia de las operaciones públicas, así como en la erosión de las reservas morales de la sociedad que impiden la constitución de un capital social vigoroso.

Al final del siglo XX el Estado guatemalteco seguía asemejándose a lo que Manuel García Pelayo llamaba el “Estado inoculado” (García-Pelayo, 1985), en tanto que éste todavía no quedaba fundado sobre una nación y una ciudadanía universales, articulada a un sistema de derecho. Las señales de la atrofia fiscal son varias y podrían resumirse así:

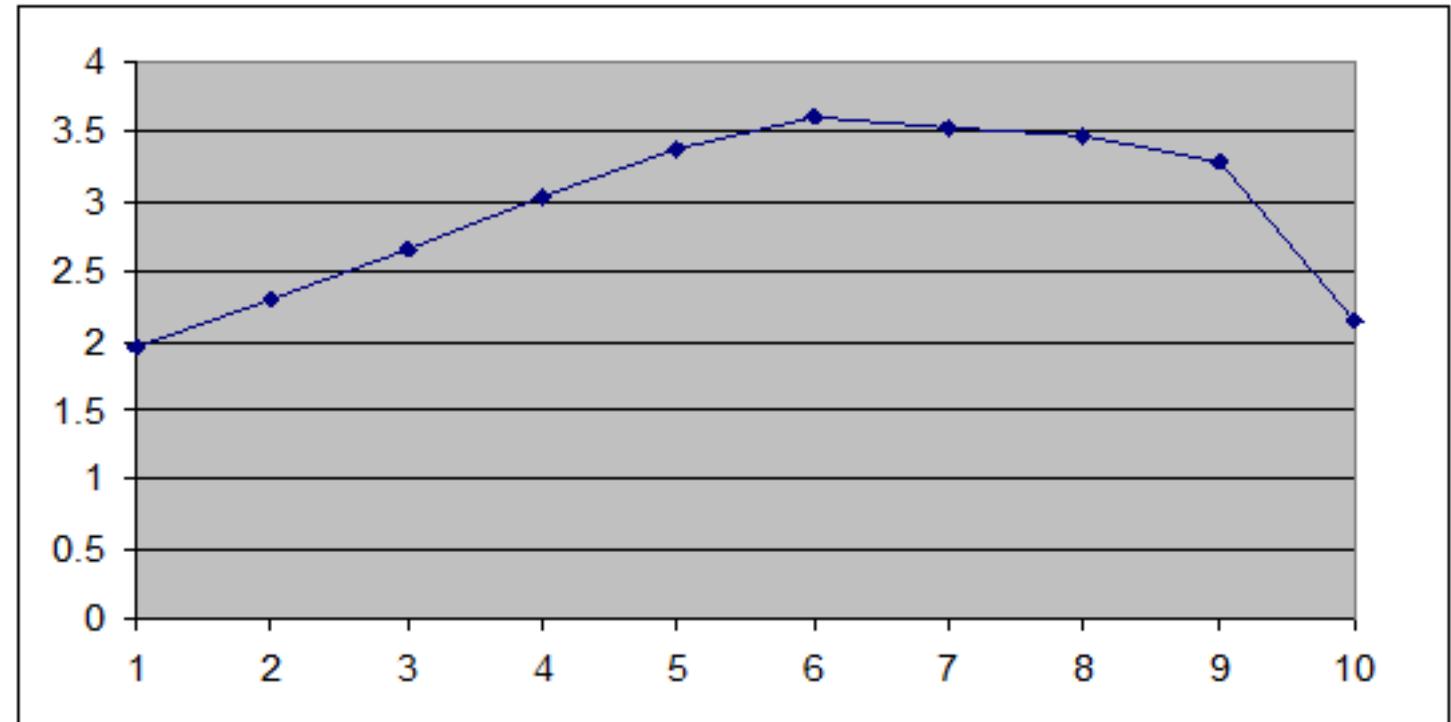
- a) Débil capacidad institucional de recaudación, alto clientelismo, múltiples ventanas de evasión y elusión, y un casi inexistente poder de sanción del Estado. La carga tributaria más exitosa logró apenas hasta en 2002 romper la cifra de un dígito, cuando países de similar desarrollo alcanzan una carga promedio superior al 16%.<sup>1</sup>

1. En 1998, el año en que en Guatemala comenzó la discusión más seria sobre la necesidad de aumentar la carga tributaria, el país mostraba un modesto 9.5%, mientras que Costa Rica tenía 13.4%, El Salvador 11.6%, Honduras 16.7% y Nicaragua 25.1%.



- b) Una estructura impositiva sobrecargada en la columna vertebral de la sociedad (asalariados, clase media, empresas intermedias –Gráfico 1 y Recuadro 1), que libera al decil más alto y deja fuera, al menos formalmente, a los contingentes de población que están detrás de la línea de pobreza, pues estos superviven a través de las redes informales y subterráneas de la actividad económica.
- c) Funcionamiento de un sistema fiscal paralelo de circuitos corporativos y redes estatales de corrupción (Diagrama 2), que dan como resultado un círculo vicioso de acumulación parasitaria y rentista, patrones de consumo dispendiosos, creciente brecha de desigualdad y pobreza, ineficiencia institucional, y una cultura de no rendición de cuentas y anti-tributaria que vuelve trabajosa la supervivencia. La baja cantidad y calidad de gasto público despierta en la población un sentimiento antigubernamental, que anida en una profunda desconfianza y el uso clientelar de las políticas públicas.

**Gráfico 1**  
Carga tributaria según deciles de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a Rosen, H. Public Finance, 1999.

### Recuadro 1 La estructura tributaria

La carga tributaria en Guatemala es globalmente regresiva. El sistema fiscal, en su concepción teórica y legal es relativamente plano, o sea, las tasas marginales del Impuesto sobre la Renta (ISR) de las empresas y personas naturales son pocas y relativamente bajas, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el principal recaudador de los ingresos tributarios y los derechos arancelarios han sido reducidos para facilitar el comercio exterior y para minimizar el impacto distorsionador en las exportaciones de tener derechos arancelarios altos.

Es el decil noveno, aquel cuyos ingresos mensuales oscilan entre Q 4,145 y Q 9,906 los que contribuyen una proporción mayor de sus ingresos por cuenta de pago de impuestos. El resultado no es sorprendente porque son estos hogares, que generalmente se ubican en las áreas urbanas los que tienen mayor propensión de consumo y de endeudamiento en el corto y mediano plazo para sostener un consumo generalmente alto en el transcurso de su vida económicamente activa.

Hogares en los deciles 8 y 9 y los hogares cuyos ingresos mensuales oscilan entre los Q 11,000 y Q 20,000 son los mejores cumplidores del sistema tributario. Este grupo de hogares son urbanos, representan profesionales, empleados públicos y privados que son asalariados por lo que empresas deducen impuestos directos mensualmente. Estos hogares consumen mayoritariamente en el sector formal y por ende son los que cargan mayoritariamente los impuestos indirectos.

Hogares cuyos ingresos brutos iguales pero que representan profesionales no asalariados, profesionales independientes, generalmente tendrán mejores posibilidades de eludir impuestos directos por lo que observarán un menor cumplimiento con las obligaciones asociadas con los impuestos directos aunque no fácilmente escaparán las obligaciones asociadas con los impuestos indirectos. Esta incapacidad del sistema de administración tributaria de tratar a personas con ingresos similares de la misma forma independientemente de cómo obtienen su ingreso, crea condiciones de inequidad y de falta de neutralidad tributaria.



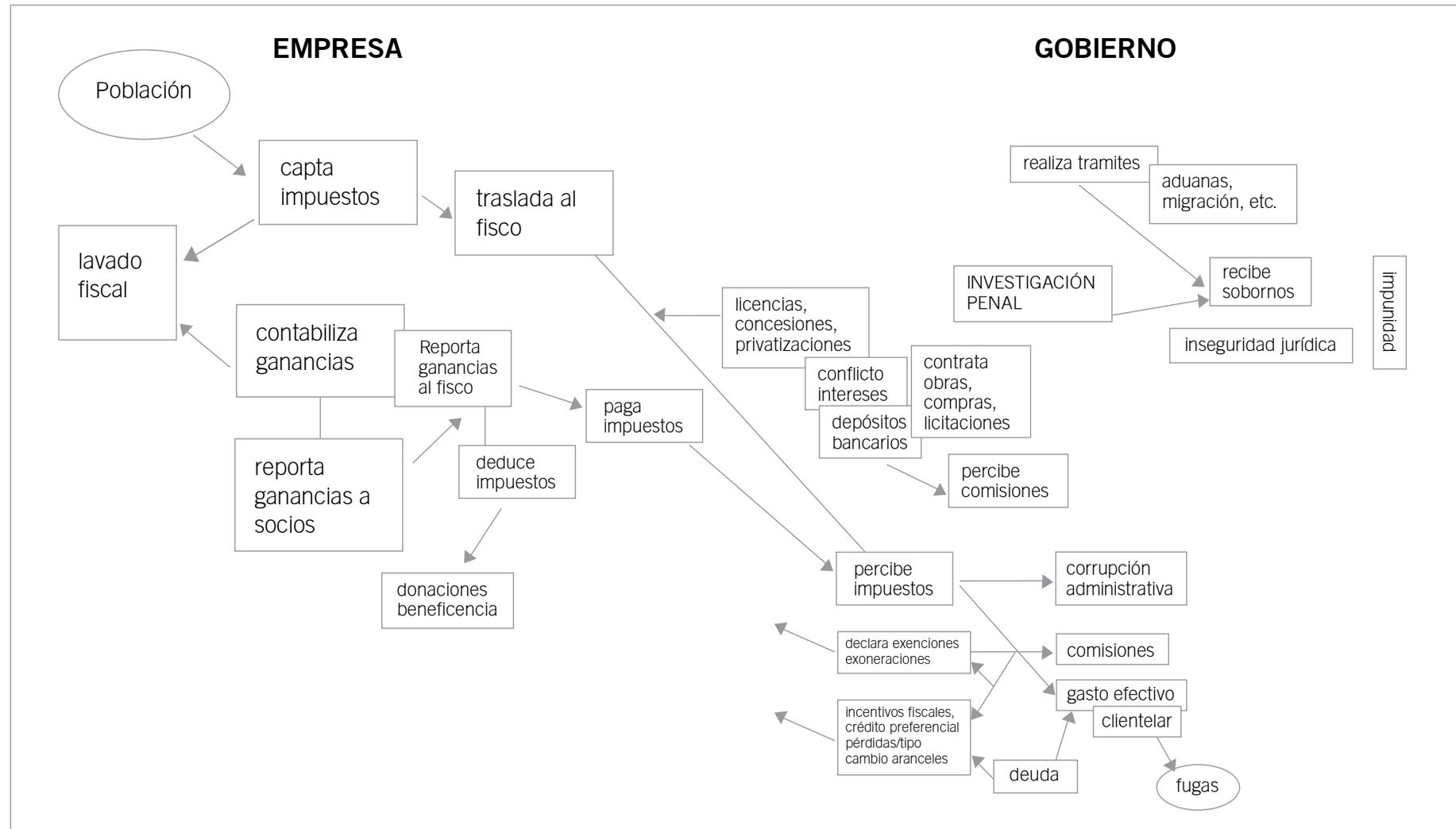
La falta de progresividad en el decil 10 refleja no solo las características de la economía sino también la estructura del ISR sobre personas físicas y jurídicas. En Estados Unidos la progresividad del sistema está determinada por la presencia de la doble tributación: un individuo paga como empresario y como persona física por dividendos.

Algún consumo de los deciles 9 y 10 se realiza en el exterior y por lo tanto no es registrado en Guatemala sino en las cuentas fiscales y nacionales de otros países.

Lo que se puede concluir es que la carga tributaria es una función de lo que puede sostener la clase media entre los deciles 4 y 9 y la parte inferior del 10. Los asalariados quienes menos oportunidad tienen de esconder sus ingresos brutos.

*Resumen del estudio de Rosen, H. Public Finance.  
Irwin McGraw-Hill, 5º edition, Boston, 1999*

**Diagrama 2**  
**Circuito fiscal paralelo y "fugas" del sistema**



Fuente: Elaboración propia

## Carta de ciudadanía a la política fiscal

Todos los gobiernos conservadores que operaron desde 1954 hasta 1985, estuvieron fundados en dos pilares: la oligarquía y el Ejército. En la medida en que el Ejército ganó, mediante el ejercicio directo del poder político, autonomía relativa, las tensiones con los grupos oligárquicos fueron creciendo. A partir de 1970 la cúpula militar –que salía triunfante de una guerra contra las guerrillas- se animó a ponerle competencia a los monopolios de las industrias tradicionales (entre otros, cemento y cerveza). El ensayo le salió mal a los jefes militares y sus socios civiles, y el Ejército conoció con métodos rudos los verdaderos límites de su poder.

En 2001 el general Carlos Arana Osorio, ex presidente de la República (1970-74) le comentó al entonces gobernante Alfonso Portillo: “Usted sabe cuánto poder tuve cuando fui Presidente... pero ni con todo ese poder y el miedo que infundía, me atreví a imponerle una reforma tributaria a esta oligarquía, menos una reforma agraria... que tan necesarias han sido para que la gente viva tranquila y no esté pensando en meterse a la subversión, la delincuencia o la vagancia...”<sup>2</sup>

“Los impuestos se llaman impuestos”, decía en 1989 el entonces viceministro de la Defensa, general Arturo de la Cruz, “porque se imponen... no se consultan, no se preguntan.”<sup>3</sup> Pero bajo el gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-70), un intento de reforma tributaria le costó el cargo a su descolante ministro de Hacienda, Alberto Fuentes Mohr. En 1983 un ligero aumento del IVA abonó a la caída del jefe de Estado, general Efraín Ríos Montt. En 1989 una negociación mal llevada por el entonces ministro de Finanzas Públicas, Rodolfo Paíz Andrade, con los líderes de la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF),<sup>4</sup> le valió al gobierno de la Democracia Cristiana (DC) que encabezaba Vinicio Cerezo (1986-91) una guerra política sorda con el empresariado, que incluyó un paro patronal, una huelga de pago de impuestos, lo cual derivó en 1990 (año electoral) en un des-alineamiento de la política fiscal y monetaria cuyo

2. Conversación con el entonces presidente Portillo en abril de 2002. El presidente Arana Osorio gobernó con “mano dura”. La mayor parte de su periodo presidencial el país vivió bajo estado de sitio y toques de queda, que eran los medios preferidos para ejercer un mayor control sobre los grupos subversivos.

3. Entrevista para la revista *Crónica*, que llevé a cabo con Arturo de la Cruz en el Palacio Nacional en noviembre de 1989.

4. Entrevistas con el ex ministro de Economía del gobierno de la DC, Lizardo Sosa, y con el ex ministro de Relaciones Exteriores del mismo gobierno, Alfonso Cabrera. Abril de 2004.



dato ilustrativo fue la desorbitada inflación del 60%, que contribuyó de manera significativa a la derrota del partido oficial.

El concepto empresarial sobre la cuestión fiscal era enteramente diferente a la expresada por el representante del poder militar. “Los impuestos son donaciones que generosamente nos sacamos del bolsillo para dárselas al gobierno, con la esperanza de que emplee bien esos dineros y no se las robe”,<sup>5</sup> le dijo un día Juan Luis Bosch, cabeza del poderoso grupo Multiinversiones, a dos jóvenes tecnócratas pertenecientes al Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), quienes buscaban una opinión que les orientase en medio de la tormenta política que se había desatado entre el gobierno y CACIF por la pretensión oficial de aprobar una reforma tributaria.

Los ajustes fiscales que se aplicaron de ahí en adelante partían de la matriz empresarial, esta vez muy influida por una pequeña universidad, la Francisco Marroquín, que había sido creada a inicios del decenio de 1970, pero que

---

5. Referencia que me hizo en 2001 uno de estos jóvenes tecnócratas que estuvo presente en la reunión, cuyo nombre debo omitir ahora ante la imposibilidad de tener su autorización.

cobraba notoriedad e influencia entre los círculos privados, pues más o menos procesaba los postulados en boga de la doctrina neoliberal, que tenía aplicaciones prácticas a través de lo recomendado (o interpretado en nuestros países) del documento conocido como Consenso de Washington de 1989. La premisa postulada era la del “Estado mínimo”, cuya misión central era el cierre de las brechas fiscales a través del ajuste del gasto, el control de los factores de inflación interna, la liberalización de los mercados y la privatización de funciones empresariales del Estado o de servicios que las empresas podían proporcionar de manera más eficiente y competitiva.

Las reformas fiscales ulteriores, siguiendo esa lógica, ya no levantaron olas en los años siguientes pues buscaban:

- a) Ampliar la base impositiva tratando de incorporar actividades informales y universalizar y aumentar cargas al consumo,
- b) Disminuir o eliminar tributos a actividades competitivas en el mercado exterior o, de nuevo, como incentivos a la inversión extranjera (maquilas, zonas francas), y
- c) Atacar el contrabando, la burocracia y la corrupción estatales, para aumentar las recaudaciones.

Más o menos en esa línea caminó la reforma fiscal del gobierno de Jorge Serrano (1991-93), que operó su ministro de Finanzas Richard Aitkenhead.

Sin embargo, nuevos aires internacionales estaban soplando desde el final de Guerra Fría (1989) y el previsible final de la guerra civil en Guatemala, que ocurriría siete años después. El cese al fuego definitivo tuvo una serie de precondiciones, la negociación de varios y complejos acuerdos en áreas críticas del desarrollo y la democracia, que pretendían trazar una ruta de país, algo así como una agenda de cohesión social (Gutiérrez, 2004), a cuyo cumplimiento deberían comprometerse las fuerzas de la gobernabilidad para ser exitoso. La mayoría de tareas, acciones y procesos sugeridos en los Acuerdos de Paz demandaban una disponibilidad adicional de recursos con los que el Estado no contaba. La comunidad internacional comprometió apoyo financiero, vis a vis la demostración de voluntad de pagar “el costo de la paz” por parte de los guatemaltecos, en particular de quienes más poder económico tenían.

El 6 de mayo de 1996, en la Ciudad de México, el gobierno y la URNG suscribieron el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, que identificaba una serie de programas de descentralización y participación,

desarrollo social y reforma del Estado, incluyendo un apartado sobre política fiscal. “La política fiscal –postulaba el Acuerdo- es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones constitucionales... en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social... afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía...”<sup>6</sup>

Para la política tributaria el Acuerdo previó un sistema enmarcado en tres principios:

- a) Ser justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago.
- b) Ser universal y obligatorio.
- c) Estimular el ahorro y la inversión.

Sin que quedase explícita la base o racionalidad del cálculo, en el Acuerdo el gobierno se comprometió a elevar la carga tributaria en un 50% con relación a la obtenida en 1995

---

6. Literal “b” de la sección cuarta, “Modernización de la gestión pública y política fiscal”, del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

(7.94%), es decir, al 12%. Además ofreció a atacar la evasión y defraudación fiscal, especialmente con quienes debieran ser los mayores contribuyentes; erradicar los privilegios y abusos, y promover las reformas legales y administrativas pertinentes.<sup>7</sup>

La primera prueba de reforma tributaria, la implantación de un Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), fracasó poco más de un año después de firmado el Acuerdo. Mucho se ha especulado sobre las razones de ese fracaso,<sup>8</sup> sin faltar ingredientes conspirativos que habrían confundido y movilizó a las poblaciones rurales, a quienes respaldó abierta –y paradójicamente- la Premio Nóbel de la Paz, Rigoberta Menchú. Yo quiero ofrecer, con el ánimo de ir aportando piezas al rompecabezas de esta historia, la versión que en una entrevista electrónica me ofreció un alto ex funcionario de la administración de Álvaro Arzú (1996-2000):

**PREGUNTA.** ¿Faltó Arzú al compromiso firmado por su gobierno?

**RESPUESTA.** No creo. Arzú le delegó toda la responsabilidad a (Mariano) Ventura (ministro de

Agricultura) y a José Alejandro Arévalo (ministro de Finanzas). Hubo negociación tras negociación con el sector privado, el cual finalmente aceptó. Ventura por adelantarse no lo quiso discutir con las organizaciones campesinas. Es cierto, éstas hubieran atrasado el acuerdo más de la cuenta, pero cuando la Ley se aprobó fue una sorpresa para todos. En el Congreso no había mayor problema, estaba bajo el control de Arzú.

**P.** ¿Instrumentó el FRG a la gente que se movilizó en contra?

**R.** El FRG lo que hizo fue aprovecharse de una situación muy particular. La ley se aprobó en noviembre (1997) y la crisis saltó en febrero (1998). ¿Qué pasó? Los diputados, cuando aprobaron la Ley, por joder, pusieron que de lo recaudado sólo el 60% iría a las municipalidades, las cuales, en realidad, serían las que pondrían la cara frente a la población. Entonces vino un grupo de alcaldes, quienes con el apoyo de (Óscar) Berger (entonces alcalde de la Ciudad de Guatemala) le plantearon al presidente Arzú que modificara esos artículos. Incluso salió en la prensa que los alcaldes estaban hablando con algunos diputados para hacer esos cambios.

7. Ibid. Numerales 49, 50 y 51.

8. Véase por ejemplo en la página 20 del libro de Gamboa y Trentavizi.

El porcentaje (60%) era un negocio que “no salía” para las municipalidades. Esa crisis fue soliviantada por Roberto Alfaro, quien era gerente del INFOM, y jaló a Rubén Darío Morales y Leonel López Rodas (diputados del PAN). Se filtró la información generando zozobra entre los diputados. La información sobre la división interna del pan en el Congreso fue filtrada al FRG y éste la puso en la prensa. El detonante fue la demanda legal interpuesta por Rigoberta Menchú. Lo demás es historia. El FRG se montó en el macho y Portillo lo capitalizó políticamente.

Arzú derogó una buena Ley. Recuerdo que él decía que muchas cosas en política no tenían sentido: eran los pobres manifestando contra ellos mismos. También sé que en la crisis, algunos terratenientes comenzaron a financiar las movilizaciones en el interior del país para que se derogara la Ley. Pero eso sólo fue el puntapié de la falta de información y de la manipulación de los medios de comunicación... la animadversión que tenían contra Arzú.

**P.** ¿Qué significado tenía ese impuesto?

**R.** Para cobrar el IUSI hay que hacer control inmobiliario. Sería algo así como un catastro casero, municipal, más sencillo que el nacional, pero igualmente revolucionario para un país que tiene propiedad privada pero no tiene catastro.

Aunque el Congreso aprobó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en 1998 con la misión de elevar la recaudación de impuestos y combatir la evasión, al fracasar el IUSI y no tener otra oferta tributaria, era claro que la meta del 12% no se alcanzaría. Así lo manifestó, en el mismo febrero de 1998, el ministro de Finanzas, Arévalo, a la Comisión de Acompañamiento a través de una carta en la que propuso recalendarizar la meta tributaria para el 2002. La apuesta era a que las reformas administrativas permitirían mejoras sustanciales en la recaudación.<sup>9</sup> El llamado “efecto SAT”.

La CAAP aceptó la recalendarización, pero no atendida al efecto SAT, sino con otro procedimiento: la construcción de un Pacto Fiscal. Las bases teóricas estaban contenidas en un estudio de la CEPAL que circuló en 1998 y, según mis fuentes, había sido inspirado por Gert Rosenthal, ex

---

9. Gamboa/Trentavizi, págs. 22-23.

secretario ejecutivo de esa institución, y miembro de la CAAP.<sup>10</sup> El estudio, sin embargo, no tenía un referente empírico en Latinoamérica. En el ínterin la comunidad internacional arreció sus presiones sobre el gobierno. En ese clima se acordó crear una Comisión Preparatoria con cuadros profesionales guatemaltecos que reunían condiciones especiales: formación técnica, experiencia política, pluralidad ideológica y credibilidad en las esferas de poder empresarial, político y social. La Comisión Preparatoria cumplió su misión en un periodo crítico, de fuerte agitación electoral (entre marzo y diciembre de 1999) y, además de llevar adelante una labor didáctica entre sus grupos de referencia sobre los asuntos fiscales, produjo una propuesta técnicamente sustentada: “Hacia un pacto fiscal en Guatemala”. El FRG, que se preveía ganador de las elecciones, estuvo informado a través de Eduardo Weymann, miembro del directorio de ese partido, quien participó de alguna manera en el proceso, y simpatizó con las ideas sustantivas de reforma que la Comisión Preparatoria presentaba.

### Referencias bibliográficas

- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (1999). Hacia un pacto fiscal en Guatemala. 29 diciembre.
- Gamboa Nuria y Bárbara Trentavizi (2001). La Guatemala posible. La senda del pacto fiscal. Hombres de Maíz. Abril.
- García-Pelayo, Manuel (1985). Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2ª ed. Madrid: Alianza.
- Gobierno de Guatemala/URNG (1996). Acuerdos de Paz. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Serie Política. 3ª Edición, 1998.
- Gobierno de Guatemala/URNG (1996). Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Ciudad de México, 6 de mayo.
- Gutiérrez, E. (2004). “Cohesión social, reforma del Estado e institucionalidad democrática en Centroamérica”. Ponencia presentada en el foro Centroamérica y la Unión Europea: una relación de futuro. INCEP, Guatemala, febrero.
- Rosen, H (1999). Public Finance. Irwin McGraw-Hill, 5o. Edition, Boston.

10. Mientras redactaba este texto Rosenthal me confirmó el aserto.

**Recepción el 04 de agosto 2014.  
Aceptación el 09 de agosto 2014.**