

forzada ruptura con los dogmas del credo neoliberal sobre un Estado mínimo.

Siguiendo los pasos que muchísimos gobiernos del mundo están tomando para reforzar la capacidad estatal de respuesta a la crisis –tanto la sanitaria como la económica– el de Guatemala apunta hacia algo impensable hace apenas dos o tres semanas atrás: la creación de un fondo para la protección de los ingresos de unos 300 mil trabajadores suspendidos, que no es otra cosa que un seguro de desempleo y una forma de liberar a las empresas de la responsabilidad salarial con esos trabajadores.

También en esa línea se plantea la creación de un Bono Familia, que entregaría un mil quetzales mensuales, durante un trimestre, a dos millones de familias. Además de un Fondo de crédito rápido para pequeñas y medianas empresas, que beneficiaría a 300 mil familias más. En suma, aunque sea en caricatura, un giro hacia un Estado benefactor, tal vilipendiado

por mentores ideológicos del gobernante y su partido.

No menos relevante es lo relativo a los mecanismos de financiamiento de los 11 millardos de quetzales de este plan: la emisión y colocación de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala “los cuales deberán ser adquiridos por el Banco de Guatemala”. Tal es la forma que le encuentran para jugarle la vuelta al Artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual prohíbe a la Junta Monetaria autorizar al banco central otorgar “financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias”.⁴

El paquete de ampliación presupuestaria por 11 millardos de quetzales supone que la entrega de recursos a familias pobres y a trabajadores suspendidos se realizará durante tres meses. Ese plazo puede leerse como el tiempo que podría durar la vigencia de las medidas de distanciamiento social

4. En ese mismo artículo constitucional se dice que “Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofe o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República”.

y paralización de la actividad económica.

Este punto no ha sido aclarado aún por el gobierno, pero a la luz de lo que ocurre en otros países – entre ellos Estados Unidos– donde la pandemia tiene una dimensión doméstica que aún no se presenta en Guatemala, tal plazo podría ser insuficiente. Está claro que la fase de contención en la cual todavía nos encontramos no puede ser indefinida, y eso significa que lo peor de la crisis del contagio aún no ha llegado. La verdadera prueba para el país será, pues, cuando el futuro nos alcance.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas



Perspectiva

La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19, sus orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Edgar Balsells

Área Socioeconómica, IPNUSAC

Resumen

El cometido del presente artículo es analizar el Decreto 12-2020 recientemente aprobado por el Congreso de la República para la contención de la pandemia. Se aborda el articulado principal y se efectúan reflexiones sobre diseño y posibilidades iniciales de buena ejecución de los programas en el marco de un sector público asediado por múltiples falencias. Al principio y al final se elaboran diversas sistematizaciones teóricas teniendo en cuenta que estamos en los umbrales de un quiebre de ideas de política económica, principalmente monetario-financiera, ligadas con el pensamiento heterodoxo, el cual ha sido una inquietud particular de los autores desde el año 2015 durante su segunda incursión en el ambiente de FLACSO.

Palabras clave

Economía heterodoxa, neokeynesianismo, política monetaria, bancos centrales, política fiscal, política social.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Abstract

The purpose of this article is to analyze Decree 12-2020 recently approved by the Congress of the Republic for the containment of the pandemic. The main articulation is addressed and reflections are made on the design and initial possibilities of good implementation of the programmes within the framework of a public sector beset by multiple shortcomings. At the beginning and end, various theoretical systematizations are developed taking into account that we are on the threshold of a breakdown of economic policy ideas, mainly monetary-financial, linked to heterodox thinking, which has been the author's particular concern since 2015 during his second foray into the FLACSO environment.

Keywords

Heterodox economics, neo-keynesianism, monetary policy, central banks, fiscal policy, social policy.

Hacia un nuevo abordaje de la hacienda pública

A pesar de las complejidades del drama actual de la pandemia, muy bien se dice que las crisis traen oportunidades, y bien valen las nuevas sistematizaciones teórico-prácticas, y su adaptación al subdesarrollado ambiente tropical regional, cuando uno se visualiza un histórico quiebre en la teoría económica moderna. Releyendo a Lord Keynes y su tratado sobre la reforma monetaria, o bien a la doctora Alicia Girón y sus valiosas investigaciones sobre lo dinerario, aplicado a la realidad latinoamericana; e incluso remontándonos a viejos escritos de Suzanne de Brunhoff, o en la actualidad en las sistematizaciones actuales de Paul Krugman y de los teóricos de la Nueva Teoría Monetaria, uno sí que puede inferir valiosas conjeturas sobre los nuevos rumbos que se abren para la política pública, siendo que la ley que se analizará se implementará en un sector público entelerido y maniatado por la corrupción imperante, y el desdén hacia la acción colectiva.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

En este escrito, elaborado en los tiempos de auge de la gran pandemia global Covid-19 y cuando las estadísticas de muertos y víctimas han colocado a los Estados Unidos en el primer lugar, bien conviene reflexionar sobre política fiscal, monetaria y política pública en general, siendo ello el objetivo central del presente trabajo: el análisis crítico de una medida emergente, dentro de un presupuesto tamaño bonsái, en el marco de billonarios cocteles molotov-hacendarios, edificados en el mundo desarrollado, y que muy seguramente motivarán a la reelaboración de los libros de texto sobre ciencias sociales, finanzas y economía.

¿Con cascaritas de huevo?

El pasado miércoles 25 de marzo fue aprobada en el Congreso de la República, contando con un consenso pocas veces observado, la denominada "*Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus Covid 19*" (Decreto 12-2020). Para fondear las asignaciones del gasto se aprobaron previamente dos préstamos externos, proveniente

uno del Banco Mundial (BM) y otro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto global de US\$ 450 millones.

La ampliación presupuestaria que concretiza la fuente de financiamiento y las asignaciones respectivas, nos refleja, en términos del análisis de la ciencia política y la economía política por supuesto, las realidades actuales del poder; dado que al observar las acciones fiscales de las poliarquías de los ambientes desarrollados, no existe ni siquiera un parámetro serio de comparación, entre las leyes de emergencia de similar naturaleza que están siendo aprobadas en los Estados Unidos, Canadá, Europa y Reino Unido, con respecto a la ley que se analizará.

La Ley de Emergencia guatemalteca se institucionaliza mediante una ampliación presupuestaria de Q3,667.5 millones, o bien Q3.6 millardos, que sugiere comparaciones relativas con los US\$2.2 trillones aprobados en forma reciente por el Congreso, el Parlamento y la Casa Blanca. El tamaño fiscal de la Ley de Emergencia con respecto al PIB guatemalteco es únicamente del 0.6 por ciento por ciento, mientras que el peso de la iniciativa estadounidense, de acuerdo a Willem

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

Buiter, en su interesante artículo “Vienen los Helicópteros”, en la revista internacional Project Syndicate es equivalente al 9.2 por ciento del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos del año 2019.

La Ley de emergencia se plantea con un par de préstamos que, afortunadamente para el gobierno actual, se venían negociando a paso lento durante el gobierno de Jimmy Morales, gracias a la tradición de estas últimas dos décadas, por los desastres naturales, y por las penurias impositivas que, al postergar secularmente un diálogo fiscal de peso, obligan a recurrir desde los tiempos de Jorge Serrano Elías, a los préstamos de apoyo presupuestario, que han constituido una tabla salvadora, junto a la presencia creciente de bonos de la deuda interna, provenientes del atesoramiento del dinero, cobijado en los bancos del sistema y que constituye la expresión máxima de las sistematizaciones teóricas sobre esa compleja mercancía ficticia, que merece de un reestudio en estos momentos.

Así, lo que nuevamente sucede nos hace recordar ese dicho parroquiano “*con cascaritas de huevo güero*”, haciendo eco de

un artículo publicado en Plaza Pública por Vivian Guzmán, quien haciendo una reflexión sobre un grupo de profesionales, reunido en el 2011 para relanzar las propuestas del grupo promotor del diálogo fiscal, nos recordaba un indicador vergonzoso: “ocupamos los últimos lugares de América Latina en gasto público per cápita en educación y salud”, y de esa cuenta, afirma la columnista, recordando palabras vertidas por el ex Ministro de Finanzas Juan Alberto Fuentes: “*contamos con un presupuesto bonsái*”.

Una Ley con pocos dientes y sin cambios regulatorios de peso

El artículo primero contiene una serie de medidas iniciales, sanitarias, económicas, financieras y sociales para contener y mitigar los efectos de la pandemia. Seguidamente, en los artículos segundo y tercero dictan una serie de medidas regulatorias que, como suele suceder desde los años noventa, resultan ser tímidas, difusas y con pocos dientes: pedir

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

que la DIACO vigile que no se produzca acaparamiento, y que las gobernaciones departamentales y municipalidades apoyarán tal medida.

Además que el Instituto Nacional de Estadística publique un pliego de precios de referencia, vigentes a partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial. Mientras tanto el Ministerio de Economía *"debe garantizar el suministro de los productos"*. No se adiciona ningún poder sancionatorio, siendo entonces más retórica y espíritu, que una política pública específica que modifique los esquemas planteados.

Comenzando en el artículo cuarto y terminando en el octavo, se establecen una serie de consideraciones, también puramente discursivas, sobre el rectorado del Ministerio de Salud, muy bien establecido ya en la Ley del Organismo Ejecutivo, en el Código de Salud y en las disposiciones previas sobre el Estado de Calamidad: "El Ministerio de Salud como ente rector del Sistema de Salud debe dotar de la más amplia información sobre los procedimientos de prevención y sobre los cuidados de la pandemia". Además, el personal del Estado debe estar disponible al llamado

oficial". Adicionalmente otro tema retórico que suele hacerse de esa manera: "se podrá autorizar la redistribución de equipo e insumos médicos entre los diferentes hospitales públicos según las necesidades de la emergencia.

Cualquiera con dos dedos de frente y experiencia en políticas públicas habría esperado una serie de normas que apuren reglamentaciones excepcionales en materia de adquisiciones para operacionalizar la emergencia; que permitieran obviar el complejo, vetusto y muchas veces absurdo entramado de la actual Ley de Contrataciones, cuyas reformas, luego de los acontecimientos de la Plaza, bien permiten concluir hoy en día: *"fue peor el remedio que la enfermedad"*. Dicha ley es en parte culpable de la anemia en la inversión pública desde el 2015 hasta el presente, mientras que entes como el Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría de Cuentas y el propio Congreso de la República han sido incapaces de aprobar cambios que, de no hacerse de inmediato podrían ser factor causal de primer orden de la crisis humanitaria y de salud que se proyecta si la pandemia causa los estragos de Lombardía, Nueva York o Madrid y Barcelona.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Sobre las disposiciones económicas, fiscales y de seguridad social

El Capítulo I contiene las “medidas de impacto social”, siendo los artículos nueve y diez los que dictan tenues medidas para contener el pago de las colegiaturas del sistema privado de educación. La iniciativa prohíbe el cobro de multas por atrasos en la colegiatura mientras dure la emergencia, y vela porque no se mermen los aportes económicos de la alimentación escolar que, dicho sea de paso, la emisión de reglamento e implementación, merece otro estudio especial de carácter sectorial, por parte del área de investigación educativa del IPNUSAC y de otros ambientes de la Universidad de San Carlos.

Lo raquítico de las medidas de impacto social directo, muy bien merece todo un análisis sobre la decadencia del ambiente en términos de políticas sociales, siendo además que el objetivo primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, prioriza la

protección social como uno de los puntos de partida para mejorar las metas de bienestar de cara al año 2030, y que en estos momentos impactarán hacia mayor incumplimiento.

El Capítulo II, vinculado a los fondos como compensadores sociales y regulaciones, sí que nos pone a pensar desde el título: “Fondos y Programas como compensadores sociales”. El reinado de Álvaro Colom y Sandra Torres, representó a carta cabal el auge y la decadencia de los fondos sociales. Previamente a tal gobierno, ya existían propuestas que invitaban a la liquidación de los mismos.

El auge de los fondos sociales vino aparejado con las medidas de ajuste estructural desde mediados de los años ochenta. El Fondo de Emergencia Social de Bolivia fue uno de los primeros intentos y uno de sus primeros decisores, Juan Carriaga, pregonó por toda la región, la “viabilidad social de los programas de ajuste”.

En el estudio sobre “El Estado fragmentado y sus inspiradores”, (Balsells; 2016), al efectuar la periodización de cambios en las políticas públicas desde los cincuenta, enfatiza en las reformas

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

de los noventa, en donde diversas reformas sectoriales, bajo el liderazgo del Banco Mundial, se combinan con propuestas sobre el *"Estado subsidiario"*, con la proliferación de fondos de emergencia social y por la pobreza, incorporando así a las ONG y las denominadas *"organizaciones privadas en salud y educación"*, con el auge de programas como PRONADE; siendo que el actual gobierno, por su configuración humana y decisonal, retoma diversos experimentos, como una propuesta que se ha estado anunciando en el plan de emergencia del Organismo Ejecutivo, que precede al Decreto congresil, y que propone que los padres de familia se aglutinen en comités ejecutores para la construcción y remodelación escolar.

En el artículo citado, sobre las experiencias de los años noventa citamos un millonario convenio firmado entre el Ministerio de Salud y el Fondo de Inversión Social –FIS–, comandado por el economista Pablo Schneider, miembro del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), por US\$20 millones para el diseño de la reforma sectorial, siendo que luego Schneider firma un convenio con el CIEN para

utilizar consultores expertos, o bien subcontratar diseñadores e implementadores de la reforma sectorial de salud.

Los fondos sociales son principalmente fideicomisos constituidos en los bancos del sistema, sin embargo, luego de la decadencia de los más grandes, como FIS y FONAPAZ, han subsistido figuras como FODES (en el Ministerio de Desarrollo) y FONAGRO (en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación), siendo que ambos, durante la gestión de Jimmy Morales fueron objeto de crítica por el clientelismo y la ineptitud de la gestión.

Ahora bien, el FODES es la herencia de FONAPAZ, y por lo tanto conserva una serie de arquitecturas institucionales como la de estar constituido por un fideicomiso, teniendo tal figura una serie de dudas en el entramado de la corrupción reciente, develada por CICIG; al punto que conservando tales figuras se llegó a grandes escándalos como el conocido como Caja de Pandora, que tiene al FIDEMUNI, manejado por Álvaro Arzú, como el vehículo central para una serie de operaciones que hasta hoy en día amenazan con juicios penales al propio ex Ministro de Finanzas

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

Públicas de Jimmy Morales, Víctor Martínez, quien ha sido Concejal de la ciudad de Guatemala.

Mientras tanto el *“Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria”-FONAGRO-* es un fideicomiso constituido en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Con estos antecedentes, los diputados, ya llegada la madrugada, aprueban tres fondos más:

- Fondo de Emergencia –FEMER-
- Fondo de Protección de Capitales
- Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –Mipymes-

Veamos entonces la normativa básica creada:

El FEMER es establecido por el Congreso con una asignación de Q1,500 millones para constituir dos programas básicos: el primero consiste en la remodelación e infraestructura en el primero y segundo nivel de salud, especialmente para atender los efectos de la pandemia, con una

dotación de Q800 millones. Cabe agregar que en la normativa del articulado aparece la Universidad de San Carlos, y específicamente la Facultad de Farmacia que, bajo la rectoría del Ministerio de Salud, están autorizados para la realización de pruebas Covid-19. Específicamente se asignan Q100 millones para lo mismo, siendo imperativo que la Junta Directiva de tal Facultad, y el Consejo Superior Universitario pongan cartas en el asunto, siendo indispensable un plan de inversión a ser presentado de forma inmediata.

La segunda parte consiste en apoyo alimentario, a través del MIDES, en coordinación con el MAGA. Téngase en cuenta aquí que el Congreso comienza con priorizar a los adultos mayores que se encuentren en asilos, tema que debiera haber obligado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y específicamente al Vice Ministerio que se ocupa de la Previsión Social, que pareciera brillar por su ausencia en la política social de los gobiernos de la democracia, y cuya principal ocupación es atender la iniciativa que hizo héroe a Manuel Baldizón, con el Programa del Adulto Mayor, al que dicho sea de paso, en este Ley de Emergencia se le asignan Q100 millones más.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

El Congreso incluso delimita las modalidades de las transferencias a hogares, de la siguiente manera: ambos ministerios deberán conformar una base única de grupo meta. Se trabajará con entregas en especie o cupones canjeables en farmacias, tiendas de barrio, supermercados, depósitos de alimentos y otros. El valor nominal será definido por cada ministerio.

En la compleja redacción, a veces, del Decreto, queda una ventana de pugnas o duplicidades entre MAGA y MIDES, pues si bien el programa será ejecutado por FODES, domiciliado en MIDES, y se manda a que se coordinen, luego se prescribe que de lo asignado (Q700 millones) cada uno recibirá la mitad de los fondos.

En el mismo articulado se prescribe apartar Q100 millones para la ampliación de cobertura del Programa del Adulto Mayor, y Q100 millones para el olvidado tema de la economía familiar campesina, de la cual se sabe en los pasillos informales de la comunicación burocrática, que el actual ministro de Agricultura es un actor que le otorga poca credibilidad al tema, y mucho menos al sonado y truncado programa de la PNDRI

(Política Nacional de Desarrollo Rural Integrado), que algunos destellos de impulso, aun cuando mediatizado y tímido, tuvo con el anterior ministro de Jimmy Morales, Méndez Montenegro.

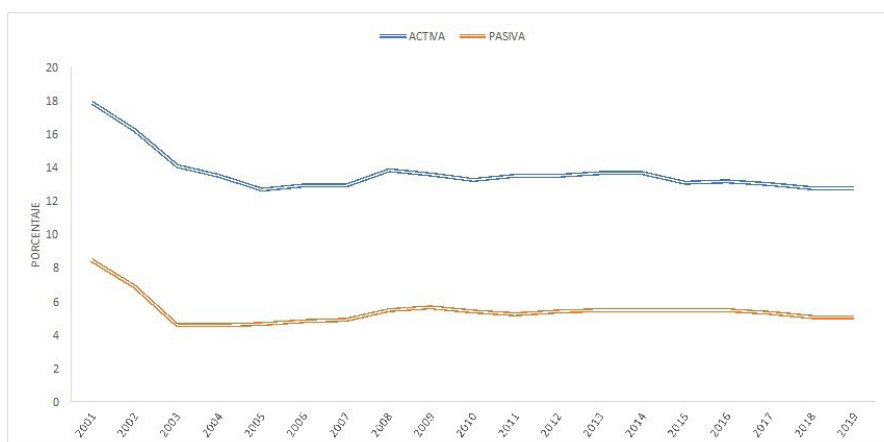
El Fondo para la Protección de capitales se constituye en el alicaído Crédito Hipotecario Nacional (CHN) con Q250 millones, destinado a financiar a profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito. El Congreso se encamina incluso a los detalles y prescribe que el crédito deberá tener una tasa preferencial no mayor al promedio de la tasa pasiva vigente que rija en el sistema bancario guatemalteco. Además, prescribe que tales créditos se otorgarán sin restricción para personas políticamente expuestas, quienes a todas luces no son las más vulnerables ante la tragedia Covid-19. Cabe indicar que la tasa pasiva promedio en Guatemala es extremadamente baja, en virtud de que el *spread* bancario es uno de los más anchos de la región, priorizando por supuesto la tasa activa de los créditos modales, es decir los créditos a sectores medios y populares que ronda en más del 10 por ciento, y en las tarjetas de crédito supera el 48 por ciento en diversos bancos.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Las tasas de interés en moneda nacional han seguido un extraño comportamiento similar desde el 2001, lo que permite múltiples conjeturas de la estructura

monopólica del sistema bancario guatemalteco, tema que sí merece ulterior análisis, estando de nuevo en el escenario el protagonismo necesario de la política monetaria.

Gráfica 1: brecha entre tasa activa y pasiva



Fuente: elaboración propia con datos del BANGUAT

Ahora vamos a uno de los programas más importantes, porque está dirigido al emprendedor informal principalmente, y se refiere al denominado hoy Fondo Mipymes, aposentado en el Viceministerio de la micro, pequeña y mediana empresa. Se le asignan Q400 millones con las mismas condiciones crediticias. Se ordena, al igual que al programa del CHN, que los créditos podrán

ser otorgados a los personajes “políticamente expuestos”, y uno se pregunta ¿qué tiene que ver un vulnerable propietario de una micro empresa con un cacique distrital? Pues nada. Resulta impensable que conocidos diputados de la oposición ni siquiera hayan dejado su voto razonado ante un tema que ha levantado las más variadas críticas. Y con razón.

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

A este respecto, el conocido columnista de Prensa Libre, Haroldo Shetemul, afirma lo siguiente:

Además, entregarán el dinero a los bancos del sistema y no a entidades de microfinanzas, que son las que efectivamente conocen la problemática de las mipymes, como bien señala el economista Édgar Balsells, ex ministro de Finanzas. Otro punto crítico es que las personas políticamente expuestas pueden ser proclives al enriquecimiento ilícito o a negocios ilícitos, pero cuando se incluye en la ley que no tendrán ninguna restricción a los créditos, se podría abrir la válvula a cualquier tipo de negocio.

El reto del fondo de MINECO resulta ser que lo otorgado toma la forma de lo que en el argot financiero se denomina “banco de segundo piso”, que dependerá en su colocación y cobro del conjunto de entidades financieras intermedias, adscritas al funcionamiento del Vice ministerio de la micro, pequeña y mediana empresa.

Resulta ser que tales entidades son las que comúnmente se conocen como “*sector de microfinan-*

zas”, que ha venido sufriendo múltiples cambios en los últimos tiempos, derivado de una Ley de Microfinanzas, impulsada por tal ministerio, pero bajo la égida de la Superintendencia de Bancos y del Banco de Guatemala, en donde lamentablemente no se comprendió bien el cometido de tales entidades, que tuvieron su auge en los tiempos del Vicepresidente Roberto Carpio Nicolle, quien no sólo inspiró el artículo 242 de la Constitución Política de la República, sino impulsó la capitalización de importantes entidades, que en su época de oro estuvieron aglutinadas en influyentes entidades y centros de pensamiento, adscritos a pensamientos de vanguardia en su época, tal es el caso de IDESAC y de ASINDES, siendo que ambas aún existen pero altamente disminuidas por la influencia de mecanismos privados y bancarios de funcionamiento, así como una errónea comprensión del tema “*sin fines de lucro*”, en el giro de negocios financieros para el combate a la pobreza.

Este delicado asunto también requiere de un tratamiento más sofisticado y específico, que no es precisamente este espacio, dedicado a la emergencia del Coronavirus, el más conveniente.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Lo que sí vale concluir es que el mundo *post coronavirus* nos debe retrotraer a formas de organización socioeconómica afines a un pensamiento político de carácter social en donde cabrán de nuevo mentalidades renovadas de carácter social cristiano, demócrata cristiano, social demócrata, socialista y otras variantes, tanto hacia el ala derecha, como la izquierda, y por supuesto del entorno latinoame-

ricano, post Mujica, post Chávez y en pleno desafío AMLO del querido México de hoy.

Sobre la Estructura Financiera de la Ampliación

Un cuadro esquemático de la ampliación, se presenta a continuación

Cuadro No.1: Detalle de la Ampliación Presupuestaria de marzo 2020

Descripción	Monto	%
Ministerio de Gobernación	450	12.3
Ministerio de Educación (salarios)	567.5	15.5
Ministerio de Salud MSPAS	1,200.0	32.7
Ministerio de Trabajo MINTRAB	50.0	1.4
Ministerio de Economía	400.0	10.9
Ministerio de Agricultura MAGA	400.0	10.9
Ministerio de Desarrollo -MIDES-	350.0	9.5
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	250.0	6.8
TOTAL	3667.5	100.0

Fuente: elaboración propia con base en Decreto 12-2020.

Un tema central con el que iniciamos el presente artículo es la capacidad *bonsái* de la clase política y su tecnocracia de alto nivel para hacerle frente a las crisis sociales principalmente. Y es que Guatemala es un país, no

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

sólo de vulnerabilidad climática y de desastres naturales, sino de alta vulnerabilidad y rezago social.

Por ejemplo, la denominada Red de Alerta Temprana contra la Hambruna llama al gobierno a prestar atención sobre el tema (Espina, 2020), que utiliza datos del proyecto de USAID denominado FEW NET, y advierte que entre febrero y mayo se presentará una situación de inseguridad alimentaria intensa, que desafía a once departamentos, con cinco municipios ya en estado crítico.

De acuerdo con dicho centro, mientras los cultivos de granos básicos crecen y se reciben ingresos provenientes de actividades como la zafra, que agrupa a los trabajadores agrícolas temporales, quienes trabajan hasta marzo, todo ello permite que se inicie la compra de alimentos e insumos para la siembra que empieza en julio. Y esto abarca al 59.3 por ciento de los hogares guatemaltecos; es decir, muy lejos de ese

grupo meta sobre el cual han insistido las altas autoridades del Organismo Ejecutivo de 166,000 personas, que no se sabe a ciencia cierta quiénes son.

Además, el grupo FEW NET añade que la extrema pobreza abarca al 23.4 por ciento de los hogares, localizados principalmente en el corredor seco, y que fueron la meta de apoyo, pero también de clientelismo del gobierno de Jimmy Morales y del MAGA de esos tiempos. Recordemos que en este año se espera una temporada intensa de sequía, conocida como el fenómeno del Niño.

Guatemala ha venido cerrando pobremente los indicadores sociales más emblemáticos, siendo que, de acuerdo al reportaje de Cindy Espina, el MSPAS registró la última semana epidemiológica del 2019 (22 al 28 de diciembre) una tasa de desnutrición aguda del 66.3 por cada 10 mil niños menores de cinco años, cerrando así con tasas similares a 2014.

Y así como ninguna mente responsable nos puede endilgar

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

la diletancia, el generalismo de la abstracción sin sentido, o bien la prédica farisea, o las recetas a lo curandero, concluimos en que para repensar opciones ha llegado de nuevo el turno a la economía heterodoxa, que ya había tenido un aventón con la crisis asiática, y luego con la debacle financiera del 2008-2009.

Pareciera ser que el pensamiento de lo monetario y sus políticas, y no precisamente para el salvataje de los bancos que alimentan el circuito económico, es una parte central del ejercicio del pensamiento actual. Con diversas variantes la economía heterodoxa está transitando entre propuestas convencionales de un corte propiamente neokeynesiano, hasta otras que podrían etiquetarse como menos convencionales aún, vinculadas a lo que hoy se conoce como Moderna Teoría Monetaria (MTM), cultivada en el mundo anglosajón; o bien, incluso enfoques marxistas renovados, aplicados al caso latinoamericano. En todas estas suben al estrado economistas que vienen trabajando desde hace varios años en el tema como Stephanie Kelton y Alicia Girón, así como Paul Krugman, Marc Lavoie y otros más.

En los primeros momentos de la firma del mega paquete fiscal de los Estados Unidos, de US\$2 trillones, en la revista virtual *Project Syndicate*, Willem Buiter, un jefe de economistas nada más y nada menos que del Citigroup, y actual profesor visitante de la Universidad de Columbia, en su artículo "*ahí vienen los helicópteros*", nos recuerda aquella famosa frase de Ben Benanke, mandamás de la FED (Banco central de Estados Unidos), cuando en la crisis financiera del 2008, clamó por una propuesta nada convencional, y nada ortodoxa, relacionada con el hecho de que una alternativa al QE, conocido en inglés como Quantitative Easing (relajamiento monetario), y cuando la economía está en su estado más crítico de inanición, o trampa de liquidez, habría que tirar dinero en helicóptero para que los bancos centrales paguen las necesidades de la gente. La monetización de los déficit fiscales con dinero inorgánico, o poniendo a funcionar la maquineta como suele decirse en territorio chapín.

Para comprender todo esto hay que remontarse a los principios básicos del dinero, desde una perspectiva del poder, de la hacienda pública, y no de la perspectiva light de los libros de economía monetaria

Edgar Balsells ◀ **La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas**

tradicional, en donde se aprenden tan sólo unos alcances de la epidermis: el dinero como un medio de cambio, con diferentes motivos, sin reflexionar mucho sobre su papel ficticio como mercancía, que nos transita hasta los más profundos campos de la economía política, y que son una parte intrínseca del estudio del capital, del circuito económico y del sistema de crédito.

Y es que la eficacia de las intervenciones de las autoridades monetarias depende de la capacidad de acción del banco central, el que actúa gracias a la centralización del sistema bancario, y de sus relaciones con el Estado. Luego está la configuración del sistema de crédito. Además, el banco central, que es un organismo semiprivado, puede aprovechar las crisis financieras para aumentar su poder, nos dice la francesa Suzanne De Brunhoff, pionera de los estudios sobre política monetaria luego de la post guerra.

Lo cierto es que de lo que se trata todo esto es de relaciones de poder, de pujas por el atesoramiento, por la posesión privada de dinero por parte de los sectores sociales con mayor influencia, y

por los instrumentos de política monetaria que se configuren.

Volviendo a la actualidad, y a partir de la firma del estímulo fiscal por el mandamás de la casa blanca, la teoría económica y la política pública y monetaria no volverán a ser la misma después de esta pandemia. Recordemos que con los libros de texto elaborados en esos grandes centros del dinero estudian alumnos desde el INCAE hasta las universidades privadas, e incluso hasta en la propia USAC y particularmente en la Facultad de Ciencias Económicas y sus postgrados.

Se habla así que es desde el banco central de donde salen las altas magnitudes de estímulos monetarios, mediante diversos instrumentos, ya sea comprando deuda del gobierno, o casi sacando del fino aire la fabricación del dinero, como bien lo ha dicho Paul Krugman de esta mega cifra de los 2 trillones.

En Estados Unidos, por ejemplo, la FED compra activos, y junto a las agencias gubernamentales se encargan de su asignación hacia hogares o empresas, como también tirando dinero desde un helicóptero, buscando recuperar la dinámica del consumo.

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

Expertas como Setephanie Kelton, muy bien dicen que el arte de lograr que un déficit fiscal no impacte negativamente en el circuito económico reside en colocar el dinero en áreas que provoquen los mayores efectos multiplicadores, y que con la reactivación se logre un incremento de la productividad, una recuperación del consumo, y el restablecimiento del sistema impositivo.

Y es que así como se habla de los grandes descubrimientos científicos, gradualmente se van construyendo las nuevas proposiciones económicas, renovadas a partir de la híper globalización y la post modernidad; y si bien hasta hace poco se hablaba de ideas obsoletas y de dinosaurios populistas, hoy los ingredientes heterodoxos están en la propia ley firmada por el supremo líder de la Casa Blanca.

En cuanto a Latinoamérica respecta, también hemos citado a la doctora Alicia Girón, quien muy bien indica: en el análisis del desarrollo de la sociedad contemporánea, el estudio del dinero cobra vida a partir de su creación, y es por ello que se amerita la profundización de su estudio (Girón, 2006, pág. 14). Debe adoptarse aquí una escuela más heterodoxa, y

es la que plantea la endogeneidad del dinero, y ello obliga al estudio crítico de las políticas monetarias ortodoxas que imperan aquí con el dogma ese de ser más papistas que el propio Papa. Y resulta ser entonces que el Estado, a través del banco central, simplemente crea el dinero en una sociedad, y además permite a empresas y familias establecer una relación estrecha de intercambio, en donde el mecanismo del crédito apunta a la expansión del capital financiero.

El Estado garantiza el valor de una moneda y fija la tasa de interés y la eficiencia marginal de la sociedad. Tales enunciados son totalmente contrarios a la posición ortodoxa del pensamiento hegemónico actual, donde la moneda no tiene importancia, el dinero es exógeno a la economía y el banco central tiene como misión controlar la inflación. (Girón, 2006, pág. 34). Debemos retornar así a la revisión de las posturas del chartalismo, en donde la creación del dinero surge a partir de actos de confianza en la promesa de una carta que permite mover el circuito económico.

En nuestro ensayo sobre la coyuntura económica guatemalteca 2019, bajo un análisis heterodoxo, nos hemos permitido actualizar y proponer

Edgar Balsells ◀ La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19: orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas

una prospectiva que iniciamos en el 2015 estando más activamente participando en Flacso Guatemala y teniendo contactos que anduvieron por Flacso México y Flacso Ecuador, como es el caso de Beatriz Zepeda, investigadora mexicana que por fortuna se cruzó en mi camino y me puso en exposición del ancho mundo de la heterodoxia de las nuevas ideas latinoamericanas.

Una actualización reciente aparece en el libro *Pensamiento Universitario Contemporáneo*, recientemente editado por la Universidad de San Carlos, y como que anticipa el advenimiento de una nueva recesión, aun cuando nunca imaginamos con la fisonomía y magnitudes de la actual.

En el citado artículo al abordar el pensamiento económico heterodoxo, desde el ámbito de las ciencias sociales, hacemos una digresión sobre los temas monetarios, al punto que se pensó con los editores en suprimirla, sin imaginar que hoy en día sería tan importante para comenzar al abordaje de las propuestas post crisis del Covid-19.

El gran problema del país es que en los círculos financieros se cultiva el dogma de la neutralidad

del dinero. Se trata como una mercancía neutra, que juega un papel fuera de la dinámica del Estado y del poder político, cuando no hay algo más político que esta mercancía ficticia, y de ahí la razón esa de tan folklórica conformación de la Junta Monetaria guatemalteca, en donde los designados de la banca juegan un papel predominante, teniendo información desde adentro.

El desafío es develar la no neutralidad del dinero y su funcionamiento como institución social, al igual que, por ejemplo, el mercado de trabajo. Concluimos entonces que la moneda es una creación del Estado. Es poder y su poder es monetario. El dinero es, por lo tanto endógeno y la banca central existe para asegurar la convertibilidad del dinero bancario; es decir, acomoda dinero para préstamos por parte del sistema bancario.

Al superarse en estos tiempos las proposiciones viejas de la teoría cuantitativa del dinero, pilar del pensamiento neoclásico, se abren nuevos horizontes para repensar el financiamiento del desarrollo e incluso la protección social, y dejar de seguir operando con cascaritas de huevo. Resulta ser este un agudo problema ideológico,