

**Análisis de
coyuntura**

Tanto va la tinaja a la fuente

IPNUSAC

El súbito agravamiento de la crisis política e institucional, detonado por la obscura forma en que la mayoría del Congreso de la República aprobó un fallido presupuesto de ingresos y gastos del Estado para 2021, el regreso de la inconformidad ciudadana a las plazas, así como la respuesta de provocación, infiltración y fuerza dada por el gobierno del presidente Alejandro Giammattei, caracterizan el acontecer nacional en la segunda quincena de noviembre. Como si el país no hubiese tenido suficiente con dos desastrosas tormentas tropicales al inicio del mes, ahora se lo ha llevado a una tormenta política cuyo curso es de pronóstico reservado, en medio de la pandemia de COVID-19 de menor intensidad pero aún amenazante.

Diez días que conmovieron a Guatemala

Guardando todas las proporciones y las significaciones históricas, los acontecimientos desatados por la encerrona y el madrugue parlamentario del 17-18 de noviembre dan pie a la evocación del título de un texto clásico, *Diez días que conmovieron al mundo*,

del periodista estadounidense, John Reed. En efecto, aunque se presagiaba que la aprobación del presupuesto estatal sería por lo menos polémica, nadie –salvo sus artífices– habría pensado 24 horas antes del 17 de noviembre, que en el Congreso de la República se daría un paso tan temerario como promover, como se hizo, la aprobación “de urgencia nacional” del ahora archivado –virtualmente “no-nato”– Decreto 33-2020,

Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2021, por un monto de Q99 mil 700 millones.

Y del mismo modo que nadie con alguna sensatez política podría haber sospechado la temeridad parlamentaria, tampoco debe haber nadie que pudiese imaginar –menos que nadie, sus instigadores– un vuelco de la situación que, al cierre de estas notas, tienen al país con este balance de la situación:

a) El regreso de la ciudadanía conforme a las plazas y las calles; incluyendo la movilización de autoridades ancestrales y pueblos indígenas, que advierten de su capacidad para paralizar al país. Paralizadas por largos meses de confinamiento y distanciamiento físico, la inconformidad y la protesta social se fueron acumulando, con algunas manifestaciones esporádicas a lo largo de diez meses, pero ahora ha asumido un papel protagónico, haciendo justificable la expresión popular con que titulamos este análisis: tanto va la tinaja a la fuente, que al fin se rompe. Y está claro que lo del presupuesto fue la gota que colmó la paciencia social, pero la movilización

ciudadana tiene como fondo el rechazo a cómo el gobierno de Giammattei, en alianza con políticos desprestigiados y una cúpula empresarial percibida como avariciosa protectora de sus exclusivos intereses, ha gestionado la crisis sanitaria, económico-social y ambiental. ¿Hasta dónde y hasta cuándo se mantendrá la presencia ciudadana en las plazas? El gobierno parece decidido a aplacarla, enfriarla, disolverla, apelando tanto al uso de la fuerza y otros medios no ortodoxos, para nada soportes reales de una gobernabilidad democrática.

b) La aparentemente irreversible ruptura entre Giammattei y su vicepresidente, Guillermo Castillo, colofón de un distanciamiento entre ambos de conocimiento público desde meses atrás, acentuado ahora por la discrepancia por el manejo del asunto presupuestario, las acciones de fuerza por parte del jefe del Ejecutivo y el ministerio de Gobernación frente a las manifestaciones de descontento ciudadano. Tensión llevada a un punto muy agudo con la, por ahora desatendida, propuesta de Castillo de la renuncia simultánea de ambos mandatarios.

- c) Un torpe intento gubernamental de abortar la movilización ciudadana mediante el uso de la fuerza policial y el empleo de infiltrados provocadores de violencia para desacreditar las manifestaciones pacíficas (quema de una parte del edificio del Congreso de la República el 21 de noviembre y quema de un bus durante la manifestación del 28 de noviembre, así como la agresión contra agentes de la Policía Nacional Civil). Este proceder gubernamental, del que hay suficiente evidencia acumulada, marca un retroceso claro en la concepción y la práctica de la seguridad pública, cuyo sesgo autoritario se empezó a temer desde que se conoció la presencia muy influyente de ex militares contrainsurgentes en los cuadros de dirección de los temas de seguridad en el gobernante partido Vamos.
- d) El bochornoso acto de “matar en la cuna” al ya aprobado decreto 33-2020 por parte de quienes lo habían aprobado con nocturnidad, para evitar a Giammattei el sonrojo de vetarlo. Aunque es pública –prácticamente desde el inicio del período constitucional 2020-2024– la supeditación del Organismo Legislativo al Ejecutivo (vía la construcción de una alianza conservadora encabezada por Allan Rodríguez con la bendición y el impulso personal de Giammattei), mediante el recurso de “archivar” el decreto de marras se pretende exculpar de responsabilidad política al presidente de la República y su ministro de Finanzas Públicas, Álvaro González Ricci, evitando responder a la demandada ciudadana de vetar el presupuesto aprobado. Con esto, además, se evade el riesgo de lesionar la coalición pro oficialista en el Legislativo y, por añadidura, proyectar la ficticia imagen de un Ejecutivo actuando como buen componedor de una situación que él mismo –en el mejor de los casos– contribuyó a crear.
- e) El inicio de un precario diálogo entre el gobierno y algunos actores sociales (básicamente el empresariado) para acordar ajustes al presupuesto 2020 que seguirá vigente para 2021, cuyo significado –como se dijo en un párrafo anterior– sirve al propósito de presentar la imagen de un Ejecutivo como “providencial” gestor de la búsqueda de acuerdos y dialogante, pero que no pasa de ser un espejismo más dado

que toda la conducta gubernamental en casi 11 meses ha ido en sentido contrario. Como quedó claro a raíz de una primera reunión convocada por el gobierno el 24 de noviembre, las condiciones para un diálogo nacional –aun así sea acotado al ámbito fiscal-presupuestario– son muy frágiles: lo corrobora la negativa a participar de entidades invitadas (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI; Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, y Coordinadora de ONG y Cooperativas, CONGCOOP) y el posterior condicionamiento del Consejo Superior Universitario de la USAC a continuar en ese espacio a la destitución del ministro de Gobernación, Gendry Reyes. Con una parte de la sociedad demandando la renuncia del presidente Giammattei –en especial autoridades ancestrales indígenas– y otra dispuesta a seguir manifestándose en las plazas, queda claro que el gobierno se está quedando solo, teniendo casi como único interlocutores a las cúpulas empresariales.

- f) Una polémica solicitud al secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis

Almagro, para que se aplique a Guatemala la Carta Democrática Interamericana, pedido que recibió como inmediata respuesta el envío de una misión de la entidad continental a partir del 27 de noviembre y durante varios días se entrevistó con representantes del Estado y la sociedad. Algunos de estos declinaron participar en las reuniones bajo el argumento de que la invocación de la Carta Interamericana es un subterfugio del gobierno para victimizarse, cuando está totalmente claro que no hay una amenaza de golpe de Estado ni deposición violenta del Ejecutivo. Argumento que también fue repetido por quienes sí acudieron a las citas con la misión encabezada por Fulvio Pompeo, y a la cual señalaron que si hay rupturas del orden constitucional estas se originan en las maniobras –alentadas por el Ejecutivo– dirigidas a no elegir a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones, incumpliendo resolución expresa de la Corte de Constitucionalidad (CC); o los afanes de tomar control de esta última, orquestados desde la actual CSJ, y por integrantes de la coalición conservadora que dirige al

Congreso de la República, así como las constantes amenazas de defenestrar al Procurador de los Derechos Humanos, Jordán Rodas, entre otras manifestaciones de la crisis de la institucionalidad del Estado.

Algunos entretelones de la aprobación del fallido presupuesto 2021

Como ya se dijo, la madrugada del 18 de noviembre finalizó con una agotadora sesión legislativa, luego de que los diputados recibieran el dictamen de la comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) en la tarde del 17, convocando ese mismo día a sesión plenaria, bajo los consensos de una aplanadora de partidos afines al gobierno, que la prensa bien informó que mantuvieron reuniones de “sólo los de la foto”. En esos arreglos a escondidas, la mayoría pro oficialista de la citada comisión acordó reacomodos diversos en relación con destinos que —como muy bien la población y los medios se percataron— que en lugar de orientarse a las graves amenazas de la pandemia, de los riesgos y desastres, o la mitigación del cambio climático, y de las grandes necesidades sociales, era principalmente un barril sin fondo, caprichoso por cierto, orientados

a satisfacer los soportes políticos del actual gobierno, vinculados a las bases de los líderes sindicales del Estado, algunos alcaldes aglutinado en la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y proveedores selectos de bienes y servicios, que atienden una maquinaria de gran tamaño, incluida en un presupuesto aprobado de Q. 99,700 millones.

El presupuesto enfrenta, como la mayoría de los de la región centroamericana, diversas rigideces derivadas de la constitucionalización y judicialización de asignaciones diversas, que dejan libre una corta magnitud de recursos para encarar los retos especiales de un plan de gobierno técnicamente diseñado, que en estos tiempos se ha insistido en las esferas oficiales que camina bajo la estrategia de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) a partir de todo un ejercicio de metas y objetivos específicos que han mantenido ocupados a diversos sectores de la sociedad civil alrededor del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (CONADUR).

El gobierno, y especialmente el gabinete económico plantearon una estrategia de reactivación equivalente a los Q4,500 millones, que contemplaba un cúmulo de

proyectos de infraestructura vial y diversos programas centrados en los ministerios de Economía y Agricultura, tal es el caso de la descentralización de oficinas de emprendimiento y el diseño e implementación de seguros y programas de garantía agrícola para fomentar y apoyar el crédito rural.

La bancada del opositor partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) encabezada en el área de las citaciones a funcionarios por el diputado Carlos Barreda, un hábil político y ex ministro de Finanzas Públicas, muy bien demostró semanas antes, luego de citar a improvisados funcionarios del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) que los ampliamente publicitados proyectos de reactivación presentan la misma rémora de muchos de su tipo: se carece del adecuado diseño técnico, en virtud de que el área de la pre inversión es una deuda pendiente del denominado Sistema Nacional de Inversión Pública y del clientelismo que impera en el que en los círculos congresiles y presupuestarios se conoce como Listado Geográfico de Obras.

Dada la falta de transparencia y adecuada rendición de cuentas con que se está ejecutando

el presupuesto, las citaciones a funcionarios adquieren una connotación muy importante para periodistas e investigadores y la publicidad con que se manejaron las inconsistencias del CIV en materia de nuevos proyectos llegaron incluso al despido muy publicitado de Fredy Chojolán, un contratista de obra pública, metido a funcionario, quien fue incapaz de defender adecuadamente los pormenores de la cartera a su cargo, y cuya sola focalización por la prensa independiente reveló los secretos a voces que se cocinan al interior del CIV.

Todo ello dio lugar inicialmente a una lenta devaluación del programa reactivador defendido y propuesto por el gabinete económico, y ante la falta de sustento tecnocrático y la amplitud con que hoy en día se manejan en el globo las cifras fiscales, dio lugar a los hábiles manotazos de la clase política para capitalizar en su beneficio propio la falta de sustento del anteproyecto presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Según el dictamen de la CFPM, Q63 mil 560 millones se destinarán para funcionamiento, Q20 mil 234 millones para inversión y Q15 mil 905 millones para el pago del servicio de la

deuda. Además, en cuanto a la utilización de más deuda pública, el citado presupuesto sí que alarmó a una población guiada por medios y tanques de pensamiento fundamentalmente conservadores en cuanto a lo que la cultura económica del medio considera como el pilar de una macroeconomía sana, que es orgullo de los altos tecnócratas. Al final, de acuerdo al dictamen, la emisión de bonos del Tesoro quedó autorizada en Q24.1 mil millones, mientras que el financiamiento externo quedó por Q6.9 mil millones, siendo entonces que la sumatoria de ambas fuentes de financiamiento quedó en Q31 mil millones, que equivale a que un 31 por ciento del financiamiento sería soportado por estas modalidades. Lo anterior significaba un déficit fiscal arriba del cuatro por ciento, alejado de la meta siempre conservadora de los banqueros centrales y los ministros de finanzas que han dominado, en donde alejarse del 2 por ciento, hacia arriba, es ya motivo de incontables columnas de opinión sobre el advenimiento de procesos inflacionarios, que son parte del dogma que se maneja en universidades privadas del país, y algunas veces en las aventuras docentes de tecnócratas que amplían sus proyectos de jubilación con docencia en la facultad de Economía de la USAC.

Cabe mencionar que el Congreso incluyó en su estrategia de aprobación todos los financiamientos externos engavetados, incluyendo los aprobados en las maratónicas sesiones para afrontar la pandemia y en las nuevas ofertas de la comunidad financiera internacional que, ni lenta ni perezosa, ofrece hoy por todos lados financiamientos de apoyo presupuestario. Esta vez el Congreso incluso contó con una línea de crédito cocinada en el Banco de Guatemala, y proveniente del sacrosanto Fondo Monetario Internacional por US\$ 594 millones, de rápida disponibilidad y para lo que la tecnocracia y la clase política tengan a bien destinar, y que en los países más avanzados se ha venido orientando a inversión en la gente; es decir a política social y fundamentalmente protección social.

La CFPM toma ventaja de algunos ecos optimistas, tan usuales en las autoridades del Banco de Guatemala, para empujar una prospectiva más alta en la captación tributaria forzando a la Superintendencia de Administración Tributaria a una meta de Q63 mil millones que, ni lento ni perezoso, el superintendente Marco Livio Díaz anticipó como poco probable, teniendo por supuesto en mente que año con

año el muy bien remunerado funcionario firma un convenio de recaudación con el presidente de la República.

El nuevo déficit fiscal planteado quedó entonces en el resultado histórico siguiente, que puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 1.
Déficit fiscal como porcentaje del PIB
2010-2021



Fuente: 2010-2019, Minfin; estimado 2020, Icefi; 2021 iniciativa de ley No. 5832.

En la descomposición de los Q4,500 millones mencionados, los ganadores resultaron ser los actores involucrados en el FODES y el Ministerio de Desarrollo Social y el Sistema de Consejos de Desarrollo y, por consiguiente las municipalidades del país, que recibieron una andanada de fondos de carácter distrital que

sobrepasan los Q1mil millones, dando ello lugar a numerosos reclamos y juicios de valor de opinadores y expertos en las finanzas públicas. Adicionalmente numerosas fundaciones y ONG afines a los diputados recibieron un desarticulado conjunto de asignaciones para fines diversos.

Y mientras tanto, la COVID-19 sigue asechando

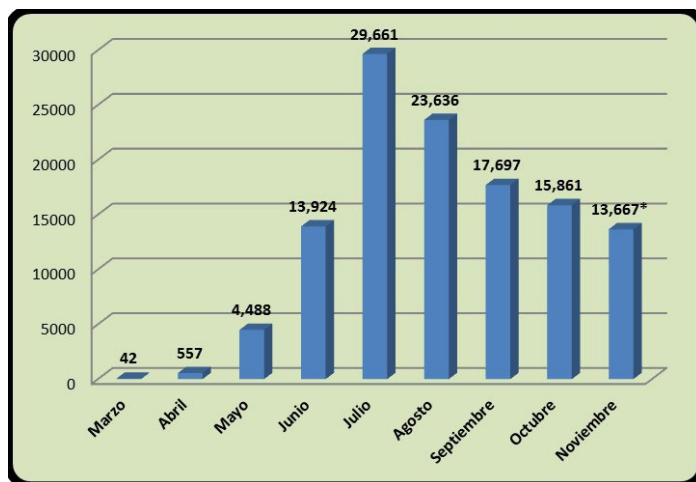
En medio del río revuelto de la crisis política e institucional, el tema que durante meses fue el centro de la atención pública –la epidemia de la COVID-19– pasó a segundo plano, a pesar de que el contagio sigue siendo una amenaza para la salud pública y sigue presente en niveles que no permiten el relajamiento de las medidas de prevención y contención.

Hasta el 29 de noviembre, de acuerdo con las siempre dudosas cifras oficiales, en el país se habían

reportado 122 mil 62 casos confirmados, desde el primero detectado el 13 de marzo. Siempre según la estadística gubernamental, hasta el penúltimo día del mes, se contabilizaban cuatro mil 171 personas fallecidas a causa del contagio, para una tasa de letalidad de 3.42 por ciento, la cual sigue siendo la más alta del istmo centroamericano.

Al considerar el comportamiento de la epidemia a lo largo del año (gráfica 2) se visualiza que noviembre aún se mantiene en un rango elevado de casos, en el nivel observado en junio, mes en el que se inició verdaderamente la expansión de la epidemia.

Gráfica 2.
Casos nuevos de COVID-19 por mes

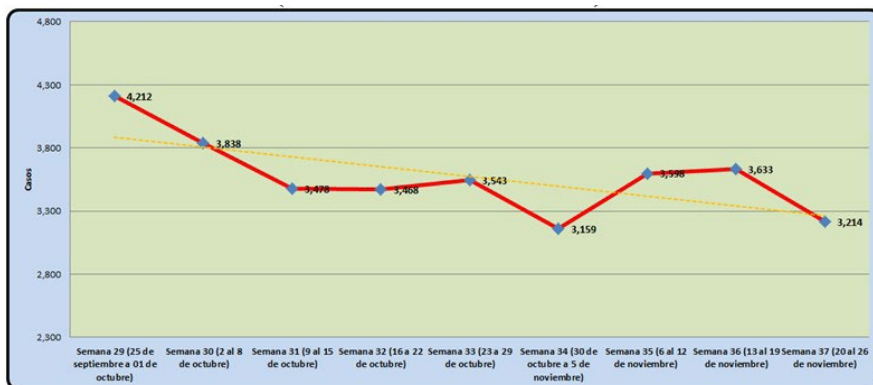


*Hasta el 29 de noviembre de 2020.
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Cuando se ve con más detenimiento lo ocurrido en noviembre, se confirma la tendencia a la reducción de contagios, pero de manera muy sinuosa y con alzas en algunas semanas del mes, como puede apreciarse en la gráfica siguiente.

En ella queda claro, además, que aún no se lograba llegar, hacia la semana 37, por debajo de la cota de tres mil casos por semana, lo cual sugiere la continuidad lenta en la reducción del contagio, que no puede considerarse –ni por asomo– como controlado.

Gráfica 3.
Casos semanales nuevos de COVID-19
(Semana 29 a semana 37)¹



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

1. La semana 1 de esta serie se empezó a contar desde 13 de marzo de 2020, cuando oficialmente se anunció la detección del primer caso en territorio guatemalteco.