

ATAL

ALIANZA TÉCNICA DE APOYO AL LEGISLATIVO



LOS FACTORES CLAVE PARA LA INVERSIÓN Y LA AGENDA DE REFORMAS DE ATAL

I. POR QUÉ Y CÓMO CREAR UN AMBIENTE ADECUADO PARA LA INVERSIÓN

A nivel macroeconómico, la inversión es aquella parte de la producción nacional que no es consumida ni ahorrada, por lo que se traduce en la adquisición –por parte de los particulares y del gobierno- de activos productivos, tales como maquinaria, edificios, vehículos y carreteras, que resultan esenciales para que dicha producción se sostenga y aumente en el tiempo. Cuando la inversión en un país aumenta, crece la cantidad de bienes de capital (productivos) disponible por habitante y con ello se incrementa la producción y los ingresos por persona.

Fomentar la inversión debería ser, entonces, una prioridad de las políticas públicas, ya que la inversión es un factor esencial para el crecimiento económico y para mejorar los niveles de vida de la población. En Guatemala, la inversión es dramáticamente baja: en los últimos años, la formación de capital (inversión) representó menos del 15 por ciento del PIB, muy inferior a lo que en promedio se invierte, por ejemplo, en Latinoamérica (22 por ciento) o en las economías emergentes (33 por ciento).

Lo que es peor, la inversión en nuestro país muestra una tendencia claramente descendente: hace veinte años representaba más del 20 por ciento del PIB. En ese periodo, la inversión pública (carreteras, hospitales, escuelas) se ha desplomado, aunque también lo ha hecho la inversión privada; la proporción de la inversión extranjera directa dentro del PIB es a penas de un 4 por ciento y con tendencia a disminuir. Así, las posibilidades de crecimiento y generación de empleos se reducen enormemente.

Los expertos vienen señalando desde hace tiempo que el bajo nivel de confianza de los inversionistas en el país, junto con los cuellos de botella institucionales y la incertidumbre, explican los bajos niveles de inversión en el país. Y los índices de

gobernanza y de clima de negocios continúan siendo muy bajos comparados con los de otros países¹.

Es extensa la literatura que subraya cuán importantes son las expectativas para determinar las decisiones de inversión. Un estudio del Fondo Monetario Internacional² para Guatemala indicaba que la falta de confianza de los inversionistas y la incertidumbre eran, junto con las condiciones económicas internacionales, las principales razones de la baja inversión. Curiosamente, esos factores resultan en nuestro país mucho más decisivos para las decisiones de inversión que el nivel de las tasas de interés o el costo de la mano de obra.

De ahí la importancia que tiene la existencia de un estado de derecho, con instituciones eficientes y creíbles que brinden la certeza jurídica indispensable para un adecuado clima de negocios.

Los tres poderes del Estado están llamados a esforzarse en atraer la inversión ahora que la incertidumbre se cierne sobre el entorno económico internacional. Para atraer la inversión es necesario que el estado mantenga una serie de condiciones fundamentales que den confianza a los inversionistas. Algunas de estas condiciones, las de carácter macroeconómico, parecen estar presentes en Guatemala: inflación bajo control, niveles relativamente bajos de pasivos en moneda extranjera, un régimen coherente de política monetaria y un déficit fiscal tolerable. Estas son condiciones que las autoridades monetarias y fiscales deben preservar. Pero hay otras condiciones, más de carácter institucional, cuya ausencia explica las razones verdaderas por las cuales nuestro país es tan poco atractivo para la inversión.

La debilidad institucional impide que exista y se respete una política pública para el tratamiento de la inversión extranjera; las escasas obras públicas que se construyen carecen de la calidad y la magnitud que el país requiere; y, el necesario marco reglamentario e institucional (por ejemplo, para regular las consultas a las comunidades indígenas, dar estabilidad jurídica a las inversiones, o regular infraestructura vial) avanzan con extrema lentitud.

El Índice Global de Oportunidades, del Milken Institute³, que evalúa 145 países para medir su potencial atractivo para los inversionistas extranjeros. De los veinte países rankeados en Latinoamérica, Chile ocupa el puesto número 1 (36 a nivel mundial) con mayor potencial para atraer inversiones, seguido de Uruguay (48 en el mundo) y Costa Rica (55). Guatemala solo ocupa el puesto 11 en la Región (97 en el mundo).

Este índice se compone de cinco categorías y catorce subcategorías que miden los factores económicos, financieros, legales, regulatorios e institucionales que, en

¹ Ver Worldwide Governance Indicators: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

² Ve International Monetary Fund: Confidence as a Driver of Private Investment in Selected Countries of Central America, December 2020

³ Ver Milken Institute: Global Opportunity Index, 2022

conjunto, determinan el panorama de inversiones de un país. Guatemala califica relativamente bien solamente en la categoría de Estándares Internacionales y Políticas, que mide cuán integrado está el país a la comunidad internacional y cuánto se ajusta a las normas internacionales; ahí ocupamos el puesto 9 en Latinoamérica (77 en el mundo). En las otras cuatro categorías no nos va tan bien.

En la categoría de Servicios Financieros, que mide la profundidad y el acceso de los ciudadanos a los servicios financieros, aunque no estamos tan mal a nivel mundial (puesto 88), sí lo estamos a nivel latinoamericano (16). En la categoría de Marco institucional -que captura la medida en que las instituciones ayudan a la actividad empresarial mediante la transparencia, la innovación, la protección de los derechos de los inversionistas y la gobernanza pública- no calificamos bien a nivel regional (puesto 12) ni mundial (106).

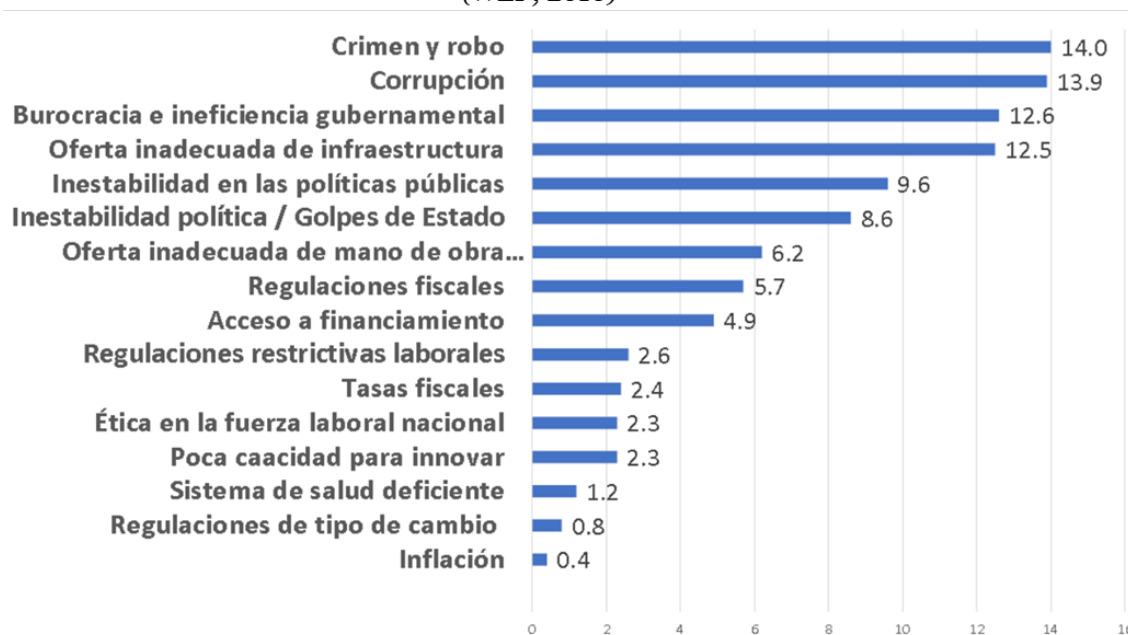
En la categoría de Fundamentos Económicos -que captura las perspectivas de crecimiento de la producción, el talento de la fuerza laboral y el potencial para la innovación- también nos mostramos muy mediocres (puesto 15 en Latinoamérica y 101 mundial). Y el peor desempeño lo tiene Guatemala en la categoría de Percepción de Negocios -que mide las limitaciones que enfrentan las empresas, así como la viabilidad y certeza jurídica para que las empresas resuelvan conflictos de todo tipo-, donde ocupamos puestos muy bajos (14 regional y 123 mundial)

Lo que a fin de cuentas refleja este índice es que, para atraer inversiones hacia Guatemala, no basta con identificar algunos sectores potencialmente “ganadores” y vendérselos a los posibles inversionistas. Ni basta con mejorar la “marca-país” hablando de nuestras bellezas naturales y culturales. Y, aunque necesario, tampoco es suficiente mantener la disciplina macroeconómica. Ante todo, el índice revela que los principales desafíos para los inversionistas se asocian a la falta de un marco legal sólido, transparente y predecible, incluyendo un sistema judicial eficaz y confiable.

Similar conclusión puede extraerse se la opinión que manifiestan los principales gestores de negocios en el país que han sido consultados, a través de los años, por el World Economic Forum⁴ y que han manifestado que los factores que más dificultan los negocios en Guatemala se relacionan, principalmente, con aspectos de naturaleza institucional, tal el caso de los niveles de criminalidad y corrupción, la ineficiencia gubernamental, la escasa infraestructura, la inestabilidad de las políticas públicas o la fragilidad del sistema político.

⁴ Ver The World Economic Forum, Global Copetitiveness Report, ediciones 2018 y 2019

*Factores que más dificultan los negocios
(WEF, 2018)*



*Porcentaje de respuestas de encuestados.

II. LISTADO PRIORIZADO DE FACTORES QUE FAVORECEN LA INVERSIÓN

Con base en los resultados de encuestas tales como la del WEF o la del índice *Doing Business* que calculaba el Banco Mundial, así como de estudios de casos de éxito para otros países, hemos seleccionado una veintena de factores clave para generar un clima atractivo para las inversiones, que hemos ordenado en función del grado de prioridad y relevancia que tales factores revisten para el caso de Guatemala.

1. Seguridad física y ciudadana;
2. Instituciones eficientes (calidad de las instituciones, transparencia, rendición de cuentas, calidad del gasto público);
3. Eficiencia gubernamental y poca burocracia;
4. Infraestructura de comunicaciones;
5. Estabilidad/predictibilidad macroeconómica;
6. Gobernabilidad/estabilidad política;
7. Calidad del capital humano (nivel salarial competitivo, educación, capacidades, morbilidades);
8. Ausencia de distorsiones del mercado laboral y productivo;
9. Sofisticación del sector financiero;

- 10. Certeza jurídica (incluyendo un sistema de protección de los derechos de propiedad);
- 11. Sistemas eficientes de resolución de conflictos contractuales;
- 12. Pocas barreras a la entrada al mercado y pocos trámites burocráticos;
- 13. Garantías legales de protección a las inversiones;
- 14. Bajos niveles de corrupción;
- 15. Capacidad de adopción de nuevas tecnologías;
- 16. Apertura al intercambio y esquemas de integración económica;
- 17. Actitudes y ambiente de negocios favorables;
- 18. Aglomeración: acumulación de actividades económicas, que llevan a externalidades positivas y economías de escala;
- 19. Tamaño del mercado atractivo; y,
- 20. Recursos naturales disponibles.

III. FACTORES CLAVE Y LA AGENDA DE POLÍTICAS/REGULACIONES DE ATAL ASOCIADAS A DICHS FACTORES

A partir de los veinte factores clave listados en el apartado anterior, a continuación presentamos un cuadro que asocia dichos factores con las políticas públicas o regulaciones estatales que deben impulsarse para potenciarlos. Mencionamos, en particular, aquellas políticas o regulaciones que se incluyen en la agenda de trabajo de la Fundación 2020 y de la Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo ATAL.

FACTOR	POLÍTICA/REGULACIÓN
1. Seguridad física y ciudadana	<i>Aplicación de la Ley Marco de Seguridad Nacional Reforma institucional/gobernanza del Ministerio del Interior/Seguridad</i>
2. Instituciones eficientes (calidad de las instituciones, transparencia, rendición de cuentas, calidad del gasto público)	<i>Ref. Ley Contraloría de Cuentas Ref. Ley de Probidad Ref. Ley Servicio Civil</i>
3. Eficiencia gubernamental y poca burocracia	<i>Ref. Ley de Amparo Ref. Ley OOJ, Ley OOL, Ley OOE Ref. LO del INE Ref. Ley de Clases Pasivas del Estado Ley de Supervisión de Obra Pública DESLEGISLACIÓN SISTEMÁTICA</i>
4. Infraestructura de comunicaciones	<i>Fondo de inversiones estratégicas</i>

	<i>Ley de Infraestructura (SIVIAL)</i> <i>Ley de obras por impuestos</i> <i>Ley de Supervisión de Obra Pública</i>
5. Estabilidad/predictibilidad macroeconómica	<i>Aplicación de la LOBanguat</i> <i>Ley de Responsabilidad fiscal</i> <i>Ref. Ley de Bancos</i>
6. Gobernabilidad/estabilidad política	<i>Ref. Ley Electoral y de Partidos Políticos</i>
7. Calidad del capital humano (nivel salarial competitivo, educación, capacidades, morbilidades)	<i>Ley Marco del Sistema Nacional de Educación</i> <i>Ley Marco del Sistema Nacional de Salud</i> <i>Reforma al sistema de combate a la malnutrición</i>
8. Ausencia de distorsiones del mercado laboral y productivo	<i>Ley/reglamento de trabajo a tiempo parcial</i> <i>Seguro de Desempleo (IGSS)</i>
9. Sofisticación del sector financiero	<i>Ref, Ley de Bancos</i>
10. Certeza jurídica (incluyendo un sistema de protección de los derechos de propiedad)	<i>Ref. LOOJ</i> <i>Ref. ley de Amparo</i> <i>Ref. Ley de Carrera Judicial</i>
11. Sistema eficiente de resolución de conflictos contractuales	<i>Ref. Ley de Arbitraje</i>
12. Pocas barreras a la entrada al mercado y pocos trámites burocráticos	<i>Aplicación de Ley Anti-Trámites</i> <i>Ventanillas únicas</i>
13. Garantías de protección de inversiones	<i>Ley de estabilidad jurídica para las inversiones</i> <i>Regulación de Consultas Comunitarias</i>
14. Bajos niveles de corrupción	<i>Ref. LOContraloría de Cuentas</i> <i>Ref. Ley de Probidad</i> <i>Ref. Ley Servicio Civil</i> <i>Ref. LEPP</i> <i>Ley de Supervisión de Obra Pública</i>

15. Capacidad de adopción de nuevas tecnologías	<i>Aplicación marco del INTECAP Aplicación marco inclusión financiera</i>
16. Apertura al intercambio y esquemas de integración económica	<i>Aplicación/profundización Mercado Común Centroamericano Bloque pro-comercio en OMC</i>
17. Actitudes y ambiente de negocios favorables	<i>(mejora de la calificación riesgo-país)</i>
18. Aglomeración: acumulación de actividades económicas, que llevan a externalidades positivas y economías de escala.	<i>Marco de Ciudades Intermedias</i>
19. Tamaño del mercado atractivo	<i>(aumento de productividad = aumento de crecimiento) (apertura comercial e integración económica)</i>
20. Recursos naturales disponibles	<i>Ley de Aguas Ref. Ley de Minería Reglamentación del Convenio 169 OIT</i>