

*Associació d'Amistat  
amb el Poble  
de Guatemala*

## *Pacto fiscal*

# ***La impostura de la falsa democracia***

**(II)**



*Ramón Nuila Hernández*

***Cuadernos de Guatemala***  
*Número 5 - Enero de 2005*



*Associació d'Amistat  
amb el Poble  
de Guatemala*

*Pacto fiscal*

**La impostura  
de la falsa  
democracia**

**(II)**



*Ramón Nuila Hernández*

**Cuadernos de Guatemala**  
Número 5 - Enero de 2005



## **índice**

1. Inviabilidad política y económica en la implementación.....	6
2. Efectos de la concertación manipulada .....	14
3. El fenómeno social de la coptación .....	18
4. Sociedad civil y élites políticas en concertación.....	23
5. Debilidad institucional y distorsión de roles.....	26
6. Política fiscal como instrumento de expansión de capitales .....	30
7. Principales contradicciones del Pacto Fiscal.....	35
8. Reinención del Estado: el Pacto Legítimo entre derrotados .....	40
Anotaciones.....	43
Bibliografía .....	49

## **1** *Inviabilidad política y económica en la implementación*

*En la vida política, con frecuencia hay que prestar atención a hechos no sucedidos y a esperanzas no cumplidas. La suscripción por parte de representantes del movimiento social, los empresarios y el Estado, del documento "Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo", el 25 de mayo de 2000,<sup>1</sup> es un ejemplo de esta reflexión. Desde ese mismo momento, contra todo pronóstico u aparente observación empírica ante la satisfacción generalizada,<sup>2</sup> se mostró como una política inviable tanto para el escenario político como para el económico que se gestaba.*

Pero siempre, a partir de los hechos, también se observaban los efectos estratégicos de aquel evento que tendían a fortalecer la lucha de contrarios entre las élites que concentraban el poder y el ejercicio de la autoridad. Como resultado del proceso, se evidenciaba la consolidación de la hegemonía del partido gobernante y la política neoliberal de los organismos internacionales, de manera que estos efectos hacían "brillar por su ausencia", los resultados no logrados y las expectativas frustradas. En efecto, cuatro años después, no se aprecian signos ni de un sistema tributario progresivo ni de una orientación social del gasto público. En cambio, el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) ejecutó una política fiscal y económica del país orientada a eliminar los privilegios del gran capital y reducir toda manifestación social o política; como parte del concierto de alianzas políticas y personales construidas por el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), a partir de la suscripción del Pacto Fiscal. Con ello, se identificó a la sociedad civil con los grupos de presión empresariales, y la institucionalidad de la paz, como el marco político que avalaría las políticas públicas del gobierno.

Pero cuando se aplica el Pacto Fiscal cambia totalmente la tónica, y no fue un cambio de orientación motivada por el gobierno, sino por los organismos

internacionales, que siempre han estado en la realidad, y en la teoría, los que tomaron una ventaja muy importante, para el control de la macroeconomía. Ya la idea de los Acuerdos de Paz no era incrementar el gasto público, sino que entonces era "estabilidad económica," mediante la moderación, incluso eliminación -que es equilibrio fiscal-, del déficit. Cuando se conoce la función de la aplicación del Pacto Fiscal, dado que cambia la percepción de "pacto tributario" a "pacto fiscal," el gobierno lo recibe con agrado, pues se empieza a hablar de equilibrio fiscal con "sentido social". Paralelamente se empiezan a discutir por parte de los actores que suscribieron el Pacto las "medidas concretas" en función de tributación, buscando el tipo ideal del comportamiento de ingresos fiscales, que se reflejaran en un 12 % respecto al Producto Interno Bruto (PIB), de la carga tributaria anual.

Aún con deuda, la demanda de los Acuerdos de Paz es que el gobierno debe gastar, obviamente no a través del incremento del presupuesto del ejército o creando fideicomisos en vivienda con fondos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En los Acuerdos de Paz se suscribió que el gobierno debe gastar, incrementar el presupuesto de educación, salud, vivienda con pisos, metas mínimas indicativas de gasto en cada uno de los sectores, al único que se le puso techos fue al ejército. El gasto naturalmente tiene que ser financiado con capitales a través de "fuentes sanas", y la idea predominante como resultado inmediato del Pacto Fiscal, era generar condiciones para ello. En este punto es posible enmarcar la magnitud y alcances de la incidencia de las élites políticas en materia fiscal, aún cuando los mecanismos de interlocución integraban a otros sectores sociales. Se pretendía arribar a opciones fiscales de desarrollo, pero bajo una política que privilegiaba la concentración y control de capitales. Los actores sociales habían sido utilizados para dar cobertura, tanto mediante la representación como a través de su discurso y planteamientos, para dar lugar a una política que contraía el gasto para proteger el balance fiscal favorable al mercado. Con la sociedad civil al margen del campo fiscal, la bipolaridad en la discusión quedó nuevamente restablecida.

## **1.1 Las élites sociales suplantando la representación para el incremento del IVA**

*El desarrollo de todo este proceso de negociación dentro del movimiento social y al margen de la política real, así como las naturales divisiones consecuentes, lo describen sus actores: "Cuando se da la constitución del COS, el bloque duro que se da de alianza fue entre lo que era la ASC y la Coordinadora Si Vamos por la Paz, ambas influenciadas y altamente controladas por URNG. Una, la ASC donde se aglutina la comisión de masas del partido dirigida por Wilson Romero y sus principales cuadros: Norma Cruz, Edwin Ortega, Luis Lara, ahí gira la ASC. La otra, fundamentalmente controlada por Arnoldo Noriega, a través de sus principales cuadros: Otto Zeigzig, Enrique Álvarez, Vitalino Similox, y logran articular otros grupos, como Elfidio Cano del INIAP, y entra por Convergencia Cívico-Político de Mujeres, Ana de Molina. De manera que existe alta influencia de Arnoldo Noriega, que tiene el control de un grupo, la comisión con otro y la conducción del proceso, y lo más importante, su papel de bisagra de comunicación con el CACIF. Acá, obviamente lo que se empezó a manifestar al final son dos visiones de cómo impulsar los Acuerdos de Paz y no solamente eso, sino dos proyectos políticos diferenciados. Acá lo que se evidencia es la comunicación y búsqueda de contacto muy avanzado, entre un ala de URNG encabezada por Noriega y el sector empresarial, y los puntos de contacto venían desde la CAAP, ahí se gestó un nivel de acuerdo y comunicación en ciertos temas, de alianza entre PAN y URNG.. La punta de lanza ahí era especialmente Arnoldo Noriega, y su punto de comunicación eran Raquel Zelaya y Eduardo Gonzáles, y algún momento el vínculo se volvió Ana de Molina."*<sup>3</sup>

*Desde un enfoque procedente del polo opuesto de la división, a través de Enrique Álvarez, se interpreta que en la intención de dicha "ala" de URNG de controlar el proceso sobre órganos y sectores que tenían una dinámica autónoma, radica la causa de la desarticulación del movimiento social: "Cuando se firma el Pacto Fiscal, se logró un fortalecimiento de las organizaciones sociales, en las potencialidades que supone un enorme aglutinamiento en torno a un bloque, en donde ya no era mayoritariamente de URNG. Pero la dinámica de orientación se mantuvo en la mayoría de ellas, que manifestaban la dependencia hacia una vanguardia, que ya no existía. De lo más negativo, que no se había expresado a lo largo del Pacto*



Fiscal, después se manifestó. Entonces la "línea" que se siguió fue ir a negociar las medidas concretas. No sólo los rasgos de la participación de élites que manejan a su antojo la política fiscal se manifestó, sino también los rasgos de la estructura de la guerra se incluyeron en el resultado del pacto fiscal. Y especialmente en la imposibilidad de generar ahí un proceso de oposición social y de presión social a favor de la implementación, ahí se deshizo lo logrado, y se reestableció la desconfianza."<sup>4</sup>

*Con esa dirección tomada por el pacto, literalmente a puerta cerrada, los miembros de la Comisión Ad-hoc, suplantando a la recién creada CSPF, que fue dejada en suspenso, negociaron en "representación" de la élite empresarial, organizaciones civiles y comunidad internacional.<sup>5</sup> Esto contribuyó a la pérdida de apoyos sociales y caer en el perfil de la opinión pública. "Esta ausencia de seguimiento integral influyó en desestructurar la básica institucionalidad que creó el proceso del Pacto, y en elevar el papel político del Grupo Ad Hoc, cuya autonomía para tomar decisiones menospreció o no contempló la validación de su mandato ante los primeros negociadores". (PALENCIA, 2002: 175)*

*En dicho contexto, una carta anónima se hizo llegar a los medios de prensa, donde se indicaba que la CPPF, recomendaba subir la tasa del IVA del 10 al 15 por ciento. A pesar de que se exponía que el texto era apócrifo, de pobre redacción y estilo tosco, las reacciones no lo tomaron con superficialidad.<sup>6</sup> Por un lado, la Asamblea de la Sociedad Civil se opuso al incremento al IVA, pues consideró que el dinero que se recaudase de ese impuesto, solo serviría para pagar intereses de deuda pública.<sup>7</sup> No obstante, las presiones políticas por llegar a medidas concretas, venían de la comunidad internacional y recaían sobre el movimiento social, que aumentaba con ellas su división: "Lo que se comienza a ver al interior del COS es esa manifestación. La Si Vamos por la Paz dispuesta a firmar el Acuerdo Político y llegar a compromisos de medidas tributarias sin condicionar, sin lograr muchos logros. Y el ala más popular, no tanto de Ongs, dispuesta a ceder en varias cosas pero a cambio de arrancar compromisos importantes al sector privado, esa contradicción se manifiesta ya en todo nivel y termina con el quiebre. Para el Acuerdo Político, ya el COS va dividido, pero no se manifiesta explícitamente debido al papel como moderadora totalmente parcial de la CAAP. En particular, el papel nefasto de Juan Pablo Cornazzoli, utilizando chantajes y presiones, que se concretó en hacer tronar la ASC, al cortar todo el financiamiento, al dedicarse a ir embajada por embajada, agencia por agen-*

cia, a solicitar que se quebrara la ASC. Argumentaban que de no arribar al mismo los que se negaban eran responsables del fracaso de los Acuerdos de Paz, pues ya otro golpe después de la Consulta Popular, no lo iba a aguantar. Se nos amenazaba diciendo que la intransigencia era negar otra visión de Estado”<sup>8</sup>.

*Por su parte, la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), también rechazó el incremento al IVA, advirtiendo que ello no fue discutido en la mesa del Pacto Fiscal y aprobarlo sería contradecir el espíritu de los compromisos del Pacto.*<sup>9</sup> En ese sentido, Wilson Romero analiza que a pesar de las protestas y rechazos desde antes de su aceptación, la opción del IVA se encontraba inherente al Pacto Fiscal: “Fue o no correcto discutir el Pacto Fiscal, es cuestionable, pues es posible que en lugar de ellos era posible discutir las medidas concretas sobre la base de los Acuerdos de Paz. Porque uno puede haber pensado que el Pacto Fiscal era una trampa, en el sentido que se ha querido rediscutir los Acuerdos de Paz, como lo pretendieron hacer los Encuentros de Actualización. Era posible discutir las medidas concretas a partir de la Política que está en los Acuerdos de Paz, y eso habría sido posible avanzar más. La pregunta es ¿cómo?. Uno a veces actúa en base a lo posible, y entonces el movimiento que se tenía no daba para ello, como ahora se ha querido hacer con el problema de la tierra o de la mujer. Entonces es una discusión mucho más de fondo, no se pueden dar opiniones a la ligera, pues por ejemplo, el IVA hubiese entrado cualquiera que fueran las estrategias, pues al discutir directamente las medidas a partir de los Acuerdos de Paz, el tema del IVA hubiera entrado necesariamente; por que forma parte de una estructura de impuestos ya existente en el país, los directos e indirectos, y se establecería una adecuada estructura para los condiciones sociales y económicas del país, que es el ideal, una mezcla que corresponda a la realidad del país.”<sup>10</sup>

*La posibilidad que pudiera abrirse ese debate para el movimiento social, sin embargo, estaba negada a partir de la imposición de la secretividad de las negociaciones para que agotaran las temáticas en un tiempo límite. Esta presión, terminó de desgastar la concertación entre las élites, al descuidarse la información certera a la población. Cuando las medidas fueron anunciadas como el paradigma de la concertación, muy pocos estaban dispuestos a aceptar y apoyar un Acuerdo que desconocían y mucho menos compartían. La descripción del proceso, elaborado por el Colectivo Hombres de Maíz, recaba entrevistas de la propia élite empresarial que lo reconoce: “Yo insistí desde el inicio en que se tenía que entrar en un proceso de explicación,*

de educación, de mayor apertura hacia la población, antes de lanzar un paquete tributario; que la población estuviera claramente identificada con el proceso y no únicamente a través de los grupos de representación que se habían sentado a la mesa.”<sup>11</sup>

*En efecto, la negociación de medidas se desarrolló en quince días, ante la necesidad de imponer medidas tributarias al gobierno y al congreso en las que prevalecieron los intereses empresariales. Las prisas fueron lamentadas después:* “Para mí un error muy grande fue la idea de que había un deadline con el primero de julio. Cuando se ponen fechas límites a un proceso, puede pasar que esas fechas se vuelvan de verdad el centro del proceso (...) Si bien es cierto que el 1 de julio era la última fecha para que entraran en vigor las reformas, en mi opinión se pudo haber creado un período extraordinario de tres meses y después otro.”<sup>12</sup> *Por aparte, la justificación para manejar esta estrategia, también fue precisada por MINUGUA:* “Nosotros en la Misión compartimos el criterio del gobierno, que ciertas medidas de implementación del Pacto Fiscal tenían que estar vigentes a partir del 1 de julio porque había un grave incumplimiento de los Acuerdos de Paz, entonces uno, éticamente, no puede exigirle al gobierno que cumpla, y a su vez, no facilitar que tenga recursos para cumplir.”<sup>13</sup>

*Carlos Barreda relata cómo el acuerdo entre élites finalmente se llevó a cabo:* “El gobierno no podía esperar más las negociaciones entre el COSCACIF, pues, tenía que hacer la reforma tributaria. La causa de la ausencia de Acuerdo Político es porque se propone un IVA condicionado, sobre la base de un precedente legislativo al aumentar del 7% al 10%, donde la ley dice que se elevará, si se firman los Acuerdos de Paz o se asume un nuevo gobierno. Y deja el precedente donde una iniciativa de ley se deja abierto a dos posibilidades, en función de acontecimientos. Y esta vez se decía que aumentara del 10% al 12% si y solo si, se cumplen con ciertos condicionamientos: impuestos a tierras ociosas, exoneración y exenciones etc., eran como 15, dentro de un año fiscal. Con ello no está de acuerdo ni el gobierno ni el CACIF, y con ello rompía toda la integralidad del Acuerdo Político, y ahí es donde quebramos, pues Ana de Molina y Noriega están de acuerdo, el COS finaliza su función dividido y confrontado (...). Recuerdo bien claro una reunión, que nos cita Noriega y Alex Segovia, a Ana de Molina, a Wilson y a mí, donde ellos ejercen una fuerte presión para que aceptáramos un Acuerdo parcial, propuesto por el CACIF. Pero en la madrugada del 19 de junio, el CACIF rompe con las negociaciones, y solo ante las presiones de la embajada de Estados Unidos y el Banco Mundial, aceptan volver. La CAAP llama en

la madrugada, y dicen que el CACIF ya aceptó y que regresemos a firmar. Yo siento que ahí ya hay un cansancio muy grande, llegamos y no tenemos claro que cambios existen. Y se va ver que no cedieron en nada, pero Ana de Molina dice que si existen, y yo creo que el cansancio privó, y entonces firmamos, y no estaba tal como discutimos. Hay una presión horrible y no estaban como habíamos quedado, y fundamentalmente no se recoge muy bien el tema del IVA. Aún nos convocan al Panamericano, donde se va hacer pública la firma, y ese día en la mañana todavía se tiene una fuerte discusión con UNSITRAGUA, con la UASP, que ellos leen el documento y dicen que no están de acuerdo. No se amarra bien e indican que mejor dejarlo ahí que la discusión se traslade al ejecutivo o el legislativo, y esto quedó evidenciado cuando posteriormente el gobierno presentó sus medidas.”<sup>14</sup>

*Los negociadores del grupo Ad Hoc y sus respectivas cúpulas, caminaron por las calles del centro de la ciudad capital, hacia el Congreso de la República, para entregar el paquete tributario, el cual fue recibido bajo reserva por la Junta Directiva del Organismo Legislativo.*<sup>15</sup> *Por parte del COS no existieron representantes, pero destacaba la presencia de Arnoldo Noriega y Jorge Soto, que desarrollaban una estrategia “que pone énfasis en una alianza movimiento social-CACIF en contra del gobierno. Esta postura quedó confirmada el 22 de junio, cuando la CAAP convoca a la conformación de una comisión integrada por el CACIF y el COS para transformar aceleradamente el Acuerdo Político en iniciativas de ley. Este proyecto no llevó la firma del movimiento social porque no se incluían las garantías previas para aplicar el IVA. Además, el CACIF dio muestras de querer renegociar temas ya discutidos en el Acuerdo Político, como sugerir que se excluyera el incremento del ISR a las personas no domiciliadas en el país, frente a lo cual también se opuso el COS. Finalmente, la CAAP influyó en unos miembros del COS para justificar que éste (el COS en su conjunto) sí compartía el proyecto. Lo que querían era meternos automáticamente el IVA. Entonces, el proyecto de iniciativas lo firma Arnoldo Noriega y lo entrega al Congreso. Las cosas se quedaron así porque no queríamos dar muestras de división, así que seguimos apoyando otros aspectos de la estrategia decidida, ya que ésta no se reducía a presentar ese proyecto a la Comisión de Finanzas.”*<sup>16</sup>

*Ana De Molina, la representante de los sectores civiles que avaló la integralidad del documento, asumió la responsabilidad del incremento al IVA, «porque no queremos medidas parciales, parches temporales y que el gobierno después vaya a cerrar con grandes deficiencias macro-económicas. La cuestión del IVA va a tener que abordarse en algún momento. Si no*

## *La impostura de la falsa democracia (II)*

---

se toca ahora, quizá después no va a ser el 12, como sucede con el Impuesto Sobre la Renta, que ahora se está aumentando». *De Molina consideró, además, que si no se incrementa el IVA, la cooperación internacional sería menor porque "está sujeta al esfuerzo que los guatemaltecos hagamos". Basada en lo anterior, considera que el costo político de no aprobar ese incremento será mayor que aprobarlo.*<sup>17</sup>

## **2** *Efectos de la concertación manipulada*

*En efecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde principios de año proponía no solo aumentar la tasa del IVA sino también modificaciones a otros tributos, por ejemplo aumentar un quetzal al impuesto a los carburantes y congelar los salarios, así como eliminar los privilegios fiscales y el acreditamiento del IVA al Impuesto Sobre la Renta (ISR).<sup>18</sup> El sentido de la propuesta de los organismos internacionales también ya había sido adoptado por la directora del CIEN, Carmen Aceña, quien apeló a que el desarrollo únicamente puede financiarse a través de tributos. Al justificar que el ISR ya tenía un veinticinco por ciento del ingreso tributario, advirtió que la única forma para alcanzar el desarrollo era a través del impuesto que paguen todos en función del consumo. Planteó su lógica de equidad de dicho impuesto, en tanto es un impuesto sostenible a largo plazo, que daría sustento al Pacto Fiscal. El principio de progresividad del IVA se sustenta en que el que consume más es el que paga más.*

*Sobre el fenómeno de "acuerdos bajo la mesa", Wilson Romero opina: "la cooptación se empezó a dar con la Comisión de Acompañamiento y Minugua, que jugaron un rol en ese sentido. En algunos casos de manera burda, y lo que más hizo fue presión, el regaño, el chantaje, condicionando financiamiento. Pienso que la posición del movimiento social frente al enfrentamiento CACIF-Gobierno, era de promover que saliera a luz la contradicción para sacarle ventajas a la información que vertían, principalmente en el tema de la evasión de impuestos. Al dar información y recibirla, no es cooptación. La cooptación está cuando paulatinamente, en la Comisión de Acompañamiento, en particular Pablo Monsanto y Noriega, empiezan a actuar en función de, y a favor del sector empresarial, eso es cooptación. No sé si se percataron o lo veían con simpatía, pero la verdad es que comienzan*

a retirarse del movimiento social, y a privilegiar las posiciones del sector empresarial. Lo que se daba en la mesa general con el gobierno no lo era, sino las mesas paralelas al mismo. Ninguna de las personas que fueron delegadas a negociar, Eddy Armas o Norma Cruz, o gente del Colectivo, está ahora ni con unos ni con los otros.”<sup>19</sup>

*En el mismo sentido, Carlos Barreda advierte que la división interna en el movimiento social fue una debilidad que no pudo superarse desde el inicio del Pacto Fiscal y que se trasladó a la delegación de representantes. En su criterio, no era tanto un fenómeno de cooptación de parte del sistema o sus órganos, sino de la concepción en la integración de los representantes de cada sector: “Con el CACIF no tenía problema, ejerce su poder y controla a sus centros de investigación, convirtiéndolo en equipo de apoyo, asesoría y aval, a su propuesta. Había un polo constituido que tenía que negociar con otro, con quien tenía que hacerlo. Con el movimiento social era lo contrario. Para negociar se forzó el COS, que aglutinó dos áreas con posiciones distintas desde su posición de clase, era imposible que Ana de Molina pensara igual que Wilson Romero o que yo. Entonces no podíamos negociar juntos, porque lo que nos estaba uniendo era muy débil. El error nuestro fue aceptar esas condiciones y personajes, y quien contribuyó a ello fue Mayra Palencia, quien era la delegada para negociar, pero se negó a negociar, hizo berrinche y declina, fundamentalmente porque ella no estaba de acuerdo en como quedaron los principios y compromisos, y que como FLACSO no podía negociar medidas. Es de esta manera que meten a Ana de Molina, y con ello ya vamos ‘con el alacrán dentro de la camisa’. Llegó a representar el papel de bisagra con el sector privado y Noriega, e incluso en el IPES se decía, ‘si ganamos las elecciones ya tenemos ministra de finanzas’.”*<sup>20</sup>

De esta forma, a los sectores sociales aludidos a lo largo de la lucha política por alcanzar alguna incidencia en el poder público, no les sorprendió la imposición por la bancada mayoritaria de los decretos que autorizaron el aumento al IVA y la formalización del delito tributario en el código penal.<sup>21</sup> La medida fue acompañada de una medición de fuerzas entre el gobierno y el sector empresarial, que convocó a una huelga general; el movimiento social le sirvió de soporte al CACIF, y el gobierno disuadió la protesta con medidas represivas y autoritarias, imponiendo un estado de sitio en el departamento de Totonicapán.

*La facilidad para imponer las medidas en el legislativo, sin embargo, no sólo fue por contar con una mayoría parlamentaria; el apoyo de la comuni-*

*dad financiera y política internacional, y los avales anteriormente firmados. El gobierno, fundamentalmente, se basó en las contradicciones estructurales de los sectores participantes. Por un lado la sociedad civil, en términos generales, estaba en contra del IVA, pero sí apoyaba las reformas a los códigos que buscan atacar a los evasores. Por otro lado, el sector empresarial realmente estaba en favor del IVA, no como previo al legislarlo indicaban, sino en realidad en contra de que el gobierno fortaleciera la capacidad coercitiva del Estado, a través de los códigos e impuestos focalizados. El gobierno avanzó sobre la base esta contradicción; para darle sostenibilidad política, convenció a las municipalidades del país de que los dos puntos porcentuales del incremento serían destinados por la mitad a sus comunidades y proyectos sociales. "Este acontecimiento estuvo entonces cargado de ironías y paradojas: el exceso de poder del FRG sirvió para disminuir el exceso de poder de la élite empresarial en materia fiscal. A raíz de este paquete el CACIF reaccionó declarando un paro empresarial y a reforzar su convocatoria a la ciudadanía al no pago de impuestos." (PALENCIA, 2002: 219)*

Para finales del año, una síntesis de la compleja realidad histórica que se reeditaba en la coyuntura, fue presentada por el Informe de Desarrollo Humano 2001, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la presentación, se hizo notar que la baja recaudación del sistema tributario de Guatemala se explica en parte por la arraigada cultura antifiscal de los guatemaltecos y porque en su mayoría los ingresos fiscales se sustentan en impuestos indirectos. De acuerdo con el informe, el sistema tributario de Guatemala se ha caracterizado históricamente por su baja capacidad de recaudación, ya que en los últimos cuarenta años la carga tributaria se ha situado alrededor del 8 % del Producto Interno Bruto (PIB), valor más bajo registrado en Latinoamérica.

El texto explica que las constantes reformas tributarias fracasadas y el recurrente déficit fiscal también contribuyen a esa debilidad. El documento confirma que existe una fuerte inequidad que sólo revela la existencia de un Estado débil, que no ejerce de manera suficiente una de las características modernas del poder público como es la soberanía fiscal. En cuanto a las reformas tributarias, el estudio registra que en las dos últimas décadas se ha intentado impulsar siete reformas, las cuales han recibido el rechazo del empresariado y han tenido, por ello, una aplicación y eficacia muy relativa. Dentro del marco anterior, según el estudio, el proyecto del Pacto



Fiscal puede ser considerado como el esfuerzo técnicamente mejor logrado y más consensuado en la historia del país, aunque haya obtenido los mismos resultados.<sup>22</sup>

*Esto lo advirtió Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA), un año después del Pacto Fiscal: "La forma en que se ha desarrollado el proceso de cumplimiento del Pacto Fiscal ha debilitado sustancialmente su credibilidad en la opinión pública y ha reducido la posibilidad de impulsar procesos semejantes en el futuro". (MINUGUA, 2001:13)*

*El movimiento social que se adaptó a dicho modelo, lo hace en forma de organización ciudadana, que participa en busca de la beligerancia política y el protagonismo sectorial, a través de los diferentes procesos de concertación en que se les otorga una dignidad de legitimidad a los intereses que representa. A lo largo de este recorrido histórico descrito, se ha podido constatar que los diferentes sectores que participan en dicha dinámica hacia el poder, han producido una clase política en cuyo ejercicio concilia los intereses incompatibles entre las élites tradicionales y élites emergentes. Por su misma función, en consecuencia, no se presenta ejerciéndola en forma unívoca al mismo sentido del interés, sino que intenta equilibrar la lucha para compartir la hegemonía. Este papel lo representó el movimiento social orgánicamente encuadrado por la insurgencia, a través de una "diversidad de vínculos con los sectores sociales, a modo de asegurar una representatividad y un equilibrio simbólicos que redituara en la legitimidad del trabajo a realizar." (PALENCIA, 2002: 115)*

### **3** *El fenómeno social de la coptación*

*La práctica de la lucha por el poder se trasladó de un terreno político-militar, a un escenario estatal, en forma de fenómeno político que se constituye como unidad que cohesiona a los actores en disputa. El Estado como medio, ejerce sus funciones de manera autónoma con relación a la necesidad de mantener el equilibrio de la lucha de clases que ocurre en su seno. Esta autonomía relativa del Estado es diferenciada por Poulantzas, "entre lucha, poder e intereses políticos; y lucha, poder e intereses económicos. En esta situación determinada, el Estado no se encuentra al servicio de una clase dominante como instrumento, sino como un ente político que trasciende a las clases sociales para mantener el sistema que lo sustenta, el cual, en última instancia, es su verdadero "patrón", es decir, el modo de producción capitalista. El Estado es el "factor de organización" de la lucha política, el regulador político del sistema hegemónico. Los sectores sociales participan entonces de la relación entre clases sociales, económicamente diferenciadas, en el nivel de la lucha política, y pasan a ser clases plenamente constituidas en el momento en que establece un equilibrio de relaciones políticas que otorgan estabilidad al régimen." (POULANTZAS, 1968: 102).*

En rigor, concurren en un mismo escenario y en búsqueda de similares resultados políticos, funcionarios, empresarios, militares, ex guerrilleros, dirigentes sindicales o de organismos sectoriales, relacionados en la guerra a través del conflicto, en la paz por la concertación. El papel que juega el Estado es el de situarse como equilibrio de los actores, pero no de manera de fuerzas equivalentes o iguales, sino con el objeto de mantener el sistema democrático y capitalista, mediante el ejercicio de las concesiones políticas.

El Estado, que se manifiesta a través del régimen político concreto, regula los intereses económicos de la clase dominante, incluso haciendo compromisos con las clases dominadas; pero haciendo de este ejercicio una relación política de dominio de clases, y este juego de restricciones de una

clase a otra, no tiene incidencia en el poder político hegemónico del Estado, que se mantiene autónomo en estas luchas.

*El enfoque de la autonomía relativa del Estado, lo puntualiza Urrutia:* “El Estado no es solamente la arena donde hay una lucha de clases, no es solamente el instrumento de una clase, sino el Estado es un actor independiente que está conformado por una burocracia y unos funcionarios políticos, que no necesariamente reflejan lo que sucede en la sociedad, y actúan de manera autónoma a ella. No desde una visión de arena o escenario, sino del Estado como actor. Se plantea cuál es el papel del Estado, cuál es la relación con la sociedad para el desarrollo. Entonces se habla de Estados fuertes que tienen la capacidad de impulsar un crecimiento y desarrollo. En tanto el Estado débil, es el fragmentado y corrupto, que no tiene la capacidad de alcanzar un desarrollo económico, se caracteriza por depredar y sacar beneficios, no de transformarlo para su desarrollo.”<sup>23</sup>

A partir del reconocimiento de los Acuerdos de Paz como compromisos de Estado, éste regula la lucha de clases mientras no desestabilicen al sistema y pongan en riesgo su carácter hegemónico. Los actores y la situación originada y construida en torno a la institucionalidad de la paz, otorgan al Estado la función de mantener el equilibrio del modelo que debe abarcar un interés nacional, a través de una estrategia política para organizar esa contradicción de clases, al límite que no perjudique al poder político. El objetivo último es, mantener un equilibrio que no precipite las contradicciones de clase: genere anticuerpos, respuestas, paliativos, para atenuar estas pugnas, con lo cual preserve su posición organizadora. En Guatemala se comienza a entender que es necesario mantener este juego de concesiones y un equilibrio inestable de compromisos para preservar el sistema hegemónico como nunca antes en la historia fue requerida esta función del Estado, más versado en la exclusión, que en la concertación de intereses incompatibles.

### **3.1 Actores políticos ante la coyuntura**

La participación de los movimientos sociales obedece a la necesidad de construir una identidad colectiva de los actores sociales, que no sólo se reduce a los intereses y motivaciones, sino que abarca el sentido de reconocimiento y visibilización a través de un modelo de reacción. Ser parte de una instan-

cia, foro, frente o movimiento, en momentos políticos determinados, forma parte de su ser. Se convierten en actores políticos ante la coyuntura.

*La despolitización de las demandas, desmarcadas de proyectos políticos más globales que buscaban el poder del Estado, convierten al movimiento social en expresión marginal que debe adaptarse a cualesquiera de los proyectos políticos de élite que se encuentran en la disputa del poder. Naturalmente, este fenómeno no obedeció causalmente a los propósitos históricos que originaron y desarrollaron al movimiento social en Guatemala. Su fin no era constituirse en actor político, sino en el rector de la lucha de clases, a través de la conquista de la hegemonía del Estado. Pero al margen de los propósitos incumplidos, lo cierto es que el espacio de refugio para justificar alguna identidad que dejó la transición hacia la paz y la participación en democracia, provocó el alineamiento de los principales actores a la dinámica que caracteriza el conflicto institucional entre élites políticas.*

*Esta dinámica se caracteriza por élites desunidas en constante conflicto, que tienden a estar asociadas con regímenes políticos inestables, y en momentos agudos, a procedimientos violentos para resguardar las posiciones adquiridas. "Existe un consenso en la literatura que las élites permanecen desunidas en tanto no exista un acuerdo sobre las normas y valores de un gobierno efectivo y acerca de los arreglos institucionales requeridos para llevar a cabo las actividades de un gobierno democrático. Sin consenso en las élites, el resultado es una democracia no-consolidada". (MACKLEARY, 1999: 28)*

En tal sentido, los medios en la concertación resultan para encauzar dichas diferencias por métodos de resolver los conflictos alternativos a la violencia, y en la medida que lo alcancen, mantienen un estatus dentro del régimen y un rol para su funcionamiento. Dentro de dicho enfoque sistémico, Talcot Parsons asume un enfoque legitimador a este proceso de adaptación de los sectores sociales para adquirir una dignidad de clase, al precisar que la política constituye un centro de unificación de todos los elementos analíticos del sistema social, sin reconocérsele a ella misma como uno de esos elementos particulares. Esto significa que el escenario político es relevante cuando establece un sistema de relaciones entre clases mutuamente incompatibles, y posibilita los medios para un trámite de las diferencias. Esta reducción del poder como el vehículo a través del cual transitan las demandas e intereses de la sociedad, es la función orgánica que introduce la hegemonía económica dominada por el capital, a la modalidad de poder político que le otorga sentido: el gobierno del contrato, el protector de leyes en

orientación al fin del sistema político, al mismo que se dejó de subvertir al momento de la firma de la paz, en forma del pacto que lo legitima.

*En la medida que constatamos que la política guarda una autonomía relativa frente a la lucha de clases, como fenómeno histórico y estructural, es posible establecer el comportamiento actual de los objetos y medios en que se sustenta, a través de un análisis de coyuntura. Esta lógica causal obedece a la necesidad de alcanzar resultados en tiempos específicos, a partir de los compromisos adquiridos por el Estado, que le supuso situarse en un proceso de transición. Este fenómeno se puede expresar teóricamente como "la capacidad de transformación del objeto que concentra su poder, cuyo resultado es la producción de algo nuevo, indistintamente del sentido de satisfacción que contenga. La distinción entre la lucha política y lucha de clases, adquiriría relevancia por su relación, como medio y en un momento determinado, como objeto específico de la práctica política, y que se manifiesta en el concepto de coyuntura. En efecto, si la práctica política tiene como objetivo específico el Estado, el poder político institucionalizado, factor de cohesión de una formación social determinada y punto nodal de sus transformaciones, tiene por objeto el "momento actual", que refleja la individualidad histórica, siempre original, por ser singular, de una formación. De esta forma la coyuntura es la situación concreta de la lucha política de clases." (POULANTZAS, 1968: 110).*

La coyuntura no significa actualidad existencial, sino que aborda el contenido límite que determina un fenómeno, desde el punto de vista de su relevancia para la funcionalidad del poder formal y las clases que lo estructuran. Hace referencia a procesos que configuran el régimen político, de los resultados que se observan en su acumulación histórica en un momento determinado. De esta manera, el régimen democrático que surgió del proyecto militar en 1984, acumula bajo la lectura e interpretación de los cinco gobiernos que lo llevaron a la práctica política concreta, un creciente deterioro y desprestigio de la institucionalidad democrática, que estimula la expansión del poder de las clases sociales emergentes de la guerra. El producto histórico es pues una democracia debilitada como medio de participación, y fortalecida como fin de las clases sociales en disputa, a través de los diferentes intentos de la captura del Estado, sea por el capital tradicional o emergente.

*De esta forma, se presume que la homogeneidad de campo de la coyuntura consiste en la consideración de las prácticas políticas de clase, en relación*

*con la "acción" sobre la estructura, por parte de actores políticos que representan fuerzas sociales. Este proceso de construcción política, sobre la base de la lucha de poder de las clases tradicionales o emergentes, es posible diferenciarlo en el enfoque por sus rasgos estructurales o coyunturales. "Lo estructural se caracteriza por ser un conflicto entre clases distintas y fracciones autónomas de un poder que configura el Estado y la Nación, que se refleja en el nivel de la práctica política por "efectos pertinentes" a través de fuerzas sociales que se constituyen en categorías específicas. En este caso es que adquiere relevancia la coyuntura, como el objeto de la práctica política, la situación concreta de la lucha política de clases. Sus límites no son sólo de espacio y de tiempo, sino los marcados por la práctica de otras luchas políticas." (POULANTZAS, 1968(e.o): 111)*

## **4** *Sociedad civil y élites políticas en concertación*

La diferencia entre el ámbito de lo público y lo privado, que trata de identificar al primero como manifestación política del segundo, ha sido observado por el enfoque liberal como la base del pluralismo democrático necesario para la distribución del poder con arreglo a los intereses de las clases dominantes.

En oposición a dicho criterio, el enfoque marxista señala que tal separación es una invención teórica para ocultar el ejercicio restringido del poder. En realidad, identifica al concepto de la sociedad civil empíricamente observable como el ámbito de la concurrencia tanto de lo público y lo privado, en hechos como la explotación salarial capitalista y la desigualdad clasista. Para esta perspectiva teórica, el orden político era sólo una superestructura jurídica y gubernamental, necesaria para garantizar el universo de rapiña y miseria moral en que consistía la sociedad civil burguesa. Las mistificaciones legales de la sociedad política o estatal eran sobremanera eficaces para mantener las libertades asimétricas y los derechos desiguales de la propiedad privada, verdaderos pilares de la sociedad civil. La escisión entre sociedad civil y Estado la interpreta entonces como una diferencia de clase.

*Según Edelberto Torres-Rivas, crítico del uso y desuso del término sociedad civil, destaca el aporte de Antonio Gramsci, a la interpretación del concepto: "tras observar el funcionamiento del estado en su época, Gramsci separa la sociedad civil de la "infraestructura económica" y luego divide la superestructura en lo que él llama dos "niveles" generales: la "sociedad civil" propiamente dicha (o sea, el "conjunto de organismos comúnmente llamados "privados") y la "sociedad política" (el Estado). El primer nivel ejerce una forma de dominación clasista, a la que Gramsci llamó "hegemonía". Ésta se expresa a sí misma mediante el control indirecto del orden social general. Tal control genera dominación por medio del adoctrinamiento,*

la educación y los procesos ideológicos que conducen al consenso, en lo que a la aceptabilidad de la desigualdad social por parte de las clases subordinadas. Esta nueva distinción, afirma Gramsci, sólo es metodológica ya que, en la realidad, Estado y sociedad, civil se funden y entrecruzan como partes integrantes que son de una sociedad política única." (TORRES-RIVAS, 2001: *Revista Diálogo*).

*Esta noción que junta los enfoques marxista y liberal, también es destacada por Torres Rivas:* "La politización de la sociedad civil, tal como aparece en esta segunda versión de la concepción gramsciniana, la acerca paradójicamente a la liberal. El gobierno civil como dimensión política natural de una comunidad civilmente constituida. La interpretación marxista, en particular la gramsciana, de la sociedad civil parece a muchos analistas más adecuada que la liberal debido a que, tomando como punto de partida la desigualdad y la dominación de clases, explica al mismo tiempo la presencia de derechos civiles y garantías constitucionales en el marco de los Estados capitalistas y democráticos. Ambas versiones, sin embargo, reconocen por igual el hecho obvio de que las sociedades occidentales evolucionaron de tal modo durante la fase tardía de su feudalismo que, eventualmente, vinieron a producir una sociedad civil firmemente establecida. Sus partidos políticos, escuelas y universidades privadas, fundaciones científicas y culturales, cuerpos profesionales y colegiales, y movimientos sociales de todo género, vinieron a gozar de un notable grado de autonomía frente al Estado, así como frente a las demás instituciones de la propia sociedad civil." (TORRES-RIVAS, 2001: *Revista Diálogo*).<sup>24</sup>

*Para el politólogo Valdez, la sociedad civil es* "el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o reglas del juego compartidas. Es distinta de la sociedad en general por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado." (VALDEZ, 2000:19) *Asimismo, según el mismo autor, es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado, que se caracteriza porque es de carácter público, y en cuya relación no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección del mismo. En cambio, sí busca obtener del Estado concesiones, beneficios, cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromisos.*



*De esta manera, las organizaciones cívicas y los movimientos sociales que tratan de cambiar la naturaleza del Estado pueden calificarse como parte de la sociedad civil, si sus esfuerzos tienen como finalidad el bien público y no un deseo de alcanzar el poder estatal para el grupo per se. "La Sociedad Civil debe implicar pluralismo y diversidad. Imparcialidad. Ningún grupo en la Sociedad Civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad. Por el contrario, diferentes grupos representan diferentes intereses". (VALDEZ, 2000: 20).*

*Acerca de la diversidad de sectores que aglutina el concepto, Urrutia comenta: "La naturaleza de la sociedad civil es heterogénea, donde hay intereses diversos y hay hegemonías dentro de ella. No es, como mucha gente entiende, sólo expresión de las clases subalternas, sino hay todo tipo de organizaciones incluyendo las organizaciones empresariales, también CACIF, CONIC o grupos de derechos humanos, que conforman un escenario heterogéneo y contradictorio. En la ideología liberal, en la tradición clásica de liberalismo, entre más fuerte es la sociedad civil más democracia hay, porque entonces la sociedad civil es un contrapeso, porque el Estado es peligroso, hay que controlarlo, puede abusar del poder."<sup>25</sup>*

*No obstante, para Torres Rivas, este fenómeno es una degeneración del sistema democrático, cuya deficiencia es justamente que "la política deben hacerla los Partidos Políticos y no las organizaciones de la sociedad civil (Cámaras gremiales, Ong's, de derechos humanos, la universidad, los militares, la prensa, etc.). La incursión de organizaciones no políticas haciendo la oposición en política deslegitima la vida democrática guatemalteca (...) en el Parlamento donde se hace el verdadero ejercicio de la política, es el sitio privilegiado del debate y donde se toman las grandes decisiones que benefician al país, donde se resuelven conflictos y alianzas. Pero sobre todo porque es aquí donde se hacen las leyes. No es suficientemente democrática una sociedad si los problemas nacionales y el debate decisivo se resuelven o realizan en espacios extraparlamentarios."<sup>26</sup>*

## **5** *Debilidad institucional y distorsión de roles*

*El Pacto Fiscal fue diseñado en medio de la lucha política por el poder, de manera que ante la posibilidad de conservarlo o adquirirlo, se abrió también el debate sobre la identificación de actores políticos, como resultado de una representación parlamentaria. El Pacto Fiscal surgiría entonces como producto de un pacto social-electoral que le legitimara una representatividad, «la legitimidad del proceso del pacto fiscal recae en el foro de discusión nacional: el Congreso. Es ahí donde debe discutirse el Pacto Fiscal (...). Se debe perfeccionar el sistema institucional de representación política y social, adecuarlo o garantizar la representación en el proceso de toma de decisiones. De otra manera, pueden aparecer los rasgos seculares del Estado guatemalteco: patrimonialismo, corporativismo, elitismo.» (URRUTIA, 2000: 65).*

*Ante el debate sobre el lugar de acción que enmarca la toma de decisiones, y sobre la pertinencia de la participación de la sociedad civil, se abre la polémica sobre la representatividad de estos espacios "extraparlamentarios". Como el dominio de estos pertenece a las élites, en tanto es a dicho escenario en el que se incorpora, siempre cuestionándose principios como: "¿Qué sucede si las élites logran negociar un pacto entre ellas sobre las reglas del juego, excluyendo a las masas? ¿Para qué abrir entonces el sistema político a una política más participativa?. Podrían no tener que hacerlo durante algún tiempo". (MACKLEARY: 1999, 17)*

*Edmundo Urrutia, tres años después de considerar espacios de discusión nacional por la vía parlamentaria, comentó que a partir del resultado electoral de 1999: "los sectores empresariales comienzan su estrategia de hacer alianzas con sectores sociales para hacerle contrapeso al FRG. El Foro Guatemala y el Grupo Barómetro se van a inscribir en ese proceso de un sector empresarial que ve en el gobierno del FRG un enemigo, que tiene un*

discurso y políticas contra ellos. Se dan cuenta que tienen que abrirse a alianzas con sectores de la sociedad civil para enfrentarse al FRG, y el Pacto Fiscal ya tiene esa intencionalidad, aún reconociendo las virtudes del Pacto Fiscal, en el sentido del gasto, la transparencia, de la gestión tributaria, pero ya el espíritu del CACIF es otro.”<sup>27</sup>

*La definición teórica de este proceso lo explica MacKleary: “Un acuerdo de élites es un raro evento político en el que facciones de élites opuestas se dan cuenta que les conviene alterar sus relaciones, negociando acuerdos sobre diferencias fundamentales. Para expresarlo de otro modo, un acuerdo de élites es un mecanismo para que las élites encuentren consenso sobre sus diferencias en cuanto a las reglas del juego”. (MACCLARY: 1999, 41).*

*Para la funcionalidad democrática es destacado el hecho que sus mecanismos de participación se encuentren institucionalizados y no dependan de la capacidad de incidencia de los grupos de presión. Por eso para Urrutia, la definición de un pacto entre élites formaba parte de la debilidad del sistema democrático: “que hace que el papel de intermediación, y el papel de actor interlocutor principal del Estado sea el liderazgo de la sociedad civil, y ésta tiene más fuerza y más representatividad que los propios partidos políticos. Los partidos políticos tienen una crisis de representación, su legitimidad es limitada, porque si los partidos políticos fueran organizaciones fuertes con raigambre social, en el Congreso hubiera sido el Foro y el espacio donde se discutiría el Pacto Fiscal, como en todos los países, pero en Guatemala se mantuvieron excluidos, representaron un papel muy limitado y totalmente secundario. Para empezar, cuando empezó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, al PAN, partido de gobierno, no le interesaba, y cuando tuvieron el cabildeo entre partidos, ahí no estaba el que supuestamente lo promovía. El hecho que los partidos políticos jugaran un papel tan secundario y que por lo tanto no fuera el Congreso el vehículo, ni el lugar donde se dilucidarse la problemática del Pacto Fiscal, a pesar que esa función es la que le designa formalmente el sistema político, como el lugar de debate, de deliberación, donde se define la redistribución de la riqueza, a través de la política tributaria. Puede haber actores que influyen, que inciden, pero aquí no es así por la debilidad de los partidos políticos, porque existe una aristocracia de la sociedad civil, que son los interlocutores con el Estado, y no son los partidos políticos. Y esto, a pesar de que los grados de representatividad de la sociedad civil son pobres, escasos, pero compiten con los partidos sin reunir las condiciones para funcionar, pero son los interlocutores con el Estado, y tienen un peso político desproporcionado.”<sup>28</sup>*

*El peso específico del CACIF, en ese marco de relación con la sociedad civil para arribar a acuerdos políticos, lo describe Valdez: "El capital organizado y su liderazgo formal, con su muy particular capacidad de veto y eficacia de facto (...), son los sectores en cuyas capacidades sistémicas está fundada la posibilidad de la reproducción del sistema económico. Quién controla y decide sobre las decisiones estratégicas de la inversión o la desinversión; afectar en un sentido y otro variables fundamentales y diversas como el empleo y el salario, la estabilidad de la moneda y el retorno o no de capitales; o de producir crisis en los flujos de caja de nuestros gobiernos." (VALDEZ, 2000: 28).*

*Asimismo, este autor diferencia cuantitativa y cualitativamente los sectores que conforman la sociedad civil guatemalteca, separados entre los actores estructurales esenciales y los no esenciales. En cuanto los primeros, lo conforman el empresario y los trabajadores, cuya relación ofrece la descripción de la inferioridad. "Proliferan las formas de contratación de corto plazo, excluidas de la seguridad social; la flexibilización laboral (de manera oculta en el país) está generalizándose (es el gran fenómeno contemporáneo en el ámbito laboral), en tanto la competencia febril entre los trabajadores rompe lealtades gremiales, propicia caídas en la remuneración media y por derivación tiende a hacer accesorios los sindicatos. En Guatemala el índice de sindicalización durante largo tiempo ha estado generalmente en menos de un dígito, y bajo un análisis más optimista, representan entre el 11 % y 12 % de la Población Económicamente Activa (PEA). De cualquier forma, así como la patronal tiene debidamente integrados sus mecanismos de coordinación, al hablar de un pacto fiscal, la contraparte, en este caso los trabajadores, se enfrentan a desventajas insalvables de orden político, de organización, pero sobre todo, por las tendencias del capitalismo." (VALDEZ, 2000: 29).*

*El sector de los organismos no gubernamentales y las cooperativas, es denominado por Valdez, el gran y nuevo actor social, pero que el sistema no necesita del mismo, por tanto no es esencial. Le atribuye, sin embargo, una contribución "a complementar el sistema económico en la medida en que la modernidad se expande y se reclaman múltiples y no tradicionales formas públicas o privadas de organización representación y realización de intereses." (VALDEZ, 2000: 30).*

*Para finalizar el análisis del comportamiento de las élites económicas dentro del espacio de la sociedad civil, Valdez concluye que: "los actores con*

derecho a representación obligatoria en los procesos de hechura política, tanto en los momentos de formulación como en los decisionales, han sido las élites empresariales. Por ello es de extraordinaria importancia el hecho de que, aun con todo y las limitaciones de origen de que se parte para que ciudadanos, gobierno y organizaciones se sienten a negociar un pacto fiscal de manera exitosa, los procesos sociales que de manera concurrente están produciéndose en el país han permitido que se llegue a tal punto, que esté planteada ni más ni menos que la convocatoria a que socialmente se defina un conjunto de principios y de compromisos alrededor de temas propios de la temática fiscal (...). Y aunque un pacto y los contenidos que habrán de ser planteados no pueden romper por sí mismos los rasgos propios del sistema y su dinámica, se está produciendo un fenómeno de modernización de importancia extraordinaria que tiende a constreñir las manifestaciones patrimonialistas del Estado en su relación con el capital organizado” .(VALDEZ, 2000: 31).

*Este tipo ideal, aunque con serias reservas, también se encontraba en el enfoque preliminar de Urrutia, al enfatizar que: “el fortalecimiento del Estado se encuentra condicionado al impulso de una sociedad civil integrada y representada por los principales actores políticos y sociales. De tal forma, un acuerdo para fortalecer las finanzas públicas del Estado, supone que se garantice la concertación de una manera plural y participativa, para que los acuerdos tengan legitimidad. Esta premisa, sin embargo, plantea otro problema ¿qué sectores deberían convocarse?, ¿cómo garantizar la representatividad de los convocados? Del comportamiento de los actores involucrados en la concertación política a lo largo del proceso se determinará el resultado de la misma.” (URRUTIA, 2000: 69)*

## **6** *Política fiscal como instrumento de expansión de capitales*

*Este escenario de poder ha asistido en el último tiempo a un enfrentamiento intraélites que facilita mantener las demandas sociales tradicionalmente excluidas, al margen del poder. La participación no produce políticas públicas; en cambio, sí legitima las decisiones que las suplantán. Por un lado, el rector de ésta dinámica lo conforma un gobierno de naturaleza heterogénea enfrentándose al capital tradicional y su cúpula organizada de naturaleza hegemónica.*

La base de legitimación del Pacto Fiscal se dio en torno a la consolidación de las finanzas públicas; que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad y, a la vez, legitime políticamente el papel del Estado y su área de acción en las esferas económica y social. Esto se reflejaría en la composición y la tendencia del gasto público, como también de la tributación requerida para su financiamiento.<sup>29</sup>

*Con veinte años de diferencia, el gobierno de Portillo utilizó la política de liberalización y apertura de mercados para enfrentar al capital tradicional, basado en el monocultivo y la cooptación de mercados y servicios. En la región ya se habían aplicado con anterioridad numerosas reformas de política tributaria y arancelaria, pero los cambios habían sido lentos y políticamente costosos para los gobiernos que intentaron elevar la carga tributaria. Particularmente porque se constató que los impuestos con menos oposición de los actores de poder económico y por ende, de mas recaudación relativa, tienen un carácter regresivo.*

“Con el impulso de los programas de liberalización comercial iniciados en América Latina durante los años ochenta, que continúan consolidándose en los noventa, se produjo una sensible disminución en el nivel medio en la variancia de los aranceles de la región. Esto generó una considerable caída

## La impostura de la falsa democracia (II)

de la importancia relativa de los ingresos tributarios por concepto de operaciones de comercio exterior, especialmente en los países que más han avanzado en la apertura de sus economías al comercio internacional. Como consecuencia, se ha registrado un cambio en la composición de la recaudación tributaria de numerosos países (...) con una estructura recaudatoria a favor de los impuestos indirectos y en especial sobre el consumo, en la modalidad del IVA. La mayoría de los países han elevado sus tasas básicas de este impuesto en los últimos años.” (CEPAL, 1998).

CUADRO 1

### TASAS BASICAS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO<sup>1</sup>

Países	Fecha de introducción	Tasa inicial	marzo 1994	Octubre 1997
Argentina	1975 enero	16	18	21
Bolivia	1973 octubre	10	13	13
Brasil	1967 enero	15	17	17
Chile	1975 marzo	20	18	18
Colombia	1975 enero	10	14	16
Costa Rica	1975 enero	10	8	15
Ecuador	1970 julio	4	10	10
El Salvador	1992 septiembre	10	10	13
<b>Guatemala</b>	<b>1983 agosto<sup>2</sup></b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>10</b>
Haití	1982 noviembre	7	10	10
Honduras	1976 enero	3	7	7
Jamaica	1991 octubre	10	12.5	15
México	1980 enero	10	10	15
Nicaragua	1975 enero	6	10	15
Panamá	1977 marzo	5	5	5
Paraguay	1993 julio	12	10	10
Perú	1976 julio	20	18	18
Rep Dominicana	1983 enero	6	6	8
Venezuela	1993 octubre	10	-	16.5

<sup>1</sup> Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. “De hecho, en promedio, la proporción de los ingresos por concepto de impuestos indirectos se ha estabilizado en alrededor de 73 % de los ingresos tributarios durante toda la década de 1990. Casi todos los países de América Latina recaudan entre el 70 % y el 80 % de los ingresos tributarios gracias a los impuestos indirectos.”

<sup>1</sup> Este causal de conflicto entre los actores políticos y económicos, en disputa por la hegemonía de Estado, lo introdujo la política económica liberal, auspiciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En Guatemala, la condición para la obtención de crédito para iniciar la democracia, fue la creación del IVA. “El 11 de julio de 1983 se promulgaron los decretos que suprimieron 13 impuestos y tasas y creaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa de 10 % (...). Esto constituyó la mayor novedad en la vida tributaria nacional. La ley respectiva introdujo la figura del crédito fiscal y fijó la liquidación mensual.” (VALDEZ, 1998: 58).

---

*Este proceso también se encontró fortalecido por el impulso en la supuesta “década perdida”, del acuerdo regional sobre política económica, en torno al Consenso de Washington que: “integró reformas económicas neoclásicas con la promoción de instituciones, procesos y prácticas democráticas, cuya asignación de recursos con el objetivo de fomentar la inversión y la eficiencia económica, (provoque) rebajas arancelarias sobre bienes importados (para forzar), la reducción en los precios de bienes domésticos que competían con importaciones más baratas. El pilar básico entonces era la promoción de la competitividad del sector privado.” (MACCLEARY, 1998:23)*

*El consenso de Washington es un listado de diez políticas públicas en el ámbito económico y jurídico que debían observar los países que se subordinaban a la hegemonía dominante: “La trascendencia de la soberanía moderna tropieza así con la inmanencia del capital. Históricamente, el capital se ha sustentado en la soberanía y en el apoyo de estructuras de derecho y de fuerza, pero continuamente esas mismas estructuras contradicen, en principio, y obstruyen, en la práctica, la operación de capital, con lo cual finalmente obstaculizan su desarrollo.” (HARDT/NEGRI, 2002: 301)*

Este decálogo fue encabezado por la disciplina fiscal, amparados en la reducción del presupuesto y las prioridades en el gasto público, de áreas “políticas” hacia sectores con alto rendimiento económico. En suma la reforma fiscal debería enmarcarse en ampliar la base imponible y recortar los tipos marginales. En el ámbito privado, se promovía la liberalización financiera, el control del tipo de cambio, la liberalización comercial, por medio de la reducción de aranceles, para generar inversión directa extranjera, que competiera con las empresas locales en un plano de igualdad. Responsabiliza el gobierno de la privatización de las empresas estatales, así como eliminar las reglas que impidieran la libre entrada o restringieran la competencia. Finalmente, garantizar en forma incólume los derechos de propiedad y seguridad.



*Estas medidas provocaron en el país que la política fiscal se orientara a fortalecer su función regresiva e injusta. Esto de acuerdo a que: "en América Latina existe una fuerte resistencia de los contribuyentes al pago de impuestos sobre la renta personal, y una preferencia igualmente fuerte de las autoridades tributarias por el cobro de impuestos indirectos. Esta profundización y consolidación de la tendencia a recaudar basada en impuestos indirectos (particularmente a través del IVA) refleja una combinación de factores de carácter técnico y político. En cuanto a los primeros, cabe recordar las conocidas ventajas del IVA, entre las que destaca su neutralidad nacional, internacional e intertemporal. En cuanto a los segundos, cabe argumentar que los grupos socioeconómicos más acomodados han logrado presionar para conseguir numerosas excepciones, descuentos y deducciones en los esquemas vigentes del impuesto sobre la renta, lo que en definitiva ha reducido significativamente su impacto recaudatorio (...). En promedio, la tasa marginal superior de los impuestos sobre la renta de las empresas de la región ha bajado casi 10 puntos porcentuales entre 1986 y 1994. Asimismo, las tasas marginales superiores aplicables a los impuestos sobre la renta personal, se han reducido de 47 % a mediados de los años ochenta a 28 % en 1994." (CEPAL, 1998: 76-77).*

*En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) concluye que "la globalización de la economía mundial ofrece claros incentivos para que los gobiernos nacionales muestren mayores niveles de competencia, en lugar de cooperación, en materias tributarias." (CEPAL, 1998: 79). Esta tendencia hacia el aumento de la dependencia estructural origina que los Estados cada vez tengan menos autonomía para tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y política fiscal en particular. El "efecto disciplinador de los mercados financieros", acecha contra cualquier economía de mercado. No obstante, este rasgo de la interdependencia de los mercados frente a la capacidad de recaudación y gasto del Estado, permitió que los desequilibrios tan frecuentes en las décadas pasadas, empiecen a verse sustituidos por una estabilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y el índice de precios. La política fiscal desarrollada en la región ha sido orientada satisfactoriamente, pero en función del mercado y el capital, para su acumulación y reproducción constantes. La pobreza mientras tanto se ha duplicado. Asimismo, en términos formales, los ajustes estructurales han legitimado la acción económica del capital privado sobre los bienes públicos, incrementando el sentido de oportunidad para la corrupción y el despilfarro: por un lado, el gasto público se orienta a satisfacción*

## *Pacto fiscal*

---

*de los intereses y demandas de los gobernantes; y por el otro, la recaudación se limita al libre albedrío de los gobernados acerca de su escasa disponibilidad de tributar hacia un Estado cuyo rol ha sido desnaturalizado y sometido a una regresiva extinción.*

## **7 Principales contradicciones del Pacto Fiscal**

Un rasgo característico de la vida política dentro del mandato de gobierno del FRG, fueron las tensiones entre los dos actores representantes de los polos en contradicción: el gobierno y el CACIF. Esto ocurrió en vista que el gobierno utilizó el poder del que fue investido, a través de la política fiscal, para desarticular los grandes privilegios que goza el capital tradicional, y favorecer el equilibrio macroeconómico y financiero del país. Mientras que, siempre en la arena fiscal, el CACIF descalificó la naturaleza corrupta del poder político, que se evidenció en las malversaciones de fondos y el creciente poder alcanzado por el tráfico de drogas y mercancías. Todas estas condiciones contribuyeron a fomentar un rechazo social generalizado a las maniobras de uno y otro bando, agudizando la conflictividad en las comunidades que observan la pugna entre las élites. No obstante, la sociedad civil, indiferente sobre su calidad de representación, actuó según la agenda de cualquiera de las élites en disputa, según los grados de conveniencia.

*Esta condición caracterizó tanto la negociación como la aparente implementación del Pacto Fiscal. Como consecuencia, en contextos institucionales débiles, facilita que variados intereses hegemónicos e incompatibles, establezcan una lucha por el poder de la organización o "riesgo de captura" del Estado, como ya lo advertía la CEPAL al divulgar su propuesta: "En tales casos las reglas tienden a ser inestables, no siempre se cumplen, o su cumplimiento depende de circunstancias. Como cabe imaginar, semejante entorno da origen a comprensibles sentimientos de inseguridad jurídica y debilita la eficacia de la administración tributaria, frágilizando por esta vía el pacto fiscal". (CEPAL, 1998: 86). Esta característica también la reconoce Enrique Álvarez, quien participó como facilitador del proceso: "La intencionalidad del Pacto Fiscal era elevar la capacidad financiera del Estado, pero históricamente el Estado, para las organizaciones sociales, es*

el enemigo, identificado y claro. Entonces, establecer alguna relación, de algún nivel, de trabajo conjunto, presenta una enorme complejidad. Cuando uno lo aterriza y se pregunta sobre quién está en el poder del Estado, entonces la cosa tiene mayores niveles de complejidad, porque cuando se buscan los recursos hay un efecto natural de fortalecimiento del gobierno. No sólo la administración pública se fortalece, sino existe un beneficio político para el gobierno, eso estaba claro. De manera que el primer gran obstáculo era identificar y construir una visión de Estado más allá de intereses de corto plazo, de manera estratégica, que pueda tener capacidad de desarrollar durante varios períodos de gobierno, la implementación de los Acuerdos de Paz.<sup>32</sup>

*Para modificar dicho ejercicio fiscal, el Pacto Fiscal privilegió conceptualmente dos ideas: primera, es la precisión de la estabilidad como objetivo de política y como motor de crecimiento. Luego propiamente como Pacto, la definición de Política Fiscal a través de un proceso de consenso, no como una decisión de política del ente rector, como sería el gobierno. En síntesis, las políticas públicas y las medidas de política fiscal dejan de ser adoptadas en un "Pacto" Fiscal, concebido unilateralmente por el gobierno, para pasar a ser consideradas en un proceso de consulta previa.*

La base ideal del Pacto Fiscal, como atender a sectores sociales prioritarios, mediante el gasto público, que es el mecanismo como se supone debieron haber funcionado los Acuerdos de Paz, en realidad fue sustituida y dirigida a privilegiar el objetivo de estabilidad. Esta política le convenía tanto al sector privado como al público, cuyo consenso se ha mantenido al margen de la sociedad civil, que no entiende ni se preocupa por la estabilidad macroeconómica, sino que se ocupa empíricamente de sus necesidades, cuya satisfacción viene del gasto social.

*No obstante, para los objetivos del CACIF, que de ninguna manera era fortalecer la capacidad financiera del Estado, éste introdujo el objeto de orientar la Política Fiscal hacia un equilibrio en el manejo de los recursos del Estado. De esto el CACIF tomó ventaja, al empezar a plasmar ciertos criterios de política, como el concepto de equilibrio fiscal, que es realmente irreal y en contra del espíritu de los Acuerdos de Paz, al plantear que como paso o premisa para alcanzar el objetivo de estabilidad tenía que lograrse el equilibrio fiscal. En realidad, un déficit fiscal financiado con deuda interna es desestabilizante, porque desestabiliza la tasa de interés, y en contra de este procedimiento se impuso como la idea principal que sustentó el planteamiento del Pacto Fiscal.*

Por falta de autenticidad de la sociedad civil y carecer comportamiento estratégico, al proteger intereses o favorecer grupos, faltó la argumentación del sustento ideológico de los Acuerdos de Paz, que era incrementar la inversión pública destinada a sectores sociales prioritarios, no mediante financiamiento tipo deuda, sino doméstico de fuentes sanas, por la vía tributaria. La meta ideal que se proponía era que la cuenta de capital en la balanza de pagos no se tenía que ver demasiado vulnerada en cuanto se incrementaba el gasto público, y esa es la idea de los Acuerdos de Paz, y se refleja en el Acuerdo Cronograma, donde se definen metas mínimas indicativas de gasto público, en sectores prioritarios: educación, salud y vivienda.

*Al hacer un balance sobre los orígenes, Anahí Herrera manifiesta también las diferencias de intereses en las partes que lo negociaron:* "Las motivaciones se encontraban en los logros mismos, sus resultados, del Pacto Fiscal, en cuanto a los programas de recaudación, gasto y deuda pública, tener más control y las reglas claras en esas materias. Y abrir una puerta de la sociedad civil de cumplir sus funciones de auditoría social, de tener mayor espacio para vigilar cómo se manejan los recursos, cómo se atienden sectores, para participar en temas como la descentralización, que era el interés de las mesas de concertación. O controlar el déficit fiscal, uso racional de los recursos, que era interés del sector empresarial."<sup>33</sup> *Por la forma en que concibe el Pacto Fiscal se observa la instrumentalización de la sociedad civil al servicio de los intereses del sector empresarial, que no comparte las grandes decisiones, reflejando una cultura excluyente en la participación.*

*También destaca la injerencia de la política macroeconómica sobre el espíritu de los Acuerdos de Paz:* "El equilibrio fiscal con respecto al gasto no pelea una cosa con la otra. Es decir, que por equilibrio fiscal debe entenderse que a partir de los escasos recursos y por funcionamiento de la economía es imposible gastar más de lo que se tiene. Pero dentro de ésta limitación se habló del uso racional de los recursos, que se incluyó en el Pacto, en el momento que se menciona el gasto social prioritario. De lo que hay, tienen que salir los recursos hacia los sectores de educación, salud, vivienda, o actores excluidos: mujeres e indígenas. Obviamente de la sociedad civil existía un sentimiento por favorecer más, aún en perjuicio del déficit fiscal, cuando se hablara de gasto social. Sin embargo, no creo que sea excluyente, pues si hay un buen uso de los recursos, por la vía del crecimiento económico se genera un margen para que el déficit sea mayor."<sup>34</sup>

*Aceptar esta lógica supuso para el movimiento social una reflexión aún mayor,*

sobre las implicaciones de participar en los espacios de negociación de élites políticas, según lo expresó un representante del sector negociador, Wilson Romero: "Estamos en una sociedad capitalista, dividida en clases sociales, donde los intereses no son los mismos, unos por su ganancia, otros por su bienestar, y eso siempre lo tuvimos presente. Ahora somos un partido y un movimiento social que están en la legalidad; en ese Estado capitalista y en el marco de los Acuerdos de Paz, lo cual viabiliza la discusión de la Política Fiscal, que no contradice ni nuestro carácter de izquierda, ni nuestro carácter revolucionario, pues de esta manera me paraliza, al no asumir la práctica política y sólo teorizar, criticar, pero que no construye nada. Vimos que discutir eso le daba continuidad a los Acuerdos de Paz y se convierte en la agenda que todavía estamos reivindicando."<sup>35</sup>

*Sin embargo, las contradicciones de tratar los temas incompatibles para los intereses en disputa, también lo destaca:* "Nosotros vimos que ya no era viable mantener el Colectivo de Organizaciones Sociales, pues tenía un enorme riesgo que se demostró en la práctica, es que si el COS desaparecía, se quitaba el elemento que podía hacer presión para su cumplimiento, precisamente cuando llegamos a discutir las políticas ya el COS llegaba dividido, y eso nos quitó mucha fuerza. Si nosotros hubiéramos llegado unificados con un solo criterio, hubiéramos logrado un poco más. Cuando se rompen las negociaciones y nosotros regresamos a la mesa de discusión, ya íbamos divididos, y por eso cuestionamos fuertemente nuestro regreso. Pero otro sector, representado por Ana de Molina, que no hacía el mismo condicionamiento, pues no entra como representante de un sector, sino como asesora de la Coordinadora Si Vamos por la Paz, como especialista y técnica. Esta la delega en ella para que participe en las negociaciones."<sup>36</sup>

*Wilson Romero asume el reconocimiento sobre la contradicción de la agenda en la siguiente forma:* "Sobre el contenido del Pacto Fiscal, había una clara posición de URNG sobre lo que eran las políticas neoliberales y como querían meterlas en el Pacto Fiscal. Pero ahí sucede lo mismo que los Acuerdos de Paz, como es un proceso de negociación, se hizo el esfuerzo de quitarle ese planteamiento macroeconómico de los equilibrios. Se logró al final que un equilibrio fiscal no superara el 1 %, pero eso no dice nada, pues de acuerdo al PIB puede llegar al 3 %; pero se quedó así para no estancar la negociación. Hay que entender la concepción del equilibrio fiscal, entendiendo que un desequilibrio es válido si está dedicado al gasto social y a la inversión. En cambio, ASIES buscaba el equilibrio perfecto, en cambio nosotros dejamos abierta la posibilidad, que en determinadas circunstancias,

podiera haber un desequilibrio fiscal, y la forma que lo logramos es la que aceptaron, que fuera del 1 %. No estaríamos a favor del desequilibrio si todo fuera a gasto de funcionamiento, tampoco de un 4% al 7% por dos o tres años consecutivos. Bajo esta concepción de equilibrio se propuso una política anticíclica, que consiste en guardar en época de bonanza y gastar en época desacelerada, y fuimos marcando diferencias.”

*Para Enrique Álvarez, también del mismo sector, el error no era de contenido ni oportunidad, mucho menos de representatividad, sino de concepción:* “pues se buscó construir un instrumento para ponerle una pistola en la cabeza al Congreso de la República, y al ejecutivo. Es decirles, así tiene que ser la Política Fiscal, y así las medidas concretas. Decirles: ‘renuncien a su soberanía, aquí tienen esto. Con qué respaldo, con qué fuerza’. Todos creíamos que sin unas medidas concretas, se iba quedar en algo así como se quedó, que había que garantizar que esa babosada se implementara, y nos emborrachamos, pues, en esa dinámica tan rica de llegar al nivel de llevarles la propuesta. Correspondía negociar con las bancadas y partidos, sobre la base de estos principios, definiciones y medidas, para discutir qué tipos de impuestos. La forma finalmente se volvió contenido, y la concepción fue equivocada al contar con una realidad política inexistente. Las organizaciones sociales, vinieron a reproducir la práctica de las élites, de otra forma, de manera mucho más amplia y participativa, con legitimidad y razones, pero igualmente los errores no son menos porque tengas buenas intenciones al cometerlos. No hubo una real valoración ni del momento político, ni de la capacidad de incidencia, ni del proceso que era necesario impulsar. Eso yo lo juzgo a la distancia, entonces estaba embarcado, como todos. Pero creo que ni al ejecutivo ni al legislativo, uno le puede quitar su capacidad de gestión.”<sup>37</sup>

La reproducción de la lógica del poder del período autoritario, en la cual las instituciones de carácter formal eran irrelevantes para el ejercicio político, suplantadas por espacios de decisión informales cooptados por militares o élites oligárquicas, se implementó en el Pacto Fiscal al obviar de los espacios de concertación al organismo legislativo. Se dio continuidad a la práctica política en la que los diputados eran funcionales a las decisiones acordadas en el ejecutivo con la élite empresarial, asumiendo un rol de tramitación para que las decisiones cupulares fueran convertidas en ley.

## **8** ***Reinvención del Estado: el Pacto Legítimo entre derrotados***

El análisis político oculto, ignorado, ausente de la interpretación de los medios públicos y los autores en boga, es el que trasciende al pensamiento, al evaluar los efectos de un tipo ideal de comportamiento que no ocurrió. Desde luego que la lectura de un observador pasivo, es diferente a la de un político consagrado o un empresario exitoso. Pero como nada se oculta más que lo evidente, aunque los escenarios sean diferentes y las épocas varíen, es posible distinguir que la lógica de mediatización como fuente de gobernabilidad es el producto más evidente del Pacto Fiscal que se replica y reproduce una constante histórica en la transición a la democracia en el país. La relación consciente entre la realidad pasada y la presente, en la que las políticas públicas están generadas por los vencedores, los individuos gloriosos, y que dignifican al sistema al cual representan, es el producto más significativo del Pacto Fiscal. Durante la negociación e implementación del mismo, se restituyeron las relaciones de dominación y equidistancia de sectores que habían congelado los Acuerdos de Paz. La historia oculta sólo se evidencia cuando se forma parte del lado que se quiere negar, y se puede explicar sólo al tomar conciencia de ser parte del sector de excluido.

*La reinvencción del Estado a partir de un pacto entre derrotados, es la perspectiva que se impone tras la amenaza latente que configura un sistema político dominado por las élites y en franca decadencia. Los verdaderos actores y constructores de la historia, los que la "hacen" continuamente, normalmente son los ignorados y apartados del conocimiento, y, por tanto, del reconocimiento. Son los actores y sectores que permanecen al margen del éxito e identificados como "descontinuados" o "caducos". Como lo advierte Joseph Stiglitz: "La próxima vez que escuchemos protestas en la le-*



gislatura de una democracia emergente en contra de alguna propuesta “tecnócrata”, hay que pensar con cuidado, antes de descalificar las dudas de los diputados como gritería populista. Tal vez los populistas son populares porque saben algo que los tecnócratas ignoran.”<sup>38</sup>

En los efectos de la suscripción de pactos y alianzas entre las élites políticas, se impone la utilidad por encima de la pertinencia; la oportunidad antes que la consecuencia. Esta lógica de aplicación es causalmente eficiente para alcanzar el reconocimiento y figuración como un “técnico” que tiene “capacidad de propuesta”, descalificando al “político” incapaz de protestar. Reproduce la búsqueda de nuevos mitos, símbolos, iconos e hitos, que justifican la perpetuidad de una “incidencia política” que pueda encauzar las desviaciones de un cumplimiento estructuralmente viciado. En síntesis, se diseña un modelo que supuestamente es de transformación, cuando en realidad se ejercen prácticas para su conservación.

Esta tendencia demuestra que las interpretaciones históricas están acordes a los intereses que se desea sostener y argumentar. Quienes monopolizan el poder y capacidad de dominio, son los mismos que la escriben como anécdotas de sus realizaciones, como recopilación de sus propios logros, y sistematización de sus méritos. El pensamiento dominante sobre el Pacto Fiscal, replica dicha función, que tiene como objetivo que la sociedad sienta suya, aunque su realidad evidencie lo contrario, los símbolos de dominio, poder y riqueza, en la simetría de una sociedad civil unida en torno a una élite. Para lograrlo, se aplica la lógica bipolar que enseñó a edificar mitos; a “cultivar personalidades”, que promoviera una visión uniforme y acrítica. El pensamiento maniqueo adquiere el dominio para la justificación del cambio de identidad. De la negación a la sobredimensión; del aislamiento a la integración; del ser a la nada. Para legitimar esta postura, se utiliza como método argumentativo la descalificación del consecuente con un paradigma, y, a partir de ella, la autoafirmación propia.

Toda esta serie de acontecimientos que se generaron a partir de la construcción de una lógica de concertación acrítica, guarda la misma interpretación según la perspectiva con que se vea, igual al negativo de una fotografía con su impresión: las áreas de sombras y de luces están invertidas. Sin embargo, el rasgo constitutivo del Pacto Fiscal son los personajes y escenas que incluso están al margen de las fotografías, más que buscarles su lado inverso u opuesto, puede tomarse otra foto que trate de integrar esa historia oculta, ignorada, detrás de cada símbolo o hecho que cada perspectiva

## *Pacto fiscal*

---

crea arrogarse tener la verdad. En tanto no exista la opción de poder escribir su propia historia, el camino de los excluidos de la misma, puede seguir siendo cuestionar el lado oculto de la actual.

## **A**notaciones

1 Ver la masiva publicación en Prensa Libre, 26 de mayo de 2000 p.17; Siglo Veintiuno, p.43; el Periódico, p.25; Diario de Centro América, p.2; diario Al Día, p.6.

2 Respecto a este enfoque, Mayra Palencia lo resume así: *"El 25 de mayo de 2000, un día después del foro público, el Pacto Fiscal fue suscrito convirtiéndose en un acuerdo público. En acto público, durante el cual se contó con la presencia de la comunidad internacional, los presidentes de los tres poderes del Estado asumieron la responsabilidad de cumplirlo. Más de 100 organizaciones firmaron el documento legitimándolo como un consenso social. Con la única excepción del PAN, todos los partidos políticos representados en el Congreso suscribieron también el Pacto. El documento del Pacto Fiscal fue publicado días después como suplemento de los diarios de mayor circulación nacional. Efectivamente, como ya se ha sido ampliamente calificado, el Pacto Fiscal fue un proceso innovador en tanto que por primera vez se rompe la bipolaridad (gobierno-Élites empresariales) en las negociaciones fiscales; sino, además, fue una experiencia social o ampliamente socializada que estaba encaminada a la generación de una política pública, hecho que teóricamente refrenda un sistema democrático. (PALENCIA, 2002:167).*

3 Carlos Barreda, entrevista efectuada el 02 de junio de 2003.

4 Enrique Álvarez entrevista realizada el 28 de marzo de 2003.

5 Prensa Libre, 14 de junio de 2000, p. 18. Los miembros fueron: Gabriel Castellanos y Adolfo Menéndez Castellanos, en representación del sector empresarial; la ex ministra de Finanzas, Ana de Molina, representante del Colectivo de Organizaciones Civiles, y Alexander Segovia, por la comunidad internacional.

6 elPeriódico, 14 de junio de 2000, p.25; Prensa Libre, p.18.

7 La Hora, 17 de junio de 2000, p.5.

8 Entrevista con Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003.

9 diario Al Día 18 de junio de 2000; La Hora, 20 de junio de 2000, p.9.

10Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero, el 29 de marzo de 2003. Para más información sobre la inviabilidad de otras medidas tributarias, como incremento a los aranceles de determinados productos y el impuesto sobre la compra y venta e divisas, ver: Palencia, 2002 páginas 183-185.

11 Entrevista realizada por la Asociación Hombres e Maíz, al ex Ministro de Inanzas Públicas del gobierno del PAN, y precursor del Pacto Fiscal, Lic. Peter Lamport en: (TRENTAVIEZI/GAMBOA, 2000: 153).

12 Idem. Entrevista al ex ministro de finanzas y negociador del AESA, Richard Aitkenhead.

13 Idem. Entrevista a Juan Pablo Corlazzoli, entonces adjunto de la MINUGUA

14 Entrevista realizada a Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003.

15 Prensa Libre, 21 de junio de 2000 p. 1, 4 y 17; elPeriódico, p. 1 y 3; Siglo Veintiuno, p.1, 2 y 3; diario Al Día, p.6; La Hora, p. 1 y 7; diario de Centroamérica, p.2.

16 Comentarios de Wilson Romero a Mayra Palencia, en (PALENCIA, 2002: 197).

17 La Hora, 21 de junio de 2000, p.4, elPeriódico, 22 de junio de 2000, p.12-25

18 La Hora, 21 de junio de 2000, p.4.

19 Comentario de Wilson Romero al autor de la investigación, el 29 de marzo de 2003.

20 Comentario de Carlos Barreda al autor de la investigación, el 02 de junio de 2003.

21 Los decretos de reformas impositivas fueron: a) El Decreto 29-2001, que incorpora reformas al Código Tributario para dar agilidad y efectividad a las acciones de fiscalización de la SAT. b) Decreto 30-2001, que incluye reformas al Código Penal, Ley contra la defraudación y el contrabando aduaneros y Código Procesal Penal. c) Decreto 32-2001, que aprueba el incremento del 10 % al 12 % al IVA. d) Decreto 33-2001 que duplica los valores del impuesto específico que pagan los vehículos aéreos y marítimos. e) Decreto 35-2001, que creó el timbre de control fiscal (luego derogado). f) Decreto 36-2001 que reforma el IEMA.

22 Para más información sobre la estructura desigual y excluyente que se mantiene en el país, ver IDH-PNUD: 2001.

23 Entrevista hecha por el autor con Edmundo Urrutia, 21 de marzo de 2003. Sobre el tema, continúa así: *"Ya no podemos seguir pensando al Estado guatemalteco y a cualquier Estado como mero reflejo, como un instrumento, como una variable dependiente. En una democracia, por su propia naturaleza, debe enfrentarse a esta condición. Vinicio Cerezo, Ramiro de León, Alvaro Arzú, Alfonso Portillo, cada uno por razones distintas, y por razones iguales, se enfrentaron al sector privado, fiscales están casi en todos. En una democracia es más probable, no es inevitable, que haya autonomía del Estado. La pregunta es su carácter relativo, cuáles son los intereses que prevalecen, cuáles son los poderes fácticos, y aquí en Guatemala tenemos el desafío de neutralizar sino destruir a los poderes fácticos, empezando por diferenciarlos. Está el sector del capital, la embajada norteamericana. Pero están los poderes clandestinos, los ocultos, que distorsionan desproporcionadamente y por eso son los más peligrosos, que conllevan su prioritaria eliminación, y luego como neutralizar a los otros poderes fácticos.*

*Cómo podemos lograr construir un sistema democrático que supere la influencia desmesurada que los poderes fácticos tienen sobre el sistema político, para darle un nuevo contenido al Estado, para que no sólo tenga autonomía relativa, sino tenga tal concentración de poder que pueda estar por encima de las clases.”*

24 Continúa el examen afirmando que: *“Un aspecto inicial a recordar, es que el individuo aislado y sus intereses personales son más importantes en cuanto él es miembro de la comunidad y sus intereses son colectivos. El espacio que se llama Sociedad Civil es el sitio en donde cobran relevancia los intereses individuales y en el que surge la figura del ciudadano. Desde un punto de vista teórico, si los intereses individuales son susceptibles de presentarse en forma asociativa, adquieren importancia pública. El argumento decisivo es que los intereses particulares, del ciudadano aislado, existen con más fuerza por su condición de fenómeno colectivo, en asociación.»*

25 Entrevista hecha por el autor a Edumundo Urrutia, 21 de marzo de 2003.

26 Torres Rivas, Análisis de Coyuntura, abril 2002. En el mismo texto no editado, señala: *“Los Partidos Políticos son volátiles, pues aún no logran asegurar la lealtad de los votantes, sobre todo los que han hecho gobierno; experimentan desintegraciones personalistas, y el pluralismo degenera en fragmentación partidaria; tienen una débil implantación nacional y una gran timidez programática/ideológica. La historia reciente del país reitera la noción de que cuando no hay partidos fuertes y estables la legitimidad del régimen es menor y la ineficacia aumenta. Las relaciones entre los poderes del Estado tienen que ser fluidas, estrechamente colaborativas pero independientes. Tres de los cuatro gobiernos (DC, PAN, FRG) gozaron de mayoría relativa en el Congreso, lo cual no es intrínsecamente malo. Por el contrario, en cualquier democracia, la mayoría es una garantía de estabilidad aun cuando actúe como ‘aplanadora’. Aquí esto ha sido motivo de queja. ¿Por qué un partido va a renunciar al uso de su legítima mayoría? Lo malo es cuando la ilusión de la mayoría relativa limita el debate parlamentario y reduce el papel de la oposición. Pero desde 1986 las fuerzas de oposición se comportan como un factor de obstrucción, con una actitud negativa, innecesariamente crítica, electorera, sin advertir que también desde la oposición se gobierna”.*

27 Entrevista hecha por el autor a Edmundo Urrutia ( 24 de marzo de 2003).

28 Entrevista hecha por el autor a Edmundo Urrutia ( 24 de marzo de 2003).

29 Al respecto de ésta temática, Torres Rivas en el análisis de coyuntura citado, afirma: *"En Guatemala los actores autoritarios y los poderosos intereses responsables de las desigualdades económicas, de la discriminación, y las exclusiones están vivos y quieren seguir influyendo con un Estado débil y desfinanciado. El descontento crece pero tiene distintos orígenes. Los intentos por aumentar la carga tributaria y cumplir con los Acuerdos de Paz, el proyecto de castigar a los evasores y otras denuncias que afectarían al sector privado, han puesto en pie de lucha a grupos empresariales"*.

30 Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. *"De hecho, en promedio, la proporción de los ingresos por concepto de impuestos indirectos se ha estabilizado en alrededor de 73 % de los ingresos tributarios durante toda la década de 1990. Casi todos los países de América Latina recaudan entre el 70 % y el 80 % de los ingresos tributarios gracias a los impuestos indirectos."*

31 Este causal de conflicto entre los actores políticos y económicos, en disputa por la hegemonía de Estado, lo introdujo la política económica liberal, auspiciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En Guatemala, la condición para la obtención de crédito para iniciar la democracia, fue la creación del IVA. *"El 11 de julio de 1983 se promulgaron los decretos que suprimieron 13 impuestos y tasas y creaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa de 10 % (....). Esto constituyó la mayor novedad en la vida tributaria nacional. La ley respectiva introdujo la figura del crédito fiscal y fijó la liquidación mensual."* (VALDEZ, 1998: 58).

32 Entrevista realizada por el autor a Enrique Álvarez -asesor técnico de los Acuerdos de Paz- (27 de marzo de 2003).

33 Entrevista realizada por el autor a Anahí Herrera -ASIES y miembro de la CSPF- 28 de marzo de 2003.

**34** Entrevista realizada por el autor a Anahí Herrera -ASIES y miembro de la CSPF- (28 de marzo de 2003)

**35** Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero -integrante del colectivo de organizaciones sociales y actualmente secretario general adjunto de URNG- (29 de marzo de 2003)

**36** Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero-integrante del colectivo de organizaciones sociales y actualmente secretario general adjunto de URNG- (29 de marzo de 2003)

**37** Entrevista realizada por el autor a Enrique Álvarez -asesor técnico de los Acuerdos de Paz entonces- (27 de marzo de 2003).

**38** Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía en 2001, publicado en El Periódico, 20 de julio de 2003.



## **B**ibliografía

ACCIÓN CIUDADANA (2000): Impunidad y corrupción en el ámbito fiscal. *Guatemala, Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Colección de Educación Fiscal No. 3.*

AGUILERA, Gabriel (1993): "Guatemala: transición sin llegar a ninguna parte". en: *Revista Nueva Sociedad. Guatemala, USAC.*

AGUILERA, Gabriel - BRAN, Rosalinda - OGALDES, Claudinne (1996): Buscando la paz. El Bienio 1994-1995. *Guatemala, FLACSO, Debate No. 32.*

ÁLVAREZ, Enrique - CHOCOJ, Mario - NORIEGA, Arnoldo (2001): Cuando la sociedad guatemalteca se encuentra: La Negociación Política del Pacto Fiscal. *Guatemala, IPES / UNESCO.:*

ARBÓS, Xavier - GINER, Salvador (1993): La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. *Barcelona, Editorial Siglo XXI de España, Colección Sociología y Política.*

BOLAÑOS de ZARCO, Teresa (1996): La culebra en la corbata. *México, editorial Diana.*

CAMPOSECO, Roberto - GONZÁLEZ, Carlos Enrique (2000): Las Implicaciones Macroeconómicas del Desbalance Fiscal y su Sostenibilidad a Mediano y Largo Plazo. *Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 7.*

CEG (1994): Guatemala: Conflicto armado y negociación. *México, Centro de Estudios de Guatemala.*

CEG (1997): De la comisión de acompañamiento sobre el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz. *México, CEG.*

*CEH (1999): Memoria del silencio (12 tomos), Guatemala, Comisión del Esclarecimiento Histórico.*

*CEPAL (1998): Pacto Fiscal: Fortalezas y Debilidades. Comisión Económica para América Latina.*

*CHÁVEZ MIÑOS, Daniel (2000): ¿Democracia participativa en Guatemala?: la descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales. Guatemala, Movimundo, Embajada de los Países Bajos.*

*Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (1997): Valoraciones de la comisión de acompañamiento sobre el Cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz. Guatemala.*

*Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) (1999): Hacia un pacto fiscal en Guatemala. Guatemala.*

*CRESPO, Ismael - MATEOS, Araceli (2000): Elementos de gobernabilidad consolidación democrática en América Latina. Guatemala, FLACSO, Revista Diálogo No. 11. (Trabajos presentados igualmente en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca).*

*ESCOBAR, Rolando - MORALES, Ana Maritza (2000): Relación Estado-Contribuyente. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 4.*

*FIGUEREDO, Lionel - NARCISO, Juan José (2000): Administración Tributaria. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 5.*

*GÁLVEZ BORRELL, Víctor - PONTEVIN, René - GONZÁLEZ, Carlos (1993): Estado, participación popular y democratización. Guatemala, FLACSO.*

*GAMBOA, Nuria - TRENTAVIZI, Bárbara (2001): La Guatemala posible: la senda del pacto fiscal. Guatemala, Hombres de Maíz.*

*Gobierno de Guatemala (2000): Pacto Fiscal: Por un Futuro de Paz y Desarrollo. Guatemala, 25 mayo 2000.*

GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro (1995): De la Guerra...A la Guerra. La difícil transición política en Guatemala. *Guatemala, Fondo de Cultura editorial.*

GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro (1991) Política de transición a Guatemala (1980-1990). *Guatemala, Fuerzas Armadas.*

HARDT, Michael - NEGRI, Antonio (2002): Imperio. *Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.*

INFORPRESS CENTROAMERICANA (1995): Compendio del proceso de paz I: análisis, cronologías, documentos, acuerdos, 1986-1994. *Guatemala, Inforpress Centroamericana.*

INFORPRESS CENTROAMERICANA (1997): Compendio del proceso de paz II: análisis, cronologías, documentos, acuerdos, 1995-96. *Guatemala, Inforpress Centroamericana.*

JONAS, Susanne (2000): De Centauros y Palomas: El proceso de paz Guatemalteca. *Guatemala, FLACSO.*

KRUIJT, Dirk - MEURS, Rudie (2000): El guerrillero y el general. Rodrigo Asturias y Julio Balconi. Sobre la guerra y la paz en Guatemala. *Guatemala, FLACSO.*

MARTI, Werner Johannes (1994): The Private Sector, the State and Economic Development. *Austin (EUA), Universidad de Texas.*

McCLEARY, Rachel M. (1999): Imponiendo la Democracia: Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. *Artemis Edinter, Guatemala.*

MINUGUA (2001): Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala. *Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.*

MONZÓN GARCÍA, Samuel (2000): Introducción al proceso de la investigación científica. *Guatemala, Editorial Oscar de León Palacios, Colección Fundamentos.*

MORFINS, Anabella - MONTENEGRO, Mario Leonel (2000): Gestión del Patrimonio del Estado. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No.2.

ODHA (1998): Guatemala Nunca Más (cuatro tomos). Guatemala, Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado.

ORPA (1995): Aclarando el camino. Experiencias y lecciones del Movimiento Revolucionario Guatemalteco. Guatemala, Organización del Pueblo en Armas.

PALENCIA, Mayra (2000): Hacia el Fortalecimiento de la Interlocución, el Consenso y la Formación de Recursos Humanos en Materia Fiscal. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 1.

PALENCIA, Mayra (2002): El Estado para el capital: La arena fiscal, la manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Guatemala, FLACSO

PÉREZ, José Antonio (2000): Eficiencia y Equidad del Gasto Público en Guatemala. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 8.

PNUD (1998): Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano. Guatemala, PNUD

PONCIANO CASTELLANOS, Karen (1996): El rol de la Sociedad Civil en los procesos de paz de Guatemala y el Salvador. Procesos de negociación comparados. Guatemala, INCEP, Temas y Documentos, Panorama Centroamericano, No. 64.

POULANTZAS, (1968): Poder político y clases sociales en el estado capitalista. Siglo XXI, México.

REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1989): "Transición política en Guatemala y sus perspectivas". En: USAC: Revista de la Universidad de San Carlos, No. 6. Guatemala.

REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1996): "Transición democrática y construcción de la paz en Guatemala" en Panorama Centroamericano. Pensamiento y Acción. No. 43, p. 59-63. Guatemala.

## *La impostura de la falsa democracia (II)*

---

*REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1997):* Los complejos senderos de la paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México. *Guatemala, INCEP, Temas y Documentos de debate, No. 68.*

*RODAS, Pablo (2000):* Ante la Titubeante Política Tributaria: El reto es trazar lineamientos a largo plazo. *Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 9.*

*ROSADA GRANADOS, Héctor (2001):* Análisis de coyuntura para la Fundación Soros. *Guatemala, Ed Fundación Soros.*

*SCHIRMER, Jennifer (2001)* Intimidaciones del proyecto político de los militares. *Guatemala, FLACSO.*

*SCHLESINGER, Stephen - KINZER, Stephen (1987):* Fruta amarga. La CIA en Guatemala. *México, Siglo veintiuno editores.*

*SOLÓRZANO MARTÍNEZ, Mario (1987):* Guatemala: autoritarismo y democracia. *San José, Costa Rica, EDUCA / FLACSO.*

*SOLORZANO MARTÍNEZ, Mario (1998):* "Participación y Democracia en Guatemala" dentro de: Pasos hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación. *San Salvador, Fundación Guillermo Maurel Ungo (FUNDAUNGO).*

*TORRES RIVAS, Edelberto (1998) - AGUILERA, Gabriel (1998):* Del autoritarismo a la paz. *Guatemala, FLACSO.*

*TOURAIN, Alain (1998):* ¿Que es la democracia?. *Barcelona, Ariel.*

*TZUNUN (2000):* Política Fiscal y sus reformas en Guatemala. *Guatemala, USAC.*

*URNG (1987):* Declaración Política de la URNG en su quinto aniversario. *Guatemala.*

*URNG (1998):* Cumplimiento de los acuerdos de paz. *Guatemala, Enero-Septiembre 1998.*

URNG (1999): Balance del proceso de paz 1997-1999. *Guatemala, Octubre 1999.*

URRUTIA (2000): Ensayos sobre la viabilidad política del Pacto Fiscal. *Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 10.*

VALDEZ, J. Fernando - PALENCIA PRADO, Mayra (1998): Los dominios del poder: La encrucijada tributaria. *Guatemala, FLACSO.*

VALDEZ, José (2000): La Viabilidad de un Pacto Fiscal en Guatemala: para los Empresarios y la Sociedad Civil. *Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 6.*

VVAA (1996): Esquipulas 10 años después. El proceso de paz el reto del desarrollo humano en Centro América. *Guatemala, INCEP.*

VVAA (1997): Guatemala. El proceso de negociación para la búsqueda de la paz. Los acuerdos sustantivos firmados entre el Gobierno de Guatemala y la URNG. *Guatemala, URNG.*

VVAA (1998): Acuerdos de paz. *Guatemala, Ed. Universidad Rafael Landívar.*

VVAA (1998a): Guatemala 1983-1997 ¿Hacia dónde va la transición?. *Guatemala, FLACSO, Debate n.38.*

VVAA (2000): Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala. *Guatemala, Publicación en prensa. 20 de junio del 2000*

VVAA (2002): A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico. *Guatemala, FLACSO.*



***Associació  
d'Amistat  
amb el Poble  
de Guatemala***

***Casa de la Solidaritat***  
*c/ Vistalegre, 15, baixos*  
*08001 Barcelona*  
*Tel. 93 443 43 92*

***Més informació a:***  
*<http://www.aapguatemala.org>*  
*[aapguatemala@yahoo.es](mailto:aapguatemala@yahoo.es)*

***Amb el suport de:***

