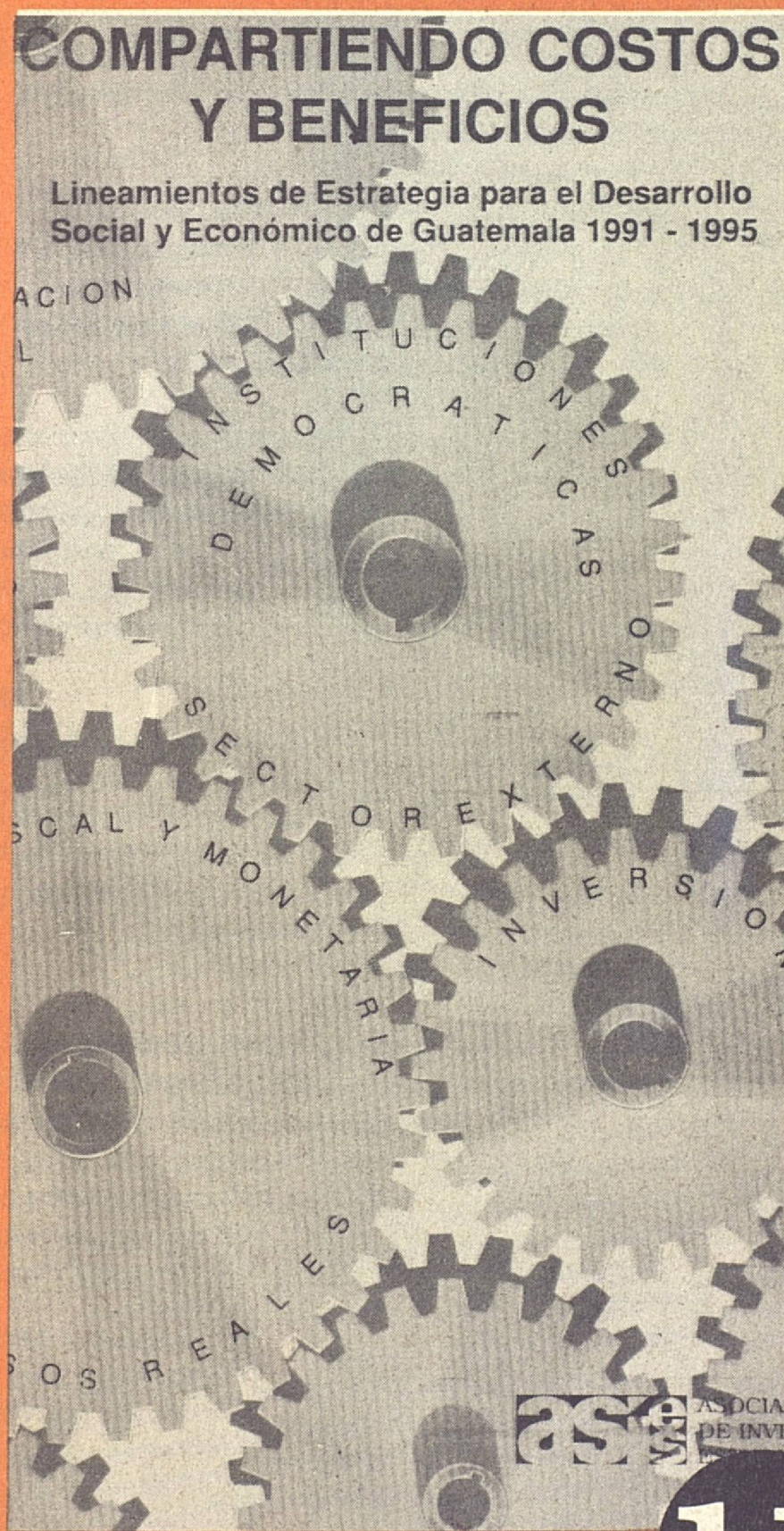


• Propuesta de Política Coyuntural

**Es necesario
estabilizar la
economía del
país**



MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

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

Se deja constancia que debido a la imposibilidad de atender a todos los lectores que envían sus comentarios y efectúan preguntas a nuestra sección TRIBUNA ABIERTA, nos reservamos el derecho de publicar los comentarios y responder a las preguntas que, a nuestro juicio, sean de mayor interés para todos y estén más relacionadas con los temas tratados en la revista.

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

SUSCRIPCIONES Y
CORRESPONDENCIA

10 Calle 7-60, Zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 347178 y 347179

MOMENTO

AÑO V No. 11 - 1990

DIRECCION:
Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Miguel Ángel Balcárcel
(Coordinador)

AUTORES
ASIES

EDICION:
PRO "MOMENTO"

MOMENTO
Creación nombre y concepto:
Miguel Ángel Balcárcel

DISEÑO Y LOGOTIPO:
Manuel Corleto

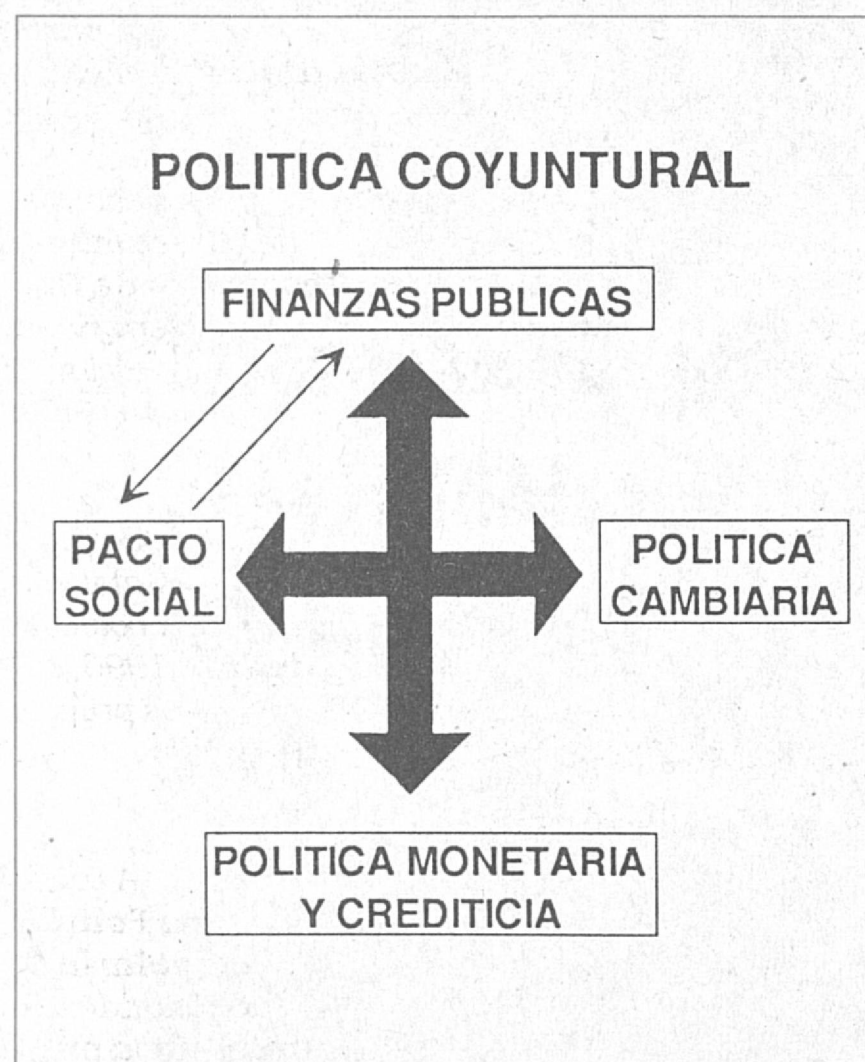
IMPRESION:
Centro Impresor Piedra Santa

en este número:

1 un momento por favor



2 propuesta de Política coyuntural



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

un momento, por favor

En enero de 1991 un nuevo gobierno tendrá la tarea de conducir al país, encontrándose abierto el diálogo sobre las políticas que en materia económica y social pondrá en práctica. La tarea es compleja, puesto que requiere preparar al país para reencontrar el camino del desarrollo, modernizando el aparato productivo al mismo tiempo que encontrando respuestas para detener y marcar el punto de inflexión del sensible deterioro del nivel de vida de las grandes mayorías de la población.

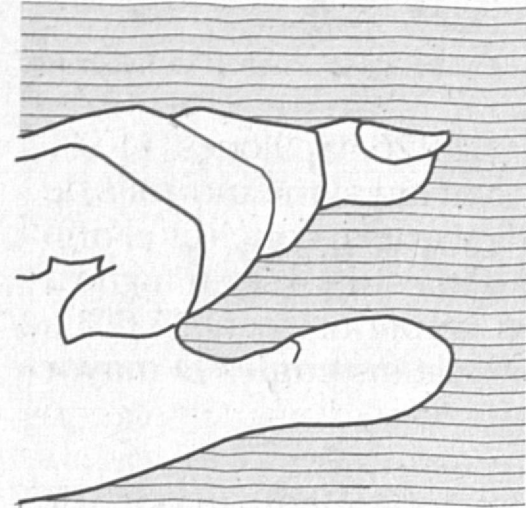
Para ello, es necesario contar con una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, aunque primero tiene que crearse un "clima" propicio para sustentarla, lo que debe hacerse, a corto plazo, a través de medidas de política coyuntural encaminadas a lograr la estabilidad económica y financiera del país.

En este orden de ideas, ASIES ha preparado una propuesta de **"Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo Social y Económico de Guatemala 1991-1995: Compartiendo Costos y Beneficios"**, de la cual la estabilización económica es una condición importante. Esta última parte ha sido recogida en una **"Propuesta de Política Coyuntural"**, cuya síntesis presentamos en este MOMENTO.

Para poder comprender mejor la magnitud de la tarea de estabilización, se presenta primero un análisis global de la evolución de los principales agregados macroeconómicos durante 1990, basándonos en el comportamiento observado para los primeros diez u once meses del año, dependiendo de la disponibilidad de las cifras, y en un modelo de predicción macroeconómica.

A continuación viene la síntesis de nuestra **"Propuesta de Política Coyuntural"**, en las áreas siguientes: **fiscal, cambiaria, monetaria y crediticia**. Además, para lograr el accionar de los agentes económicos con certeza y dinamismo, y poder reactivar la producción y el empleo como un compromiso de todos los guatemaltecos, se propone un **pacto social**, delimitándose los campos y compromisos a alcanzar, previéndose incluso un mecanismo para su seguimiento y evaluación.

En esta forma, ASIES pretende contribuir a la solución de los problemas nacionales actuales, con el renovado interés de construir una Guatemala mejor, a lo que todos estemos comprometidos y presente nuevas alternativas de vida y desarrollo a las futuras generaciones.



Propuesta de Política Coyuntural

1. INTRODUCCION

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno (1986-90) para lograr la estabilidad económica y financiera el país, las políticas aplicadas no han tenido efectos duraderos. De hecho, al no haberse adoptado en forma coherente y abatido las causas de los desequilibrios, nos encontramos a finales de 1990 con un fuerte déficit del gobierno, inestabilidad en el tipo de cambio y un repunte peligroso del fenómeno inflacionario (más del 75.0% de aumento estimado en el año), todo lo cual causará un deterioro mayor del ingreso de la población y profundizará los niveles de pobreza.

En este contexto, los principales problemas macroeconómicos que tendrá que afrontar el próximo gobierno en el corto, mediano y largo plazo, son: a) lograr la estabilización económica; b) detener el deterioro del ingreso real de la mayoría de la población; c) recuperar la estabilidad fiscal; d) aplicar una política monetaria activa y prudente; e) establecer una política cambiaria sostenible y creíble; f) restituir la capacidad del país para atender oportunamente el servicio de la deuda externa, y g) incrementar la tasa de ahorro e inversión nacional, particularmente la inversión pública en infraestructura económica y social de apoyo a la producción, a efecto de conducir al país, en coparticipación con el sector privado, a un crecimiento económico sobre bases sostenibles y duraderas. Para lograr tasas de crecimiento superiores, las nuevas autoridades de gobierno deberán proponerse, por una parte, implementar reformas en la estructura fiscal para fortalecer la inversión pública, y por la otra, aumentar el ahorro interno para reducir la dependencia del crédito de la banca central y del ahorro externo, que descansa sobre bases de política financiera internacional.

Deberá asimismo, reducir las fugas de capital; estimular la repatriación de capitales; propiciar la racionalización y transparencia en el gasto; limitar la expansión de la liquidez monetaria para controlar la inflación, e incrementar la competencia y transparencia en el mercado cambiario, eliminando las fuentes de especulación. Todo esto indica que la adopción de medidas de política financiera de corto plazo, en forma conjunta y coherente, es impostergable.

Ahora bien, el conjunto de problemas y políticas enunciadas demanda de la concertación de un pacto social entre los sectores representativos de la sociedad guatemalteca y el gobierno de la República, encaminado a lograr compromisos para alcanzar la estabilidad económica y social del país en el menor plazo posible, así como las diferentes formas o procedimientos para el seguimiento de lo pactado y sus posteriores revisiones.

2. EVOLUCION ECONOMICA EN 1990⁽¹⁾ (Síntesis)

De acuerdo a cifras preliminares al mes de noviembre, el PIB a precios constantes registrará en 1990 un crecimiento de 3.5%, inferior al crecimiento de 4.0% previsto al inicio del año.

A nivel de sectores, el comercio y la agricultura fueron relativamente importantes aunque sin lograr rebasar la tasa media de la producción global. En esta última, los productos de exportación vienen mostrando un comportamiento satisfactorio, especialmente importante en los rubros de azúcar, algodón y café, en ese orden. En la industria se está repitiendo el comportamiento moderado de los últimos cinco años; dicho sector continúa siendo afectado por los problemas del área centroamericana, que era a donde se vendía una proporción alta de la producción.

1. Previsiones en base a las cifras observadas en algunos casos a octubre y a noviembre en otros.

Este hecho, aunado al estancamiento de la demanda interna y a las crecientes importaciones (19.4% de crecimiento en 1990 contra 6.3% durante 1989), han mermado la evolución del sector, particularmente en las ramas de bebidas, productos alimenticios y textiles. La construcción registra un crecimiento de 10.4%, modesto en comparación al obtenido en los tres años pasados. La mayoría de los servicios que componen el sector terciario, dentro de los que destacan la propiedad de vivienda, la administración pública y los servicios privados, muestran un ligero crecimiento en relación a 1989. (Ver Cuadro).

En relación a los precios, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha informado que desde el inicio del año hasta la primera semana de noviembre, la inflación acumulada, medida a través del índice de precios al consumidor, alcanzaba 47.39%. Este mismo índice es de 60.33% si se compara con el coeficiente que tenía a la misma semana de noviembre de 1989, o sea, la tasa interanual. De continuar la tendencia de este indicador la inflación acumulada podría superar el 75.0% en el año.

Los registros preliminares de la balanza de pagos apuntan hacia un resultado neutro en las reservas monetarias internacionales, o sea, una variación mínima en cualquiera de los dos sentidos. El déficit en cuenta corriente se estima en alrededor de US\$394.1 millones (US\$40.0 millones más que en 1989), mientras que la cuenta de capital se espera llegue a un nivel de ingresos brutos de US\$1,286.1 millones. El déficit en cuenta corriente está determinado por un monto de importaciones CIF de US\$1,975.7 millones, mientras que las exportaciones alcanzarían un nivel de US\$1,358.0 millones. En la cuenta de capital las amortizaciones serán de consideración, US\$892.0 millones, de los cuales 20.0% corresponderán al sector privado y el resto al sector público y bancario. Dentro de las operaciones de largo plazo la repatriación de capital ascendería a US\$60.0 millones y las inversiones extranjeras a US\$85.0 millones.

En las finanzas públicas, los ingresos totales de gobierno central se situaban a fi-

nales de octubre en Q.2,226.4 millones (11.9% de crecimiento en relación al mismo mes de 1989), lo que significa que al concluir el año estos ingresos pueden estimarse en torno a Q.2,813.3 millones (superiores en 15.6% a los del año anterior), de los cuales el mayor aporte será de los ingresos tributarios con Q.2,239.0 millones para finales de 1990. Los gastos totales (de funcionamiento más los de capital) ascendieron a Q.2,373.9 millones al mes de octubre, lo que hace que a ese mes el déficit presupuestal fuera de Q.147.5 millones, superior en Q.49.1 millones al observado hasta octubre de 1989. Para finales del año se estima que este déficit será de Q.708.7 millones, equivalente al 2.0% del PIB nominal. Pero si a los ingresos totales se le deducen las donaciones, dicho déficit se elevaría a Q.963.0 millones (2.7% del PIB nominal).

En lo que atañe al comportamiento de los agregados monetarios durante los primeros diez meses del año, puede afirmarse que el mismo ha estado sometido a la inestabilidad en el tipo de cambio y al aumento en la liquidez de la economía, factores que a su vez han provocado niveles mayores de inflación y que, conjuntamente con el fenómeno político, han contribuido a la desaceleración del proceso de crecimiento de la producción. No obstante, puede aseverarse que uno de los esfuerzos realizados por la Junta Monetaria durante los diez primeros meses del año estuvo dirigido a encontrar el mecanismo que permitiera estabilizar el tipo de cambio. En cuanto a la creación de liquidez de origen interno, la Junta Monetaria ha aplicado una política de crédito de banca central al gobierno, de crecimiento cero, es decir, equivalente al monto de sus amortizaciones de bonos del tesoro y letras de tesorería. Similar disposición adoptó para el resto del sector público, con la adición de que este último debería mantener en el Banco de Guatemala el mismo saldo de depósitos existentes al 31 de diciembre de 1989. La asistencia del banco central a los bancos ha sido contraccionista, debido fundamentalmente a que los bancos han contado con liquidez en todo el período observado. Por tal circunstancia, al 22 de noviembre del presente año, el saldo de

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS

(Al 31 de Diciembre de 1989 y 1990)

	1989	1990	Variación %
PRODUCTO INTERNO BRUTO (Millones de Quetzales de 1958)			
TOTAL	3,288.1	3,404.3	3.5
Agropecuario	847.0	874.1	3.2
Manufacturero	497.9	507.9	2.0
Comercio	807.2	835.5	3.5
Construcción	75.9	83.8	10.4
Administración Pública y Defensa	225.6	232.4	3.0
Banca, Seguros y Bienes Inmuebles	127.1	132.1	4.0
Otros	707.2	738.5	4.4
BALANZA DE PAGOS (Millones de US\$)			
Operaciones corrientes (saldo)	-354.2	-394.1	11.3
Operaciones de capital (saldo)	415.1	394.1	-5.1
Saldo No Determinado	-1.7	0.0	
Variación de Reservas Monetarias Internacionales Brutas	-59.2	0.0	
FINANZAS PUBLICAS (Millones de Quetzales)			
Ingresos Totales	2,433.9	2,813.3	15.6
Gastos totales	3,130.6	3,522.0	12.5
Déficit Presupuestal	-696.7	-708.7	1.7
Financiamiento (neto):			
Interno	286.4	288.5	0.7
Externo	100.3	145.6	144.9
Variación deuda flotante (neta)	288.5	174.6	-39.5
Variación de Caja	-21.5	-0.1	-99.5
PANORAMA MONETARIO (Millones de Quetzales)			
Monetización Externa	-234.8	-177.4	-24.4
Monetización Interna	6,310.3	7,103.5	12.6
Creación de Liquidez	6,075.5	6,926.1	14.0
Medio Circulante	2,408.1	2,745.3	14.0
Cuasidinero	3,667.4	4,180.8	14.0

FUENTE: 1989 Cifras oficiales y 1990 Modelo de predicción macroeconómica

crédito neto del Banco de Guatemala al sector público se situó en Q.250.6 millones (73.3% menos del saldo a igual fecha de 1989), así como los bancos registraban una expansión de Q.265.1 millones. En conjunto,

el sistema bancario contrajo el crédito al sector público en Q.421.3 millones.

Para finales de 1990 se estima que el saldo del sistema bancario alcance un monto de Q. 866.2 millones, registrando una

contracción de 20.9% sobre el año anterior. Por su parte, el crédito al sector privado alcanzaba al 22 de noviembre de 1990, un saldo de Q.3,989.7 millones, Q.380.0 millones más que el observado en el mismo período de 1989. Los otros activos netos del sistema bancario han sido los causantes de la generación de la liquidez en la economía, básicamente los del Banco de Guatemala. Al 22 de noviembre del año en curso, el saldo de esta variable en el sistema bancario se situaba en Q.2,081.9 millones, 51.4% más que la situación que se tenía a diciembre de 1989. Por otra parte, el sector externo se convirtió en un elemento dotador de liquidez de la economía, esperándose que al concluir 1990, la monetización por este concepto sea de alrededor de Q.57.0 millones. Los medios de pago del sector privado (existencia de liquidez u oferta monetaria), evolucionaron de diciembre de 1989 al 22 de noviembre de 1990, a una tasa de 13.0%, situándose en Q.6,864.9 millones (Q.789.4 millones de liquidez nueva). Por su parte, el medio circulante, para ese mismo período, registra un comportamiento fuertemente expansionista (Q.354.9 millones), estimándose que a finales de año se sitúe en Q.337.2 millones. El cuasidinero se estima que cerrará el año con una expansión de 14.0% sobre el nivel de 1989, crecimiento asociado con las tasas altas de interés en el sistema bancario.

3. PROPUESTA DE POLITICA COYUNTURAL

Contándose ya con un panorama global de cómo se encontrará la economía al momento de efectuarse el cambio de gobierno, cabe estudiar las propuestas de política de estabilización económica y social que podrían adoptarse en los primeros noventa (90) días de gobierno. Adicionalmente, se presentan propuestas de acciones complementarias que deberían adoptarse, en dicho lapso, para viabilizar las propuestas de mediano plazo.

3.1 Area fiscal

Deben adoptarse medidas inmediatas que tiendan a subsanar la situación difícil que presentan las finanzas del gobierno central, tanto por el lado de los ingre-

sos como por el de los gastos.

3.1.1 Ingresos**(1) Emisión y negociación de letras de tesorería**

Para disponer de los recursos financieros necesarios para el inicio de la gestión administrativa, se recomienda emitir el acuerdo gubernativo correspondiente, aprobando la emisión y negociación de letras de tesorería hasta por el 20% de sus ingresos corrientes, dispuesta en el artículo 12 del decreto 67-90 del Congreso de la República, "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1991". El monto a negociarse deberá quedar comprendido en el tope de cartera interna que se fije al sector público, en los lineamientos de política monetaria, cambiaria y crediticia que adopte la Junta Monetaria para el año 1991.

(2) Amnistía fiscal⁽²⁾

Se sugiere decretar, por vez única, en todo el período de gobierno, una amnistía fiscal que tienda a limpiar la situación de los contribuyentes que tienen obligaciones pendientes con el fisco, así como propiciar la inscripción de nuevos contribuyentes que por preocupación de auditorías a ejercicios anteriores no se han registrado como tales, manteniéndose en la economía ilegal e informal. Esta amnistía debería implicar los pasos siguientes:

- Eliminar las multas, intereses y otros recargos por mora de los contribuyentes que se han retrasado en el pago de los impuestos sobre la renta, IVA y el único sobre inmuebles, promoviendo exoneraciones que se reduzcan, gradualmente, en función del plazo en que se presenten a pagar;
- Interrumpir los procesos judiciales

2. De aplicarse esta propuesta, el gobierno dentro del pacto social, estaría renunciando al cobro por la vía administrativa y judicial de aproximadamente Q.9,000.0 millones, según datos del proyecto ATATGUA-GTZ.

iniciados contra contribuyentes por incumplimiento de obligaciones fiscales, con el objeto de lograr un convenio de pago, sin cargos por multas, intereses y otros conceptos. Para el efecto, deberá fijarse un plazo similar de vigencia al del punto a) y con las condiciones de gradualidad sugeridas en el mismo;

- (c) Establecer un plazo igual al que rija para los dos puntos anteriores, para que todos aquellos contribuyentes afectos a la legislación tributaria que no la cumplen, puedan inscribirse como tales y gozar de la amnistía decretada para todos los ejercicios anteriores;
- (d) Acordar la prescripción de todos los expedientes vinculados con declaraciones del impuesto sobre la renta hasta el ejercicio fiscal 1986-1987, con el propósito de que las auditorías fiscales se concentren a partir del ejercicio fiscal 1987-1988, para elevar la eficiencia de la auditoría fiscal y de la administración tributaria;
- (e) Transcurrido el plazo de vigencia de la amnistía, los recargos, multas e intereses deberán ser aplicados en toda su intensidad, así como deberá sancionarse drásticamente toda acción dirigida a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para ello, deberá establecerse que la evasión de impuesto se castiga con prisión inmutable.
- (f) Establecer un descuento para aquellos contribuyentes que anticipen el pago de sus obligaciones tributarias, excepto en aquellos casos que se conceptúen como pagos a cuenta.

(3) Eliminación de exenciones fiscales

El sistema tributario guatemalteco se encuentra fuertemente erosionado por la cantidad enorme de exenciones y exoneraciones fiscales que se conceden en los impuestos sobre la renta, IVA e importaciones. Por este concepto se estima que se dejan de percibir alrededor de Q.600.0 a Q.800.0 millones de ingresos

anuales. En consecuencia, se propone dentro del proceso de modernización de la economía, eliminar subsidios directos e indirectos, lo cual implica suprimir exenciones y exoneraciones fiscales, excepto las que corresponden a las zonas francas. Por lo tanto, deberá revisarse la Ley de Supresión de Privilegios Fiscales aprobada por el Congreso de la República y vetada por el Presidente de la República.

(4) Venta de activos del Estado

Una forma de obtener ingresos extraordinarios para hacer frente a los gastos prioritarios e impostergables que demanda la población en constante crecimiento, es llevando a cabo una venta selectiva de bienes propiedad del Estado. Para el efecto, debería procederse a evaluar aquellos activos que son básicos y necesarios para el desarrollo de las actividades del Estado, presentes y futuras, y dentro de un concepto de transparencia, austeridad y prioridad en el gasto. Una vez llevado a cabo lo anterior, proceder a negociar o vender, en pública subasta, los activos innecesarios, en el orden siguiente:

- (a) Maquinaria, equipo y vehículos. Venta de toda aquella maquinaria, equipo y vehículos conceptualizados como no indispensables para el desarrollo de las actividades del Estado.
- (b) Inmuebles. Se sugiere evaluar la situación de los inmuebles del Estado que están en relación a la prestación de los servicios públicos presentes y futuros y a su propiedad. Aquellos bienes que no sean necesarios para el desempeño de los servicios del Estado se recomienda proceder a su venta, tomando en cuenta lo que dispone el artículo 124 de la Constitución Política para la enajenación de los bienes nacionales.

- (c) Privatización de empresas.

Dentro de esta actividad, se sugiere declarar que el gobierno buscará alcanzar la eficiencia en la tenencia y administración de las empresas del Estado. Para tal fin, se promoverá la emisión de una ley que haga factible la participación del sector privado en la prestación de servicios que actualmente están reservados exclusivamente al Estado, lo cual también se traducirá en ingresos mayores para el fisco, así como la eliminación de subsidios.

En la citada ley se contemplará también el otorgamiento de concesiones de algunas actividades de un mismo servicio, por ejemplo, telecomunicaciones, mediante el otorgamiento de concesiones de los servicios de teléfonos monederos; telex; mantenimiento; cobro de recibos y otros.

Ello no obstante que, se puede estudiar la venta total de alguna empresa que pudiera representarle al Estado un ingreso fuerte en divisas, para hacerle frente a sus obligaciones con organismos internacionales. En este caso debe garantizarse la transparencia en toda la operación y aplicación de los fondos, así como una democratización en la tenencia de las acciones de la empresa enajenada. A pesar de ello, continuaría el monopolio del servicio.

- (d) Democratización del capital de las empresas.

Otra forma de obtener ingresos extraordinarios y disminuir los subsidios del Estado, sería accionando sus empresas y vendiendo una proporción importante de acciones entre el sector privado, nacional y extranjero, y los trabajadores. Se podría principiar inmediatamente, con la venta de acciones de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. (EEGSA).

(5) Elevación de tarifas en los servicios públicos

Se sugiere que el gobierno continúe con la política de transparencia en el mecanismo de los precios para la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, deberá también propiciar, para el efecto, una prestación eficiente en el servicio y los costos de su administración. Se recomienda, ajustar progresivamente las tarifas, absorbiendo el gobierno, parcial y temporalmente, un subsidio a la demanda. El monto de este subsidio quedará librado a las posibilidades reales estimadas en el presupuesto de ingresos de la Nación, tendiendo a eliminarse totalmente en el mediano plazo.

(6) Endeudamiento externo

Punto crucial en la continuación de los programas de inversión del gobierno lo constituye lograr una renegociación con los organismos y entidades internacionales, para cancelar la mora en el pago de capital e intereses de la deuda externa, cuyo monto se estima que alcanzará US\$150.0 millones al concluir el año 1990.

El éxito en esta operación está asociado íntimamente con la suscripción de un convenio de contingencia (stand-by) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con apoyo de un Programa de Ajuste Estructural (PAE) de mediano plazo a suscribirse con el Banco Mundial (BIRF). Debido a las circunstancias tan especiales a que ha llegado la economía, debería tenerse el cuidado suficiente para plantear la renegociación de la misma. Sobre este punto se propone lo siguiente:

- (a) Integrar una comisión nacional, política y técnica, para iniciar cuanto antes el proceso de renegociación de la deuda externa del país.
- (b) Fundamentar las negociaciones de deuda externa, en la hipótesis de que Guatemala está atravesando un terremoto económico que requiere del apoyo y de la cooperación internacional para atacar los grandes pro-

blemas del subdesarrollo.

- (c) Negociar el pago de la deuda con un descuento importante para el capital e intereses, proponiendo a los organismos internacionales el pago de la mora de la deuda externa, mediante una emisión extraordinaria de bonos del Estado, expresados en moneda extranjera, a largo plazo (15 años), con período de gracia (5 años) y con garantía del Banco de Guatemala.
- (d) Proponer el cambio de destino para aquellos préstamos contratados y cuya utilización se ha dificultado o bien desobligarlos orientándolos a nuevos programas y proyectos prioritarios.
- (e) Sondear la posibilidad de llevar a cabo operaciones de conversión de deuda por inversiones productivas, programas de educación, ambientales y otros.
- (f) Negociar recursos externos para programas y proyectos que dispongan de estudios de factibilidad, para minimizar o eliminar el pago de comisiones de compromiso.
- (g) Tomar medidas para hacer eficiente al gobierno y así minimizar los tiempos de aprobación de los préstamos externos dirigidos a financiar programas y proyectos productivos de inversión pública.

(7) Consolidación de la deuda interna

Se propone llevar a cabo una consolidación de deudas internas, incluyendo las acreedurías de corto plazo, para programar su pago con una emisión extraordinaria de bonos a una tasa fija, pero similar a la que en promedio reconocen los bancos del sistema en sus operaciones pasivas. Con esta medida se programaría que en los primeros dos o tres años los pagos serían inferiores a los pagos posteriores, con lo cual se liberalizarían recursos para atender los más prioritarios. La fuente financiera para la amortización de los bonos descansaría, en parte, en los ingresos provenientes de la eliminación de los subsidios indirectos al sector

privado (exenciones y exoneraciones fiscales).

(8) Reorganización de la administración tributaria

El logro de niveles adecuados de ingresos tributarios descansará, en buena medida, en la reestructuración de la administración tributaria. Sin embargo, debe tenerse presente que sus resultados sólo podrán verse en toda su dimensión en el mediano plazo. Dentro de este campo se recomienda proceder de la forma siguiente:

- (a) Eliminar del Ministerio de Finanzas Públicas las funciones de formulación del presupuesto de egresos, trasladando estas funciones al órgano de planificación del Estado que contempla la Constitución de la República, para compatibilizar los gastos anuales con los requerimientos del desarrollo de mediano y largo plazo.
- (b) Dejar al Ministerio de Finanzas Públicas la función principal de recaudador de fondos, para la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos de la Nación.
- (c) Tecnificar las funciones de la administración de Rentas Internas, de Aduanas y de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, con programas de capacitación de personal y el uso de equipo de informática.
- (d) Impulsar, dinámicamente, las acciones contempladas en las normas presupuestarias correspondientes al ejercicio fiscal 1991, para mejorar la recaudación y administración tributaria.

(9) Sanciones drásticas por evasión tributaria

Sabido es que el sistema de recaudación tributaria adolece de una serie de debilidades que promueven el incumplimiento de las obligaciones tributarias y se prestan para actos de corrupción administrativa. Para el combate frontal a la

corrupción y evasión fiscal se propone:

- (a) Decretar la amnistía fiscal, ya descrita;
- (b) Decretar que los profesionales de la contaduría pública y auditoría, son también auditores fiscales y, por lo tanto, responsables de los resultados que reflejen los estados financieros y económicos de las empresas. En consecuencia, si se comprueba la evasión tributaria en alguna empresa, dichos profesionales serían sancionados drásticamente, pudiendo hasta perder el título profesional y hacerse acreedores a prisión incommutable, conjuntamente con los representantes legales de las empresas.
- (c) Decretar que los estados financieros y económicos fiscales, son documentos obligatorios para el análisis de solicitudes de crédito bancario.
- (d) Decretar que los funcionarios públicos y funcionarios privados que actúen en contra de los intereses del patrimonio del Estado serán penalizados con prisión incommutable, quedando definitivamente proscrita la contratación de sus servicios en la administración pública.

(10) Reestructuración de la formulación presupuestaria

Con el objeto de compatibilizar el gasto de corto, mediano y largo plazo, así como para descentralizar, desconcentrar y regionalizar el presupuesto, se propone que las funciones de formulación presupuestaria del Ministerio de Finanzas Públicas sean trasladadas al órgano de planificación del Estado. Esta disposición deberá adoptarse dentro del Programa de 90 días, pero sus acciones directas recaerán en el presupuesto del año 1992.

3.1.2 Política de austeridad en el gasto

Deberá ser norma de ejecución presupuestaria el manejo de la política de egresos con un criterio de austeridad, prioridad y transparencia en el gasto público. De consiguiente, se propone

actuar en materia del presupuesto de egresos en la forma siguiente:

- (1) Establecer que como máximo el 0.5% del 1% del presupuesto de ingresos y egresos del Estado se dedicarán a gastos confidenciales, sujetos a comprobación por la Contraloría General de Cuentas;
- (2) Llevar a cabo una reorganización institucional, suprimiendo ministerios o dependencias, cuyas funciones no se consideren fundamentales, readecuando en otros ministerios, las funciones y el personal que se considere pertinente conservar.
- (3) Disponer de una política de priorización y transparencia en el gasto público, dirigida a impulsar la solución de los problemas sociales básicos y la reparación, mantenimiento y construcción de obras de infraestructura económica de apoyo a la producción nacional.
- (4) Continuar con la política de congelación de plazas vacantes, excepto en las ramas de salud, educación y seguridad.
- (5) Negociar con los diferentes sindicatos y dentro del marco del pacto social, el tratamiento de los sueldos y salarios de todos los empleados y funcionarios públicos, después de acordado el aumento contemplado en el pacto respectivo.
- (6) Eliminar o reducir a la mínima expresión los privilegios que gozan los funcionarios públicos que conforman los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- (7) Minimizar, excepto en el primer año, el uso de las transferencias públicas para reacondicionar el presupuesto de gastos de la Nación.
- (8) Agilizar todos los procesos de ejecución de gasto, para dinamizar los servicios públicos, revisión de leyes y reglamentos.

3.1.3 Subsidios

El gobierno de la República debe diseñar

una política de subsidios que sea transparente y directa a la demanda, de tal forma que los subsidios beneficien a la población de ingresos menores y no privilegie a sectores económicos importantes.

- (1) Eliminar gradualmente el subsidio a los combustibles, con vigilancia permanente de los precios al consumidor, para que se ajuste por las variaciones en los precios internacionales del crudo y en el tipo de cambio.
- (2) Estudiar el mantenimiento, la reducción o eliminación del subsidio al transporte urbano.
- (3) Trasladar la recaudación del impuesto único sobre inmuebles a las municipalidades para eliminar el subsidio del gobierno para salario de los trabajadores municipales.
- (4) Incrementar, gradualmente la tasa de interés de los bonos del tesoro, en la medida en que se fortalezcan los ingresos fiscales, a fin de eliminar el subsidio financiero otorgado por el Banco de Guatemala.
- (5) Propiciar el ajuste gradual de las tarifas de los servicios públicos que prestan las empresas del Estado, con el objeto de eliminar las transferencias del gobierno central a dichas empresas para cubrir el pago de su deuda externa, en tanto se adopta una política de privatización.

3.1.4 Regulación del déficit presupuestal

Establecer un límite máximo (3.0% respecto al PIB) para el déficit presupuestario del gobierno, el cual deberá ser respetado al elaborarse los presupuestos anuales ordinarios. Dicho límite sólo podrá superarse en condiciones anormales o de fuerza mayor, en cuyo caso el Organismo Ejecutivo propondrá al Congreso de la República, las medidas respectivas para su normalización.

3.1.5 Presupuesto de gastos para 1991

Todas las acciones descritas en los numerales 3.1.2 y 3.1.3 implican, en alguna

medida, la revisión y reacomodo de algunos criterios establecidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el año 1991, por lo cual deberán efectuarse los ajustes y transferencias presupuestales respectivas, tomando como criterio básico que la acción principal del gobierno estará orientada a hacer efectivo el derecho de la población de disponer de servicios públicos eficientes e infraestructura económica en condiciones adecuadas, para el apoyo de la producción.

3.2 Area cambiaria

El objetivo de mediano y largo plazo de la política cambiaria será mantener un tipo de cambio eficiente y neutral, así como fortalecer la disponibilidad de divisas para recuperar el valor externo del quetzal. Para ello, será necesario realizar las acciones de corto plazo siguientes:

- (1) Establecer un sistema cambiario de devaluaciones periódicas (deslizamiento programado del tipo de cambio), tomando como base el comportamiento esperado del tipo de cambio real (TCR), calculado por el Banco de Guatemala e informándolo a los agentes económicos.
- (2) Para apoyar la medida sugerida en el punto 1, sería conveniente negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo stand-by y con el Banco Mundial (BIRF), un acuerdo de ajuste estructural, sustentado en el plan de gobierno de mediano plazo. El éxito de estas negociaciones permitirá no sólo solventar la mora de la deuda externa con los organismos multilaterales, sino posibilitar el desembolso de los recursos provenientes de los préstamos ya contratados, fortaleciendo la posición externa de pagos del país y por ende, de la moneda. Además, representaría un factor importante que puede

coadyuvar al desahogo de la iliquidez de las finanzas públicas, posibilitando la continuación de los programas de inversión en suspenso y las negociaciones del financiamiento para proyectos nuevos, contemplados en el plan de mediano plazo del gobierno.

- (3) Con el objeto de contribuir a clarear el mercado cambiario y consecuentemente reducir la especulación se sugiere adoptar las medidas siguientes:
 - (a) Establecer una comisión cambiaria del 1%, como máximo, para los bancos, a fin de lograr la neutralidad de los mismos en la determinación del tipo de cambio (TC);
 - (b) Autorizar las casas de cambio para que operen en el mercado cambiario formal, sujetándolas a las regulaciones correspondientes; y
 - (c) Estudiar la posibilidad de que los intermediarios financieros puedan realizar operaciones activas y pasivas en moneda extranjera, para contribuir a consolidar el sistema cambiario que se propone y con el objeto de propiciar el retorno de capital.
- (4) Gestionar ante el Congreso de la República que el cupo de crédito externo que se autorice al Banco de Guatemala para el año 1991, contenga una disposición en el sentido de que, en caso que al finalizar el año 1991 no se hubiese aprobado el nuevo cupo para 1992, se permita al banco central negociar, preliminarmente, el endeudamiento externo con el techo autorizado para el año 1991. Con esta disposición se pretende proporcionar al banco central la flexibilidad necesaria para intervenir oportunamente en la regulación del mercado cambiario.

3.3 Area monetaria y crediticia

- 1) Mantener la política de endeudamiento cero del gobierno con el Banco de Guatemala. Complementariamente y en la medida en que los mecanismos de captación de ingresos que se proponen en la primera parte de este documento provean recursos al gobierno para atender las necesidades urgentes de la transición, permitir la reducción de los depósitos del gobierno central en el Banco de Guatemala con respecto al nivel establecido para fines del cumplimiento de la meta de endeudamiento cero con banca central, así como disminuir el financiamiento del presupuesto público, a través de las operaciones de la banca central, para contar con la disponibilidad de ahorro interno para atender los requerimientos de crédito de los sectores productivos.
- (2) Eliminar las pérdidas cambiarias y operacionales del Banco de Guatemala por cualquier concepto, con el objeto de evitar la emisión inorgánica de dinero y presiones sobre la oferta monetaria y el nivel general de precios. Para coadyuvar a ese propósito, es necesario fortalecer la autonomía de la banca central, tanto del sector público como privado.
- (3) Evaluar la conveniencia de continuar con la política de compra-venta de CENIVACUS impulsada por el Banco de Guatemala que actualmente constituye una fuente de monetización de la banca central.
- (4) Reducir el subsidio financiero del Banco de Guatemala al gobierno por la vía de la tasa de interés que se reconoce sobre los bonos públicos y CENIVACUS. En tal sentido, deben adoptarse medidas en dos vías. Por una parte, el gobierno debería cubrir los pagos correspondientes a los intereses que devengan los certificados representativos de bonos (CENIVACUS) en su totalidad, ya que actualmente el banco central

paga la diferencia entre la tasa de interés que el gobierno reconoce por los bonos que posee en su cartera y la que devengan los inversionistas en CENIVACUS, según el plazo a que hayan sido colocados. Por la otra, el gobierno, conforme fortalezca sus ingresos tributarios, debería pagar al Banco de Guatemala tasas de interés de mercado por los bonos que coloca en el mismo; esto podría ser gradual. El propósito de la propuesta sería anular esta fuente de emisión monetaria y propiciar que el gobierno compita en el mercado financiero por los recursos que necesite para financiar sus programas de inversión, lo que a su vez contribuiría a fortalecer el mercado de capitales del país.

- (5) Estudiar la conveniencia de establecer un tope de cartera, en forma temporal, a la cartera comercial, con garantía de bonos de prenda, a fin de evitar que por esta vía se especule sobre el tipo de cambio y se anticipen importaciones para acumular existencias de mercaderías terminadas, materias primas e insumos.
- (6) Utilizar el instrumento de los encajes bancarios con mayor intensidad para mejorar las posibilidades del control monetario, de acuerdo con los niveles de sobrelíquidez de los bancos del sistema y las metas de la política monetaria. Se sugiere estudiar la posibilidad de establecer encajes estacionales, a fin de neutralizar los excesos de liquidez cuando sea necesario y aumentar la disponibilidad de recursos de los bancos en los meses en que ésta se contrae.

3.4 Pacto social

Los problemas coyunturales económicos e internacionales, así como las medidas adoptadas para enfrentarlos han tenido un impacto social considerable en la población, que se refleja en una importante contracción de su ingreso

real.

Lo anterior plantea la urgencia de que los agentes económicos privados, en comunión de intereses con el sector laboral y el gobierno de la República, encuentren la vía para llegar a la firma de un pacto social, cuyos objetivos consistan en estabilizar la economía, promover la actividad productiva de los agentes económicos y frenar el deterioro del ingreso real de la mayoría de la población. El pacto social debería incluir acuerdos en los puntos siguientes:

1) Política fiscal

En este campo se sugiere adoptar las propuestas contenidas en el presente documento, que incluyen medidas en materia de ingresos del gobierno; endeudamiento interno y externo, priorización, reorientación y transparencia del gasto; subsidios y tarifas de los servicios públicos y regulación del déficit fiscal.

2) Política cambiaria

Aplicar un tipo de cambio eficiente y neutral, a través de su deslizamiento programado que promueva las exportaciones y no castigue a las importaciones necesarias para el desarrollo productivo, eliminando la incertidumbre a los agentes económicos, nacionales y extranjeros, de acuerdo con la propuesta hecha en el presente documento.

3) Política comercial

Conjuntamente con la política cambiaria, deberá continuarse con la política de apertura comercial al exterior, excepto en materia de importaciones suntuarias, reduciendo los aranceles a las importaciones a un nivel que sea compatible con los aranceles existentes en el área centroamericana y México. Dicho nivel está alrededor de una tarifa uniforme de un 20%, evitando con ello el tratamiento arancelario con subsidios, que propicien el mantenimiento de una capacidad productiva ineficiente.

4) Política monetaria y crediticia

Adoptar las medidas propuestas en el presente documento relacionadas con el endeudamiento cero al sector público con el Banco de Guatemala; eliminar pérdidas cambiarias y operacionales del banco central; adoptar tope de cartera a las operaciones con bonos de prenda y control estacional de la liquidez de los bancos del sistema, a través del encaje bancario.

(5) Política de precios y salarios

Las negociaciones sobre precios y salarios deberían orientarse por las condiciones generales y particulares del mercado del trabajo y de bienes y servicios. Sin embargo, en las circunstancias actuales, al gobierno le corresponde ejecutar una política macroeconómica estable y predecible que facilite la toma de decisiones de los empresarios y trabajadores. Deben negociarse ajustes salariales inmediatos y mecanismos de ajustes periódicos, con el compromiso de no incrementar los precios en toda la economía. Las partes deben negociar sobre bases realistas que permitan a cada una hacer su aporte a la estabilización.

(6) Compromisos de las partes firmantes

Deberá contener el pacto social un apartado en donde se especifiquen los compromisos que asumirán cada una de las partes firmantes, a efecto de lograr el cumplimiento efectivo del mismo.

(7) Seguimiento y evaluación

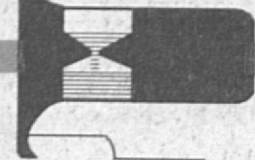
Parte importante del pacto lo constituirá la integración de una comisión mixta de seguimiento y evaluación periódica del pacto social, con el propósito de introducirle los cambios que se estimen convenientes conforme se vaya logrando la estabilización económica y social del país, que al ser alcanzada, desaparecería la necesidad de su vigencia.

3.5 Otras medidas

Para la implementación de algunas polí-

ticas que se proponen en la estrategia de mediano plazo, propuesta por ASIES, se requiere la adopción de disposiciones durante los primeros noventa días de gobierno. A continuación se enumeran dichas medidas.

- Entablar negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos de América, para la suscripción de un acuerdo marco y programa de actividades dentro de la Iniciativa para las Américas.
- Estudiar la posibilidad de suscribir acuerdos de comercio libre con países vecinos y de reciente industrialización, para viabilizar una mayor cooperación y transferencia tecnológica al país.
- Inventariar y evaluar todos los convenios y proyectos de cooperación económica, comercial y tecnológica con países amigos que permitan acceder, con eficiencia, a sus beneficios.
- Revisar y promulgar la Ley de Creación del Fondo de Inversión Social, tomando en cuenta las observaciones formuladas en el simposio realizado por ASIES y la Asociación de Amigos del País.
- Evaluar y priorizar la cobertura de los servicios del Sector Público Agrícola y de Alimentos para dirigirlos a los productores más pobres y aislados.
- Reorganizar el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) para el cumplimiento efectivo de sus funciones, particularmente la asistencia crediticia al pequeño agricultor.
- Estudiar la posibilidad de que las ONGs fortalezcan su participación en el otorgamiento de créditos a los pequeños y medianos empresarios.
- Establecer un fondo de garantía para el otorgamiento de créditos a pequeños y medianos productores a través de los bancos del sistema.
- Promover, en las asociaciones gremiales la programación de necesidades de crédito a ser atendidas



• Propuesta de Política Coyuntural

- por los bancos del sistema.
- Apoyar las acciones tendientes a acelerar el proceso de fortalecimiento de la integración centroamericana.
- Revisar y promulgar el Código Tributario, que se encuentra en el Congreso de la República.
- Promover la promulgación de la Ley Unica de Inversiones, sobre la base de la propuesta de ASIES.
- Crear la Comisión Nacional de Inversiones para la atracción de capitales extranjeros.
- Establecer un fondo de garantía para el crédito de exportación.
- Crear el seguro de crédito de exportación.
- Establecer un programa integral de desarrollo turístico.
- Modernizar y tecnificar las labores de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.
- Eliminar la práctica de contratación de deuda pública para satisfacer gastos de funcionamiento y pago de deuda.
- Poner en marcha el programa de atención primaria en salud en las áreas rurales y urbano marginales.
- Despolitizar la administración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Negociar el pago de las deudas del sector público y privado con el IGSS.

en nuestro siguiente número:

*** La Tecnología y la Reconversión Industrial en Guatemala**



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

PORTE
PAGADO

VIA AEREA // // VIA AIR MAIL - IMPRESO -

Publicación registrada en la Dirección General de Correos de Guatemala, como correspondencia de segunda clase, bajo el No. 2670

Es necesario
estabilizar la
economía del
país

COMPARTIENDO COSTOS Y BENEFICIOS

Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo
Social y Económico de Guatemala 1991 - 1995

