

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN**

**EL PRESUPUESTO
PÚBLICO 2008 Y LOS
DESAFÍOS ECONÓMICO-
FINANCIEROS DEL
NUEVO GOBIERNO**

Edgar Durini Cárdenas

Guatemala, Noviembre 2007

“EL PRESUPUESTO PÚBLICO 2008 Y LOS DESAFÍOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DEL NUEVO GOBIERNO”

INTRODUCCIÓN

Con la realización del breve estudio cuyos resultados se presentan en esta oportunidad se trató básicamente de confrontar algunos de los principales desafíos de la agenda pública 2008-2012 con los aspectos básicos del programa de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), analizando de manera especial los aspectos sustantivos y los retos económico-financieros vinculados al cumplimiento de dicho programa.

En relación con los temas económico-financieros, los desafíos que se plantean para el mediano plazo deben ser atendidos con los recursos correspondientes a los cuatro presupuestos de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales 2008-2011. El presente estudio se relaciona con el primero de esos ejercicios, cuyo presupuesto se basa en la propuesta presentada por la Gran Alianza Nacional (GAN), fundamentalmente en base a su programa político y a los Lineamientos de Gobierno 2004-2008 elaborados desde el año 2003, en el que además se consideran en alguna medida los compromisos de los Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros instrumentos.

De ahí que el contenido del presupuesto 2008 constituya, en lo esencial, una combinación de obligaciones y compromisos de estado con las orientaciones de política y programas del gobierno saliente, y, en menor medida, es producto de las propuestas y compromisos del nuevo gobierno; aspecto que en su momento podrá requerir de modificaciones y ajustes presupuestarios a lo largo del próximo ejercicio fiscal, para adecuarlo a sus lineamientos y necesidades. Por tanto, el presupuesto 2008 debe permitir la atención de los compromisos básicos del estado en general y el financiamiento más bien parcial de las primeras medidas del programa de gobierno de la UNE durante el ejercicio fiscal 2008.

A efectos del estudio, primero se plantean los escenarios básicos y los principales desafíos de gobierno para 2008-2011, tanto generales como los del ámbito económico-financiero; considerando además los principales compromisos de estado y las prioridades y propuestas planteadas a la población por el nuevo gobierno, a la luz de las condiciones y limitaciones socioeconómicas y políticas que posibilitan o restringen la gestión del presupuesto público.

Luego se procede propiamente al análisis del proyecto de presupuesto 2008, considerando por un lado las prioridades y orientaciones básicas de la política pública y la política fiscal, los elementos macroeconómicos y otros aspectos financieros relevantes, así como algunas variables fiscales y resultados generales; por otro lado, se realiza el análisis de la estructura y destino de los recursos asignados en el presupuesto de egresos, según las principales clasificaciones y ciertas áreas, funciones, sectores y/o entidades prioritarias; y por último, se consideran sus respectivas fuentes de financiamiento (ingresos fiscales). Finalmente, se retoman los desafíos básicos y elementos sustantivos del plan de gobierno de la UNE, para confrontarlos críticamente con los aspectos presupuestarios destacados, reflexionando en torno a su coherencia, complementariedad y posibilidad de realización.

1. Principales desafíos de gobierno 2008-2011

1.1 Desafíos básicos del desarrollo, la democracia y la gobernabilidad

La sociedad guatemalteca enfrenta enormes retos y dificultades que hasta ahora no han podido ser superados y que se imponen como obstáculos estructurales de importancia estratégica. En consecuencia, la viabilidad del país en lo inmediato y para el mediano y largo plazo tendrá que pasar necesariamente por la reivindicación de la política, a efecto de que la misma puede ganar credibilidad y certeza en el orden social; a lo cual se asocian temas tan diversos como los del hambre y pobreza, la violencia y criminalidad, o la construcción de infraestructura y el mejoramiento de los servicios públicos.

En todo caso, será preciso catalizar los diversos rumbos económicos y sociales, así como encarar de manera decidida y en forma integral importantes desafíos que inciden en la gobernabilidad; los problemas nacionales son grandes y las tareas pendientes son muchas, por lo que avanzar en el tratamiento y búsqueda de soluciones viables va a constituir en sí mismo un desafío político importante para el nuevo gobierno.

Con independencia de los aspectos propios de los ámbitos económico-financieros, entre los principales desafíos generales a considerar de manera directa o indirecta cabe destacar:

- La reconciliación e integración nacional, la promoción de la gobernabilidad democrática, la búsqueda de la paz y armonía social, el respeto a los derechos humanos, profundizando en algunas acciones en curso y llevando a la agenda pública prioritaria los temas clave para el desarrollo y la gobernabilidad.
- La construcción de un proyecto de nación y un nuevo modelo de desarrollo con equidad social, en base a políticas de estado con visión de largo plazo.
- La promoción del diálogo sociopolítico y la búsqueda de consensos, para definir una agenda nacional de integración interna y reinserción externa; lo cual encuentra un canal importante en el Pacto Social que se tiene contemplado convocar y desarrollar.
- La construcción de ciudadanía multicultural, promoviendo el empoderamiento, la participación e inclusión social de los sectores históricamente marginados de las decisiones políticas y los beneficios del desarrollo nacional
- La reforma y modernización del Estado, el fortalecimiento de la institucionalidad y la profundización del proceso de descentralización, deben ser elementos clave para poder impulsar las transformaciones en diversos campos y constituyen desafíos fundamentales
- Desde la perspectiva económico-social, es necesario viabilizar el crecimiento con estabilidad pero también con equidad, promoviendo especialmente la democratización del capital, la reducción de asimetrías y la redistribución de la riqueza y el ingreso, constituyen desafíos fundamentales para abordar con mayores posibilidades el reto socioeconómico más importante relacionado con la lucha efectiva contra el hambre, la pobreza y la indigencia.

1.2 Compromisos de estado y propuestas del programa de gobierno

a. Los compromisos básicos de estado

En particular, las distintas políticas públicas y las política fiscales-financieras en particular implican un conjunto de prioridades de Estado, las cuales deben definirse en función de diversos compromisos ya existentes, para los cuales ya existe una normativa vigente; entre los cuales cabe destacar:

- Las funciones y obligaciones contenidas en la Constitución Política de la República; en especial, los vinculados con los derechos individuales y sociales de los ciudadanos
- Diversas leyes ordinarias específicas, así como acuerdos y convenios internacionales generalmente validados por leyes, que involucran aspectos sustantivos de especial interés y trascendencia para el desarrollo económico, social y político del país, así como para el funcionamiento del régimen democrático.
- Los compromisos fundamentales y metas específicas establecidos en los Acuerdos de Paz; en especial el Acuerdo Socioeconómico y el Acuerdo Indígena.
- Los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, sus metas e indicadores básicos.
- Diversos compromisos, tanto en el plano nacional como internacional, que impliquen la obligación del Estado en diversos campos; en especial aquellos que contribuyan a la construcción de un auténtico estado de derecho, con equidad y justicia social.

b. Elementos sustantivos del plan de gobierno de la UNE

El denominado “Programa de Gobierno de la Esperanza” o Plan de Gobierno de la UNE (PG-UNE) considera distintos ámbitos y componentes, entre los que cabe destacar:

- En congruencia con los principales compromisos de estado expuestos en el inciso anterior, entre los fundamentos del PG-UNE se incluye: la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz, convenios internacionales, los principios y valores de la UNE, las Metas de Desarrollo del Milenio y la Agenda Nacional Compartida.
- Entre los ejes del PG-UNE se considera: desarrollo social y humano, desarrollo económico con responsabilidad social, desarrollo democrático y político, seguridad y estado de derecho y relaciones internacionales; quedando muy claro que, al menos de manera formal, el desarrollo integral desempeña un aspecto de primer orden.
- Referido a los ejes anteriores, como parte de los ejes transversales del PG-UNE se incluyen ocho elementos básicos: priorización de los más pobres, equidad de género, inversión en la infancia y niñez, interculturalidad, ética y moral, conservación del medio ambiente, participación ciudadana y respeto a los derechos humanos.
- Para efectos de la ejecución del PG-UNE, se contempla: organización y participación ciudadana; inclusión de los mejores cuadros en cada área específica de trabajo; equidad en la distribución del presupuesto, privilegiando la inversión social y a los sectores más

vulnerables, especialmente en el área rural; transparencia y responsabilidad de la gestión pública.

- Como parte de la visión de Estado, se plantea éste como solidario, no privatizador, subsidiario, democrático, participativo, subordinado al poder civil, representativo, descentralizador, conductor del esfuerzo nacional, cohesionador de la diversidad cultural, garante de la seguridad jurídica e incluyente.
- Entre las prioridades del PG-UNE se destaca las siguientes áreas: seguridad y orden; generación de empleo y combate a la pobreza; salud, educación y seguridad social; reforma del sistema político.

A juzgar por los aspectos anteriores, la parte discursiva y declarativa del PG-UNE de manera formal pretende enfrentar y avanzar en la resolución de los principales problemas nacionales, cubriendo en sentido general los principales ámbitos del quehacer público en los ámbitos político, económico y social. En tal perspectiva, el gran desafío sería cumplir con los postulados básicos planteados en el programa de gobierno.

c. Programas y compromisos de política del Plan de Gobierno UNE

El PG-UNE contempla una diversidad compromisos agrupados alrededor de cuatro “programas estratégicos”; dentro de los mismos se definen áreas de política, para las cuales además de su objetivo general se definen objetivos específicos, cada uno con su estrategia y sus correspondientes acciones. Los puntos relevantes de los programas y políticas son:

- Solidaridad; que incluye los aspectos socioeconómicos sustantivos en dos políticas:
 - Política de desarrollo social, que comprende 13 objetivos con sus estrategias y acciones correspondientes; incluyendo el combate a la pobreza, la agenda en los sectores sociales básicos (educación y capacitación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, vivienda), construcción de infraestructura social y otros aspectos.
 - Política de desarrollo municipal, que como parte de sus 12 objetivos, sus estrategias y acciones, contempla entre otros la descentralización y autonomía municipal, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional, la modernización y los cambios organizativos
- Gobernabilidad; que comprende tres campos básicos:
 - Política de seguridad y estado de derecho, que incluye 14 objetivos específicos con sus estrategias, así como múltiples acciones entre las que destacan las ligadas a la seguridad ciudadana y los cambios institucionales.
 - Política de desarrollo democrático, que considera 10 objetivos, sus estrategias y acciones, que entre otros implican ciertos cambios en la estructura del estado y procesos de representación, participación y descentralización.
 - Política legislativa, que involucra 8 objetivos específicos, y cuyas estrategias y acciones consideran la participación partidaria en el Congreso, el control y fiscalización de entidades, así como la emisión de un conjunto de leyes en diversos campos para introducir cambios económicos, políticos y sociales.
- Productividad; que incluye acciones y compromisos agrupados en dos políticas:

- Política de desarrollo económico, que considera como objetivos estratégicos la generación de empleo, el aumento del salario real y la disminución de la pobreza y la desigualdad de ingresos; mientras que entre sus 17 objetivos específicos privilegian promover la inversión y el crecimiento económico, consolidar la estabilidad macroeconómica, el desarrollo del turismo, el impulso a la micro-pequeña-mediana empresa, el incentivo a las exportaciones, fomento de la industria y agroindustria, la modernización agrícola y desarrollo rural, desarrollo de la capacidad productiva comunitaria, mejorar la infraestructura y la vivienda, la política salarial, el manejo de remesas, la responsabilidad social empresarial y el compromiso con la tributación, optimizar la administración financiera estatal y la reestructuración institucional.
- Política de gestión de riesgos, prevención y atención a desastres; que incluye desde estudios-diagnósticos hasta la elaboración de un plan de gestión, así como cambios en el marco institucional.
- Regionalidad; que se refiere a la política de relaciones exteriores, incluyendo acciones vinculadas al multilateralismo, regionalismo, integración subregional, las relaciones bilaterales y con bloques económicos importantes, el tema de los migrantes y la modernización institucional.

1.3 Los desafíos económico-financieros en la agenda pública 2008-2011

Los diversos desafíos que específicamente se tienen en el ámbito fiscal y financiero se inscriben en el contexto más amplio de los desafíos de la política pública en general, así como de los atinentes a la política económica y la política social en particular.

a. Desafíos generales de la política pública

La debilidad estructural y la vulnerabilidad del Estado de Guatemala ponen al nuevo gobierno frente a una serie de desafíos difíciles de enfrentar y aún más difíciles de superar. En general, el nuevo gobierno deberá impulsar una política creíble y certera para enfrentar los grandes desafíos que le esperan en los campos económico y social, los que en general están vinculados en mayor o menor medida con los derechos humanos, en particular con los derechos económicos, sociales y culturales.

La limitada capacidad de las instituciones resulta fundamental. Pero además de la cuestión institucional y la corrupción que le es inherente, el nuevo gobierno enfrentará el desafío de la inseguridad y la violencia, que actualmente constituyen una epidemia social. En particular, debe atenderse el problema de la participación del crimen organizado dentro de las estructuras del estado, incluyendo la infiltración de las fuerzas de seguridad y las instituciones encargadas de la administración de la justicia. Respecto a ello, los desafíos específicos en el orden económico-financiero deben ser un complemento adecuado, en relación con la dotación de los recursos presupuestarios correspondientes.

Los cambios para promover el desarrollo nacional deben responder no sólo a compromisos e instrumentos existentes sino a necesidades, expectativas y demandas de diversos sectores

sociales, así como a las visiones de estado y de nación; ello tanto en un plano general como en relación con la política fiscal como uno de sus instrumentos esenciales.

Las capacidades del Estado se encuentran muy disminuidas. Desde los años 90, los procesos de liberalización, desregulación y privatización contribuyeron a crear condiciones para la existencia de un estado incapaz de enfrentar con éxito los grandes desafíos actuales. De allí que el gran desafío de la transformación del propio Estado de Guatemala debe constituir el núcleo central de un conjunto de procesos para el mediano y largo plazo.

En suma, entre los principales desafíos políticos generales que ha de enfrentar el nuevo gobierno cabe destacar de manera especial aquellos que permitan:

- Asegurar la gobernabilidad democrática con participación ciudadana
- Darle viabilidad al cumplimiento del programa de gobierno
- Crear las condiciones para promover el desarrollo integral con equidad social
- Impulsar e implementar una agenda de reformas integrales, dentro de las cuales desempeñe un papel fundamental la reforma del estado y de las instituciones clave para promover el estado de derecho, la gobernabilidad y el desarrollo.
- Promover, negociar y ejecutar un Pacto de Gobernabilidad y un Pacto Social de vasto alcance, que como consecuencia o como parte dese traduzca en un nuevo Pacto Fiscal que viabilice la ejecución de las acciones correspondientes.

b. Desafíos de la política económica y social

En general, más allá de identificar ámbitos particulares de la acción pública, el flagelo de la pobreza estructural y los diversos problemas y sectores vinculados a la misma, constituyen el desafío central para el Estado de Guatemala, no sólo por su extensión y profundidad en sí misma sino por la trascendencia e implicaciones que tiene de manera directa o indirecta para el funcionamiento y desarrollo nacional, la reproducción económico-social y la acción del Estado y la sociedad en materia política, social y económica.

Desde una perspectiva más particular, los desafíos en estos ámbitos incluyen básicamente:

- En lo esencial, cumplir los mandatos constitucionales, convenios y otra normativa aplicable, en especial: i) de apoyo a la producción, en infraestructura básica, desarrollo rural y reestructuración productiva; ii) en sectores prioritarios de educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria y medio ambiente; iii) vinculados a la niñez, la mujer, población indígena y otros grupos vulnerables, con énfasis en el combate a la pobreza.
- Mantener y promover las condiciones políticas, sociales e institucionales para la estabilidad económica; tanto la interna expresada en el nivel manejable de precios internos, como la externa expresada en un tipo de cambio estable y competitivo; teniendo la política fiscal y el presupuesto un papel neutral pero a la vez activo.
- Aumento de la inversión, la producción y el empleo productivo; poniendo atención especial a los diversos factores vinculados con la migración interna y sobre todo la internacional, así como en programas integrales de capacitación y aumento de la productividad de la mano de obra nacional.

- Promoción de las exportaciones, sobre todo de productos no tradicionales y/o la apertura de nuevos mercados, así como el aprovechamiento efectivo de los tratados comerciales; con especial énfasis en las actividades económicas que permitan la generación masiva de fuentes de empleo y mayor valor agregado a nivel local.
- Mantener niveles mínimos de crecimiento económico, tratando de aumentar sus tasas de manera sostenida y combinado con la equidad; y en especial, en base al mismo promover el desarrollo sostenible y sustentable a largo plazo.
- La competitividad sistémica, con especial atención en la micro, pequeña y mediana empresas; teniendo un papel fundamental el impulso de la Política Nacional de Competitividad 2005-2015
- En el ámbito económico-social, la promoción de la equidad y el mejoramiento de la estructura distributiva de la riqueza y del ingreso, reduciendo el alto grado de concentración de los beneficios del desarrollo
- En tal contexto, es esencial la defensa del nivel de los salarios reales y la promoción gradual de su aumento; ello para al menos mantener los niveles básicos de consumo de bienes y servicios, con tendencia a elevar el poder adquisitivo de las mayorías.
- Realizar intervenciones más directas, activas e integrales para la eliminación del hambre y la efectiva reducción de la pobreza, con énfasis en la generación y/o la promoción de empleo productivo y bien remunerado; y en casos especiales, recurrir a programas de transferencias condicionadas en efectivo
- Promover el desarrollo humano e impulsar el desarrollo social en todos sus ámbitos, especialmente en materia de salud integral, educación básica y capacitación para el trabajo; reforzando además el sistema de seguridad y previsión social.

En materia económico-social, es importante partir de auténticas prioridades de alcance nacional, concebidas y aplicadas con criterios que privilegien el desarrollo humano con equidad. Se deben promover los intereses nacionales y no sesgar las decisiones políticas; salvo cuando impliquen beneficios para las mayorías, tiendan a combatir el flagelo de la pobreza y/o a reducir la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso.

c. Desafíos de la política fiscal

El elemento fundamental lo constituye la creación de un sistema fiscal eficiente, justo y equitativo, como principal desafío para la política fiscal. Ello significa que una política fiscal moderna y eficaz debe promover la reforma integral del sistema fiscal, para darle una solución duradera y sostenible al problema estructural de las finanzas públicas y viabilizar el desarrollo nacional. Sin menoscabo de *otras* medidas de política pública y económica, es necesario reestructurar el sistema fiscal atendiendo dos subsistemas y sus áreas de política: el sistema presupuestario y el sistema tributario.

En lo fundamental, se debe considerar un nuevo enfoque de la política fiscal, concebido y planteado en dos sentidos y momentos básicos:

- A mediano y largo plazo, mediante la reconstitución del sistema nacional de planificación a nivel central y sectorial; así como el impulso de una reforma fiscal, que implique una reforma sistémica de las finanzas públicas y el presupuesto en función del desarrollo económico-social.
- A corto plazo, con acciones orientadas a institucionalizar una nueva política fiscal, abrir el diálogo y concertación Estado-sociedad y consensuar una agenda fiscal que defina las responsabilidades y compromisos a mediano y largo plazo, así como las principales medidas de política presupuestaria y tributaria. .

Como marco instrumental-operativo, la reforma fiscal debe ser parte esencial de la reforma económica y darle viabilidad a reformas en otros ámbitos, definiendo sus desafíos particulares para permitir:

- Replantear la política fiscal en función del desarrollo y redistribución a largo plazo, sin subordinarla a objetivos de estabilización de corto plazo
- Racionalizar y elevar la calidad, eficiencia e impactos del gasto público
- Viabilizar el nivel y sostenibilidad de los ingresos, en especial los tributarios
- Moderar el endeudamiento y mejorar el nivel y perfil de la deuda pública

En última instancia, la definición de una nueva política fiscal debe considerar ante todo los principios y compromisos del Pacto Fiscal, el cual permite un espacio que debe ser aprovechado. Pero además, debe plantearse en el contexto más amplio de una reforma estructural para el desarrollo, de carácter integral, en la cual se involucren los ámbitos más importantes relacionados con las funciones y la acción del Estado. He allí los principales desafíos que se plantean para una nueva política fiscal, para tratar de responder a los desafíos más amplios del Estado y de la sociedad guatemalteca.

d. Los desafíos de la gestión del presupuesto público

Desafíos en relación con el presupuesto en general

- Modificar el enfoque tradicional y convencional del presupuesto público, e integrarlo más a los sistemas, estructuras y procesos económicos y sociopolíticos.
- Reforma del sistema presupuestario; reorientando la política presupuestaria a mediano y largo plazo, con énfasis en la magnitud y distribución de los egresos de acuerdo a prioridades de desarrollo humano con equidad.
- La reforma del sistema presupuestario debe tratar de privilegiar, entre otras cosas, las perspectivas de la integralidad (marco técnico-metodológico), la funcionalidad (marco técnico-político) y la institucionalidad (marco jurídico-administrativo); y por encima de los criterios técnicos, en lo esencial debe poner al ser humano en el centro del sistema/proceso de planificación-programación-presupuestación.
- Involucrar a todo el sector público, con énfasis en los gobiernos locales, y a los entes no gubernamentales que perciban y administren recursos públicos o se dediquen a la prestación de servicios públicos básicos; y

Desafíos en relación con el gasto público

- Hacer más eficiente la planificación y la gestión del presupuesto general y de los presupuestos particulares de las entidades públicas, incluidas las instituciones descentralizadas y gobiernos locales
- Profundizar la institucionalización del presupuesto por resultados y los sistemas de indicadores de gestión, para aumentar la calidad y productividad del gasto.
- Desarrollar a nivel general e institucional la formulación del presupuesto multianual y reforzar el proceso de elaboración de los planes operativos anuales.
- Avanzar con la descentralización del gasto público, tanto focalizando de manera directa los recursos de las instituciones públicas como aumentando la transferencia de recursos hacia el nivel departamental y sobre todo municipal
- Mejoramiento de la productividad y calidad del gasto, y en especial aplicación de los principios de progresividad y equidad, para poder apoyar en mayor medida las funciones relacionadas con la asignación de recursos y la distribución del ingreso
- Mejorar la transparencia en relación con el destino y utilización de los recursos; pero no sólo a través del Portal de Transparencia SIAF-SICOIN, sino mediante una mayor visibilización de las asignaciones, proceso en que deben estar incluidas en especial las entidades que reciben aportes de recursos públicos del Gobierno Central

Desafíos en materia tributaria

- Reestructurar, modernizar y hacer más eficiente el sistema tributario; a fin de establecer un sistema tributario justo y equitativo; globalmente progresivo, que puede responder positivamente al crecimiento económico y a una mejor distribución del ingreso.
- Impulsar una reforma tributaria integral, como desafío esencial de la política tributaria a mediano plazo y como meta básica del relanzamiento del Pacto Fiscal.
- Aumentar la recaudación tributaria y el nivel de la carga tributaria, mediante la ampliación de la base de contribuyentes y el combate a la defraudación
- Mejoramiento de la administración tributaria, mediante el combate efectivo a la evasión y elusión tributaria.
- Fortalecer la tributación directa, que de manera especial incluye el tratamiento de las exenciones y exoneraciones
- En particular, aumentar la eficiencia en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, como principal fuente de ingresos públicos
- Aumentar la moral tributaria del contribuyente, y como contraparte una creciente honestidad y eficacia en el uso de los recursos públicos.

2. El presupuesto 2008 y los desafíos de gobierno

2.1 Prioridades y orientaciones básicas

En las notas de remisión del proyecto de presupuesto 2008 del Ministro de Finanzas Públicas al Presidente de la República, y de éste al Presidente del Congreso, se plantea que el mismo fue formulado en base a las directrices emanadas de los Acuerdos de Paz, el Programa de Reactivación Económica y Social “Vamos Guatemala” y los compromisos derivados del Pacto Fiscal; aunque el documento que contiene la Exposición General de Motivos no abunda de manera explícita en el planteamiento de las prioridades de gobierno expresadas en el presupuesto. De hecho, la priorización responde a las principales orientaciones de política vigentes para el gobierno saliente, aun cuando su ejecución va a estar a cargo del nuevo gobierno; lo cual supone que entre otras cosas se tendrá que proceder a su readecuación en diversos aspectos.

Desde la perspectiva de las entidades rectoras de la planificación y el presupuesto, entre las directrices e instrumentos utilizados para instruir a las entidades en la formulación de los anteproyectos, se encuentran:

- Como referente, los “Lineamientos de Gobierno, Período 2004-2008” (Noviembre 2003), que entre otros aspectos incluye la “Revitalización de los Acuerdos de Paz” (Parte I, sección 3); aunque fue un documento electoral más que un plan de gobierno.
- El “Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005 ¡Vamos Guatemala!” (PRES), que plantea enmarcarse dentro del *Plan de Gobierno* y los Acuerdos de Paz; que contempla originalmente los componentes *Guate Solidaria*, *Guate Crece* y *Guate Compite*, a los cuales se agrega *Guate Verde*.
- Ligado al anterior, el documento *Guate Solidaria Rural* (SEGEPLAN, 2006) con la *Estrategia de Reducción de Pobreza*, que incluye la estrategia, objetivos, metas y lineamientos, así como una referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Otros documentos de SEGEPLAN, que por un lado incluyen las políticas públicas vigentes (general, sectoriales, transversales y otras), y por otro los lineamientos para la elaboración de los Planes Operativos Anuales (POAs); documentos que más bien son referenciales, y corresponden a las orientaciones y prioridades del gobierno saliente.
- En especial, las “*Orientaciones Estratégicas de Política Pública y Normas Técnicas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2008 y Multianual 2008-2010*” (SEGEPLAN-DTP/MINFIP), que contiene el marco macroeconómico de mediano plazo, “orientaciones” muy generales de política y la normativa técnica para la formulación. Este complementa el documento de la “Estrategia para la Formulación del Proyecto de Presupuesto”.

Más allá del cumplimiento de los aspectos formales y de procedimiento, con la orientación real del presupuesto y las prioridades definidas se dejan de lado importantes aspectos de los Acuerdos de Paz y otros instrumentos de interés. En especial, la falta de incorporación clara de políticas y asignaciones específicas, así como de una expresión explícita y visible

en las estructuras programáticas, implica la dificultad de analizar de mejor manera las prioridades de gobierno en el proyecto de presupuesto 2008. Aunque se identifican algunas áreas de interés, no se recogen ni expresan con suficiencia muchas prioridades fundamentales, plasmadas en instrumentos y compromisos concretos.

En última instancia, las prioridades de gasto quedan plasmadas en la distribución de los recursos, a lo cual se alude en la siguiente sección. Lo que resulta más visible es lo correspondiente a los “Guate-Planes”, a los cuales en conjunto se asignan Q14,161 millones (33.3% del total de egresos), aunque mucho del mismo es gasto recurrente. La distribución de los recursos podría apreciarse de acuerdo a las distintas clasificaciones oficiales de los egresos; a nivel de mayor detalle, se apreciaría especialmente en la estructura programática de diversas entidades y en los renglones específicos de gasto de las mismas; aunque ello rebasa los alcances de estas notas. En todo caso, más allá de las serias restricciones para poder disponer la orientación y utilización de los recursos, las asignaciones reflejan las prioridades del actual gobierno y sus propios desafíos, muchos de los cuales serán comunes al nuevo gobierno.

Del análisis general sobre las orientaciones y directrices asociadas al presupuesto 2008, cabe plantear los siguientes aspectos básicos:

- El presupuesto no refleja una agenda de estado, que exprese integralmente intereses nacionales; menos aún puede llegar a reflejar las prioridades que corresponden a la agenda del nuevo gobierno.
- No se han tomado en cuenta muchos aspectos contenidos en los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal, la Agenda Nacional Compartida y otros instrumentos, aun cuando de manera formal se dice apoyar lo establecido dentro de los mismos.
- Al igual que durante los años recientes, se tiende a privilegiar la estabilidad y el crecimiento de la actividad económica privada; mientras que muchos aspectos que afectan el desarrollo económico-social y la distribución del ingreso quedan relegados.
- Aun cuando se da un aumento nominal del presupuesto, el nivel general supone un debilitamiento relativo del estado, que a la larga se va a expresar en la disminución de su tamaño respecto a la economía y en la reducción de sus competencias.
- Se tiende a dejar al margen la atención de muchas prioridades económicas y sociales y diversos compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional; además de quedar al margen importantes prioridades definidas por el nuevo gobierno en su plan.
- Muchas demandas de sectores sociales representativos no reciben suficiente atención, y las asignaciones no reflejan con suficiencia sus necesidades e intereses esenciales.
- No son considerados muchos de los grandes desafíos que se plantean para el nuevo gobierno, por lo que el presupuesto público para el ejercicio 2008 no va a expresar de manera suficiente los intereses, prioridades y compromisos establecidos como parte de su agenda política

2.2 Aspectos sustantivos del proyecto de presupuesto

Según el análisis de los elementos explicativos y datos cuantitativos básicos (plasmados en la exposición de motivos y en diversos cuadros resumen), algunos de los supuestos y las proyecciones macroeconómicas no están plenamente sustentadas en bases realistas. En los apartados siguientes se sintetizan los aspectos fundamentales y los hallazgos básicos derivados del análisis del presupuesto.

a. Aspectos generales

Dentro del escenario macroeconómico 2008, se considera un crecimiento real del PIB de 5.1% anual; el mismo se apoya en el dinamismo económico de los principales socios comerciales (Estados Unidos y Centroamérica), los efectos relacionados con el DR-CAFTA, y la suscripción de nuevos tratados de comercio (Unión Europea y Panamá). Se asume además que los precios de los cultivos de exportación continúen al alza, así como que se mantenga una fuerte entrada de divisas por concepto de “remesas familiares”, que permitirían compensar los efectos negativos de la factura petrolera.

Entre los objetivos de política macroeconómica, se contempla la estabilidad de los precios y la continuidad de la política monetaria; mientras la política fiscal se orientaría a mantener el manejo prudente de las cuentas fiscales y fortalecer la estabilidad macroeconómica, a efecto de mejorar el perfil de riesgo-país.

Sin embargo, las previsiones pueden parecer optimistas si se da la caída de la demanda externa asociada a la desaceleración de la economía de los Estados Unidos. Se podría esperar que la tasa de crecimiento se sitúe entre 3.5 y 4.5%, lo cual afectaría las previsiones realizadas y se traduciría en la no obtención de los resultados esperados, sobre todo en materia de recaudación tributaria, lo cual a su vez afectaría el financiamiento de los gastos.

En relación con los aspectos cuantitativos relevantes del presupuesto, cabe destacar:

- El monto global de Q42,535 millones supera en Q2,336 millones al presupuesto ajustado 2007; pero su incremento relativo es de sólo el 5.8%, que resulta inferior al aumento de 10.8% previsto en el PIB nominal. Con respecto a la ejecución 2006, es mayor en Q6,082 millones, con un crecimiento acumulado de 16.7% en dos años; también menor al 23.1% de crecimiento bianual del PIB nominal.
- Lo anterior significa una menor importancia relativa del Estado en la economía, medida por el coeficiente presupuesto/PIB, cuyo nivel se reduce a 15.0% después de alcanzar el 15.8% en la ejecución de egresos 2006 y el 15.7% en el presupuesto vigente 2007. Si se consideran las cuentas nacionales base 1958, el nivel de dicho coeficiente se situaría en tan sólo el 13.0% (Cuadro Anexo 1).
- El menor dinamismo y la reducción de la participación en la economía, supone un debilitamiento relativo del estado que tenderá a dificultar aún más el cumplimiento de sus funciones, la atención de las necesidades y demandas sociales y el cumplimiento de los compromisos asumidos por el nuevo gobierno. Con ello, sus desafíos económico-financieros tienden a ser mayores.

- Si se excluyen los pagos por servicio de la deuda pública, el monto de los egresos se reduce a Q35,910 millones (12%7 del PIB estimado). Ello va a reflejar de mejor manera las restricciones de la capacidad financiera para hacer frente a los gastos de funcionamiento e inversión durante el próximo ejercicio fiscal.
- Por el lado del financiamiento, como ha sido usual en los últimos años el presupuesto se encuentra relativamente desfinanciado, o al menos con una combinación de fuentes sobreestimadas, inciertas y/o inadecuadas.
- El ahorro en cuenta corriente se estima en Q6,727 millones, los que representan tan sólo un 2.4% del PIB, situándose por debajo de la meta de 3.0% definida en el Pacto Fiscal, según la cual se necesitaría un ahorro de Q8,505 millones; y muy por debajo del 3.3% alcanzado en la ejecución presupuestaria 2006. Esta variable clave también refleja la debilidad estructural del presupuesto y las finanzas públicas, lo cual se traduce en limitaciones para el adecuado financiamiento de la inversión pública.
- El balance fiscal (ingresos menos egresos, excluyendo ingresos-amortizaciones de la deuda) se va a expresar en un déficit de Q4,621 millones, que representa el 1.6% del PIB; el cual si bien es menor a la ejecución 2006 y el presupuesto vigente 2007 (1.9% y 2.3% respectivamente), resulta superior a la meta de 1.0% del Pacto Fiscal, según la cual el déficit no debería exceder de Q2,835 millones.
- El financiamiento del déficit se hará en su mayor proporción con crédito interno o colocación neta de bonos por Q1,957 millones (42%), uso de depósitos o saldos de caja por Q1,594 millones (35%) y los restantes Q1,070 millones (23%) de crédito externo; composición que es poco adecuada, pues constituye un factor adicional de inestabilidad que requerirá la actuación de la política monetaria para contrarrestar el aumento de la liquidez y su impacto negativo en la economía nacional, lo cual constituye un desafío adicional para garantizar la estabilidad económico-financiera

En síntesis, los indicadores macrofiscales para el ejercicio 2008 reflejan una situación poco favorable para las finanzas públicas, aunque relativamente manejable. Según las cifras del presupuesto, se tiende a mantener la estabilidad macroeconómica en términos controlables; pero ello a costa de mantener niveles de gasto público muy inferiores a los que demanda la atención a las necesidades de la población y los compromisos gubernamentales, derivado ante todo de los límites estructurales en la recaudación tributaria; lo que a la vez significa el sacrificio a la promoción del desarrollo y las limitaciones a la capacidad redistributiva del presupuesto público, con las correspondientes restricciones al cumplimiento de la agenda contenida en el programa de gobierno. De tal modo que los desafíos básicos de la política fiscal continúan, sin que se vislumbren soluciones viables en el corto plazo.

b. Presupuesto de egresos: composición y destino del gasto público 2008

La distribución general de los recursos

En el Cuadro 1 se resume la evolución general de los egresos para años seleccionados, en base a la clasificación por Tipo de Gasto; la serie completa de ejercicios fiscales se presenta más desagregada en el Anexo 1, en el que además se incluyen los coeficientes respecto al PIB. Los gastos de funcionamiento incluyen Administración y Recurso Humano; los de

inversión involucra Inversión Física, Inversión Financiera y Transferencias de Capital; la Deuda Pública comprende amortizaciones, intereses y comisiones.

Cuadro 1
Resumen de Egresos del Gobierno Central 1998-2008
Millones de Quetzales y Porcentajes

CONCEPTO	1,998	2,002	2,005	2,006	2007 PV/	Proy 2008
Millones de Quetzales						
TOTAL	16,637.0	23,512.4	30,888.1	36,453.6	40,198.1	42,535.5
Funcionamiento	8,505.3	13,483.8	16,004.0	18,439.4	21,623.5	24,530.9
Inversión	5,564.7	6,787.9	9,573.2	12,099.5	12,243.4	11,378.7
Deuda Pública	2,567.1	3,240.7	5,311.0	5,914.7	6,331.2	6,625.8
Porcentaje del Total de Egresos						
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Funcionamiento	51.1	57.3	51.8	50.6	53.8	57.7
Inversión	33.4	28.9	31.0	33.2	30.5	26.8
Deuda Pública	15.4	13.8	17.2	16.2	15.8	15.6

PV/ Presupuesto vigente (al 20/Noviembre/07), incluyendo ampliación por Q2,494.2 millones.
Fuente: Elaboración propia en base a reportes SIAF-SICOIN y proyecto de presupuesto 2008.

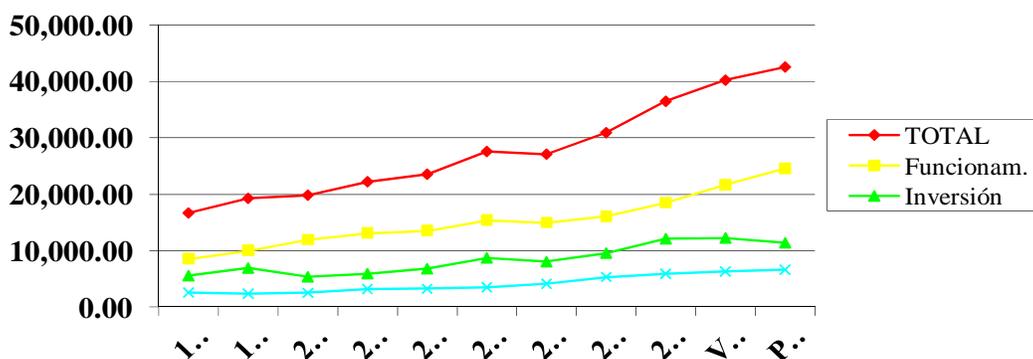
Aspectos relevantes e indicadores de los egresos

- Los gastos de funcionamiento mantienen una alta proporción del presupuesto (58%), incluso con un aumento de su peso relativo durante los últimos años. Con respecto al PIB, dichos gastos representan para 2008 el 8.7% (7.5% del PIB base 1958, según Cuadro Anexo 1); volviendo a aumentar dichos indicadores respecto a los últimos años.
- Como contraparte los gastos de inversión sufren un deterioro, no sólo relativo sino también en términos absolutos y en su proporción del PIB. Al disminuir a Q11,379 millones, su proporción del gasto total cae al 27%, y respecto al PIB se reduce a sólo el 4.0% (3.5% del PIB base 1958, según sus componentes en Anexo 1); en ambos casos la menor proporción en los últimos diez años.
- Los pagos por servicio de deuda continúan en franco crecimiento, sobre todo los de intereses y comisiones. El monto global sube a Q6,625 millones, aun cuando la amortización de las deficiencias netas del BANGUAT disminuye a Q393 millones después de superar los mil millones, lo que incide en que el total de amortizaciones se mantenga en términos absolutos y se reduzca respecto a 2006 (Anexo 1).
- El principal problema sigue siendo el significativo monto de intereses a pagar, que ha llegado a superar los cuatro mil millones y casi duplica lo pagado cinco años atrás; del total de intereses y comisiones en 2008, corresponden Q2,127 millones a deuda interna y Q2,072 millones a la deuda externa, que en conjunto llegan a absorber un 10% del gasto total y a representar el 1.5% del PIB.

Las tendencias en el largo plazo

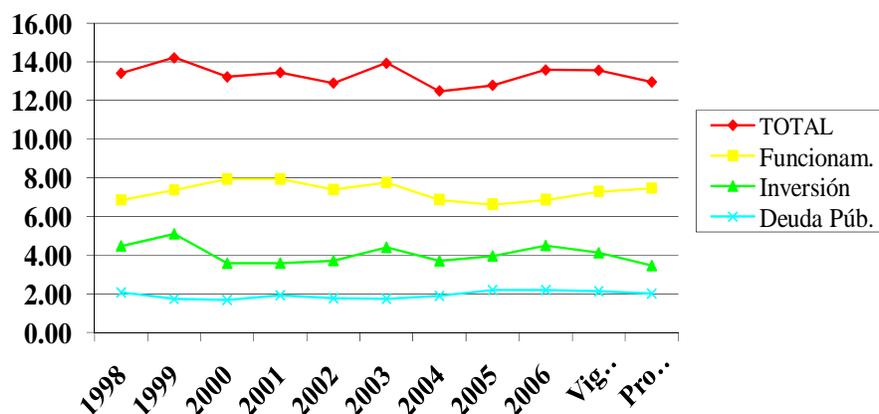
Sobre la base de las cifras agrupadas del Cuadro Anexo 1, la siguiente gráfica resume las tendencias en los montos de los principales rubros generales del gasto a partir de 1998, tanto a nivel total como para sus componentes agregados. Salvo casos excepcionales, la tendencia ha sido al aumento constante del gasto total; aunque en el caso de la inversión sí ha habido contracciones en algunos ejercicios., sobre todos los más recientes.

Gráfica 1
Evolución de Egresos 1998-2008
Millones de Quetzales Corrientes



Complementariamente, la Gráfica 2 ofrece para los mismos rubros el comportamiento de los coeficientes del gasto respecto al PIB durante los mismos ejercicios. En este caso es más notable la tendencia a la reducción de la importancia del gasto total, así como el destinado a la inversión pública; ello aún cuando aumentan cada año los rubros más importantes (los aportes constitucional e IVA-Paz a favor de las municipalidades).

Gráfica 2
Coeficiente Egresos/PIB, 1998-2008
Porcentajes



De cara a la gestión del nuevo gobierno, al margen de la distribución de los recursos a nivel más detallado, los datos anteriores reflejan la insuficiencia de recursos presupuestarios para atender las diversas necesidades, lo cual tenderá a afectar a diversas instituciones, sectores sociales y regiones más excluidas, como resultado de un gasto público muy reducido; restricción que en lo fundamental se explica por la baja carga tributaria.

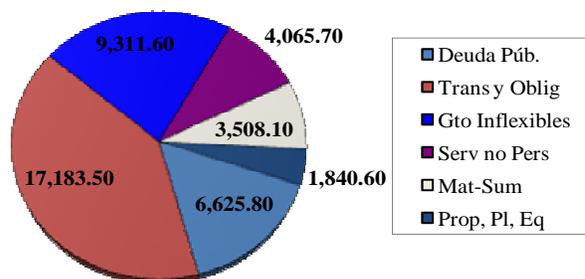
Un problema básico que repercute en el nivel global del gasto público lo constituye la posibilidad de financiarlo en forma suficiente y apropiada, lo cual se relaciona con los ingresos públicos, en especial los tributarios. Pero además, como parte de la jerarquía de prioridades es necesario considerar la posibilidad real de cumplir con determinados compromisos de estado o de gobierno; entre los factores que influyen, hay condiciones objetivas e insoslayables que imponen serias restricciones a la asignación de recursos en ciertas entidades, funciones, programas-actividades, etc.

La condicionalidad y restricción de recursos

En relación con los egresos cabe destacar la restricción de recursos presupuestarios que debe enfrentar cualquier gobierno. A los factores objetivos que imponen tales restricciones y reducen el margen de maniobra gubernamental, se agregan elementos subjetivos y de diversa índole, que van a condicionar las prioridades y orientaciones básicas de las políticas públicas, los programas institucionales y las asignaciones de recursos financieros escasos.

Al igual que en ejercicios precedentes, alrededor de 60% del presupuesto 2008 se destina al servicio de la deuda pública, obligaciones del estado y otras transferencias¹; y al deducir las remuneraciones y otros gastos más o menos inflexibles, sólo una sexta parte puede ser aplicada a inversiones directas y a la compra de bienes y servicios; aunque una parte tiene restricciones para su utilización por estar condicionada legalmente a ciertos destinos específicos. Un ejercicio de distribución se ofrece en el Cuadro Anexo 3; en base a sus resultados, la distribución correspondiente a 2008 se sintetiza en la siguiente gráfica.

Gráfica 3
Distribución de egresos 2008



¹ Los porcentajes constitucionales absorben una quinta parte de los ingresos ordinarios; a ellos se adicionan impuestos (IVA-Paz, combustibles, vehículos, salida del país, etc.) y los ingresos privativos.

Distribución de egresos según las principales clasificaciones

- Según la distribución por tipo de gasto, lo más relevante es el crecimiento absoluto y relativo del gasto de funcionamiento, reflejando tanto en el gasto de administración (Q9,817 millones) como de recurso humano (Q14,714 millones), asociado éste sobre todo al gasto educativo. Resulta aún más importante la caída de la inversión, que de una ejecución por Q12,099 millones en 2006 y asignación vigente de Q12,243 millones en 2007, se reduce a Q11,379 millones para 2008; disminuyendo tanto la inversión física como las transferencias de capital, llegando a solo 1.3 y 2.6% del PIB después de alcanzar 1.6 y 3.6% en la ejecución 2006; reducción compensada parcialmente por los Q445 millones del fideicomiso “Bosques y Agua para la Concordia” que se registran como inversión financiera. También es preocupante el aumento de pagos de la deuda pública, sobre todo intereses que casi duplican las amortizaciones (Cuadro Anexo 1).
- En el caso de los egresos por finalidad, destacan los Servicios Sociales con Q22,272 millones (52.4%), con un significativo crecimiento en la mayoría de funciones, sobre todo educación y salud. En menor medida son importantes los Servicios Económicos (Q4,785 millones, con el 11.3%), cuya asignación disminuye por la drástica reducción en la función transporte; y su importancia pasa a ser relegada por el aumento del gasto en Administración Gubernamental a Q5,275 millones (12.4%), asociado sobre todo a mayores asignaciones a la función Judicial. A Defensa y Seguridad Interna se destinan Q3,578 millones, con un aumento moderado que eleva levemente su proporción a 8.4%.
- En la clasificación por función destacan la asignación en Educación (Q8,347 millones, con 19.6% del total) y en Salud y Asistencia Social (Q3,797 millones), asociadas a los ministerios respectivos; también en Trabajo y Previsión Social (3,265 millones), por la inclusión de clases pasivas y otras prestaciones; en Desarrollo Urbano y Rural (Q4,159 millones, con 9.8%), por aportes a municipalidades y Consejos de Desarrollo; y en Transporte (que baja a Q2,904 millones), en especial ligados a la red vial. Son también importantes Seguridad Interna (Q2,574 millones) y Judicial (Q2,037), aunque no en la magnitud que demandan los temas de seguridad y justicia, cuyos grandes desafíos particulares además rebasan en mucho el simple aumento de las asignaciones.
- En la clasificación de egresos por entidad, Q14,173 millones (33.3%) se registra en las Obligaciones a cargo del Tesoro, que además tiene los mayores aumentos de los últimos años y las mayores dificultades para precisar el destino final de los recursos². Junto a la deuda absorben la mitad de los egresos. Los ministerios importantes son Educación (Q6,500), Salud (Q3,000), Comunicaciones (Q3,000) y Gobernación (Q2,708), además de las Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo con Q2,133 millones.
- La distribución de egresos por destino geográfico tiene especial importancia, sobre todo la ligada a la inversión pública; aunque afectan las obras con destino multimunicipal, multidepartamental y multirregional. Los gastos con registro multirregional ascienden a Q14,419 millones (34% del total), de los que Q9,282 corresponde a servicios sociales, mientras Q7,505 millones constituyen inversión (la mayoría aportes a municipalidades y Consejos de Desarrollo). En el gasto total por región y por departamento, destaca la

² La mayor visibilización de sus componentes y el conocimiento del uso final de los recursos por parte de las entidades receptoras, constituyen desafíos particulares relacionados con la transparencia fiscal.

creciente concentración de recursos en el área metropolitana con Q12,862 millones para 2008 (30.2% del gasto total, que aumenta a 60% si se excluye la deuda pública y el gasto multirregional); constituyendo un especial desafío modificar dicha concentración.

- En la distribución por Objeto del Gasto, la mayor importancia la tienen las asignaciones en el grupo de Servicios Personales con Q9,717 millones (22.8%), así como las Transferencias Corrientes para funcionamiento por Q8,028 millones (18.9%) y las Transferencias de Capital para inversión por Q7,242 (17.0%).
- En la clasificación según el destino económico, la gran mayoría se concentra en los gastos corrientes, que alcanzan Q28,771 millones (67.6%), muy superiores a los gastos de capital o inversión por Q11,379 millones (26.8%).
- La estructura programática del gasto en ciertas instituciones públicas priorizadas reviste especial interés; aunque su tratamiento analítico no resulta posible. Algunos rubros de importancia se refieren entre las asignaciones que se abordan en relación con determinadas temáticas particulares.

Otras asignaciones particulares

- En el presupuesto se destacan las asignaciones ligadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, con un monto de Q18,744 millones; aunque las mismas corresponden más bien a rubros sujetos a metas globales definidas (en educación, salud, vivienda, seguridad, etc), no así a la diversidad de compromisos existentes en diversas áreas particulares; aparte de que muchos son gastos recurrentes e independientes de tales acuerdos.
- El cumplimiento o no de los compromisos cuantitativos referenciales del Pacto Fiscal fueron referidos en un apartado previo; aunque hay otros aspectos que no se reflejan en el presupuesto, algunos de los cuales tienen un rezago o simplemente no se cumplen. El relanzamiento del Pacto constituye en sí mismo uno de los mayores desafíos para el nuevo gobierno, dada la transversalidad de los temas; sobre todo, por la importancia que tiene la necesidad de impulsar una reforma fiscal que enfatice en una mayor recaudación de ingresos tributarios para financiar el plan de gobierno.
- Otro aspecto particularmente importante se relaciona con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas referenciales, en especial lo relacionado con el combate a la pobreza. Aunque por la variedad de aspectos involucrados, tampoco en este caso se encuentran visibles las asignaciones correspondientes; siendo de hecho difícil precisar los montos que puedan ser atribuibles a tan importante conjunto de compromisos. Su visibilización también plantea un desafío de tipo técnico en pro de la transparencia.
- Los gastos a cargo de los principales fondos sociales sí se visibilizan en el documento del presupuesto, con un monto de Q1,975 que corresponde a PRONADE, FOGUAVI, FONAPAZ, FONADES, FONTIERRAS, FODIGUA y liquidación del FIS; aunque hay otros menos importantes no incluidos dentro de dicho monto.
- También se hacen visibles las asignaciones imputadas al Programa “Vamos Guatemala” por un monto de Q14,160 millones; siendo las más importantes las del componente “Guate Solidaria” por Q11,015 millones; además de Q2,108 para “Guate Crece”, Q196 millones para “Guate Compite” y Q841 millones para “Guate Verde”. Aunque cabe

observar que la mayoría de las asignaciones incluidas corresponde a programas o actividades que ya existían con anterioridad a dicho programa (algunos redefinidos o con nombre cambiado), y que continuarán con el nuevo gobierno aun cuando dicho Programa deje de existir por corresponder al gobierno saliente. Asimismo, son parte de determinadas funciones, están a cargo de ciertos Ministerios, Secretarías o Fondos Sociales, o corresponden a otros ámbitos referidos en estos apuntes.

- Las transferencias a ciertas entidades y demás obligaciones a cargo del tesoro sólo es parcialmente visible. En la estructura del gasto se sigue observando el incremento de transferencias al sector privado, así como a organismos internacionales, cuyo destino final no queda visible; aspecto que constituye un desafío particular vinculado con la transparencia fiscal. Entre los visibilizados destacan los aportes constitucionales, por un monto global de Q4,189 millones que aumenta al ritmo de los ingresos ordinarios; entre los que se incluyen 10% a las municipalidades, 5% a la USAC, 4% al Organismo Judicial, y 3% a tres componentes del deporte.
- Otras asignaciones que se visibilizan se relacionan con las que benefician de manera explícita a los pueblos indígenas, aunque hay otras importantes no visibles. En este caso el monto total alcanza Q512 millones, de lo cual la gran mayoría (Q405 millones) corresponde a educación bilingüe, y otros de importancia incluyen a la Academia de Lenguas Mayas, FODIGUA, CODISRA, las fiscalías indígenas y la Defensoría de la Mujer Indígena de COPREDEH.
- Entre los gastos a favor de la niñez, la mujer y los pueblos indígenas, muchos son poco visibles; aunque hay programas y actividades con montos significativos de recursos que implican importantes beneficios. Entre ellos destacan: en el MINEDUC, actividades de los programas de educación preprimaria y primaria, tanto urbana como rural (incluido PRONADE); en el MINSALUD, gastos del programa Servicios de Salud a las Personas; en el MAGA y el MICIV, los referidos para el caso de la inversión (en especial el subsidio a la vivienda popular); en las Secretarías también los ya indicados; y en Obligaciones a cargo del Tesoro, además de los referidos, los aportes a la Procuraduría de Derechos Humanos, INFOM, Organismo Judicial, Ministerio Público e Instituto de la Defensa Pública Penal; etc.
- La poca visibilización también afecta el gasto multirregional, sobre todo de inversión. Dentro de ésta, los componentes importantes involucran: en el MAGA, recursos para los fertilizantes, asistencia a campesinos, fideicomisos y otros de desarrollo rural, aportes a FONTIERRAS y el catastro; en el MICIV, recursos manejados por COVIAL; la Dirección General de Caminos y FOGUAVI; en Secretarías, gastos de FONAPAZ, el FONADES (antes FIS), apoyo a comunidades y Programa Nacional de Resarcimiento; en Obligaciones del Tesoro, aportes a las municipalidades (constitucional, IVA-Paz e impuestos varios) y Consejos de Desarrollo, al INAB para incentivos forestales, y el pago a ex-PAC (que no es inversión).
- En el caso de la inversión pública incluida en el presupuesto, el detalle analítico de la misma se encuentra contenido en el “Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera”; el cual contiene el detalle por obra a nivel de municipio, y a partir del mismo los consolidados por departamento y por unidad ejecutora. Su análisis exhaustivo debe llevar a extraer conclusiones y mejores criterios

respecto a la mayor o menor atención a determinadas áreas geográficas, y a partir de ello a ciertos grupos sociales como los pueblos indígenas.

c. Financiamiento del presupuesto: los ingresos fiscales 2008

Para una referencia general de los ingresos, en el Cuadro 2 se sintetizan los principales montos de los ingresos para años seleccionados del período 1998-2008, así como algunos indicadores básicos de los mismos; una versión más completa de las cifras, con la ejecución para todos los ejercicios fiscales incluidos se incluye en el Cuadro Anexo 2. Luego se refieren y comentan algunos de los aspectos generales más importantes relacionados con los mismos, aunque sin entrar a considerar en forma analítica los rubros específicos que integran dichos ingresos. .

Cuadro 2
Resumen de Ingresos del Gobierno Central, 1998-2008
Millones de Quetzales y Porcentajes

CONCEPTO	1998	2002	2005	2006	2007 PV/	Proy 2008
	Millones de Quetzales					
Total Ingresos	19,151.5	23,733.9	29,578.7	37,453.1	40,198.2	42,535.5
Tributarios	11,573.4	19,294.7	23,310.0	27,238.1	28,835.4	33,083.2
No tributarios y de capital	1,241.7	1,476.7	1,596.4	2,012.4	2,484.9	2,445.3
Saldo de Caja	3,754.6	0.0	0.0	0.0	755.1	1,594.4
Endeud. Interno (Bonos)	766.7	382.1	3,585.0	3,763.0	3,582.0	2,350.0
Endeud. Externo	1,815.1	2,580.4	1,087.2	4,439.6	4,540.9	3,062.6
	Porcentaje del Total de Ingresos					
Total Ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	60.4	81.3	78.8	72.7	71.7	77.8
No tributarios y de capital	6.5	6.2	5.4	5.4	6.2	5.7
Saldo de Caja	19.6	0.0	0.0	0.0	1.9	3.7
Endeud. Interno (Bonos)	4.0	1.6	12.1	10.0	8.9	5.5
Endeud. Externo	9.5	10.9	3.7	11.9	11.3	7.2
	Porcentaje del PIB (Base 1958)					
Total Ingresos	15.44	13.02	12.24	13.96	13.57	12.96
Tributarios	9.33	10.59	9.65	10.15	9.73	10.08
No tributarios y de capital	1.00	0.81	0.66	0.75	0.84	0.74
Saldo de Caja	3.03	0.00	0.00	0.00	0.25	0.49
Endeud. Interno (Bonos)	0.62	0.21	1.48	1.40	1.21	0.72
Endeud. Externo	1.46	1.42	0.45	1.65	1.53	0.93

PV/ Presupuesto vigente (al 20/Noviembre/07), incluyendo ampliación por Q2,494.2 millones.
FUENTE: Elaboración propia con cifras de MINFIP, BANGUAT y Proyecto de Presupuesto 2008.

Respecto a los ingresos para 2008 destacan los siguientes aspectos básicos:

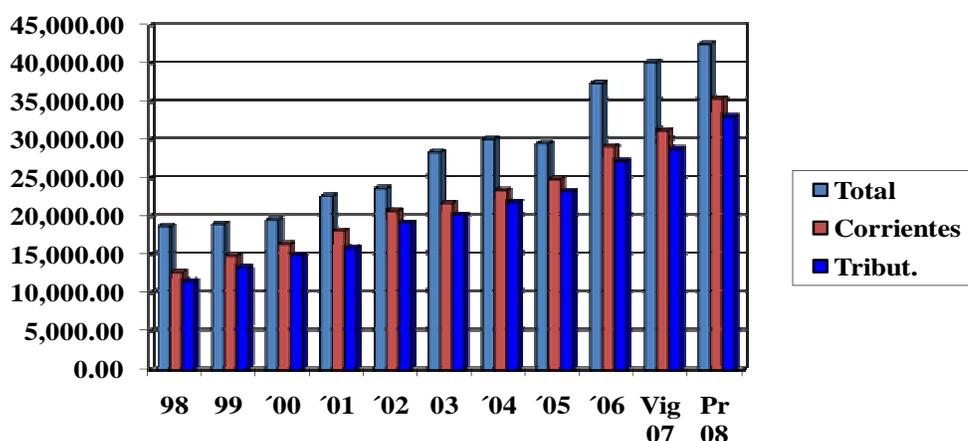
- Por el lado del financiamiento, como ha sido usual en los últimos años el presupuesto se encuentra relativamente desfinanciado, o al menos con una combinación de fuentes sobreestimadas, inciertas y/o inadecuadas.
- En congruencia con los egresos, el monto global de ingresos por Q42,535 millones representa una variación de sólo el 5.8% respecto al presupuesto ajustado 2007, al aumento de 10.8% en el PIB. Con respecto a la recaudación 2006, es mayor en Q5,082 millones, con un crecimiento acumulado de 13.6% en dos años, menor al del PIB, respecto al cual va a representar un reducido 15.0%.
- Los ingresos corrientes por Q35,497 millones mantienen su tendencia creciente y aportan 84% del total; pero con respecto al PIB se mantienen estancados en torno a 12.5%, lo cual deriva del nivel de ingresos tributarios como su principal componente; reflejando cierto estancamiento en la recaudación, que tenderá hacia deterioro si no son alcanzadas las metas previstas, sobre todo si no se cumplen las expectativas de crecimiento económico contempladas.
- La estimación de ingresos tributarios por un total de Q33,083 millones incluye montos de “otros impuestos directos” por Q3,089 millones y “otros impuestos indirectos” por Q1,068 millones, cuya recaudación es incierta; además de resultados de la mejor administración tributaria, Q2,117.1 millones están sujetos a la aprobación y vigencia efectiva de medidas legales.
- La carga tributaria alcanzaría solamente 11.7%, con la posibilidad de no ser alcanzada; con un aumento respecto al 11.3% estimado para 2007, pero levemente inferior al 11.8% de la recaudación real 2006. Si se considera el PIB base 1958, su nivel se sitúa en apenas el 10.1%, con una manifiesta tendencia al estancamiento durante los últimos diez años. Continúa siendo de las más bajas en el mundo y su aumento seguirá constituyendo el principal desafío para la política fiscal y el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano plazo. En el caso particular del IVA, su recaudación efectiva se sigue situando por debajo de la mitad de su potencial.
- La estimación del Gasto Tributario (asociado a exoneraciones, exenciones y regímenes tributarios específicos) asciende a Q21,999.6 millones para el ejercicio 2008. De modo particular, existe una omisión en el registro de Gasto Tributario, al no incluirse la estimación de los efectos vinculados con las exportaciones y los regímenes de maquila y zona franca, que representan unos Q12 mil doscientos millones. La revisión y la supresión de algunas exoneraciones constituye un asunto económico-financiero de interés nacional, y también representa un reto fundamental para el nuevo gobierno.
- Los ingresos de capital por Q1,626 millones representan el 3.8% del total; la gran mayoría de los cuales (Q1,594 millones) está constituido por utilización de saldos de caja o depósitos el gobierno que están constituidos en la banca central. Los restantes ingresos de capital representan apenas Q31 millones y carecen por completo de importancia como fuente de financiamiento del presupuesto.
- Excluyendo los ingresos por endeudamiento y el uso de depósitos, los ingresos totales computables “por encima de la línea” (nivel del déficit fiscal) alcanzan Q35,528

millones. De los mismos, un 93% corresponde a los ingresos tributarios, siendo la meta del Pacto Fiscal que generalmente se cumple, según la cual deben superar el 85% de dichos ingresos; aunque ello deriva de la debilidad de los ingresos corrientes, más que de la fortaleza de los tributos.

- El endeudamiento público por Q5,413 millones aporta el 12.7% del total de ingresos, y junto al uso de depósitos son fuentes extraordinarias cuyo empleo refleja la debilidad estructural de los ingresos fiscales y su falta de sostenibilidad. Los Q3,063 millones de préstamos externos y los Q2,350 millones por colocación de bonos aumentan el saldo de la deuda pública nacional y elevarán a futuro el costo de su servicio. Los principales acreedores multilaterales (BID, BIRF y BCIE) aportan un 69% de los recursos externos.
- La reducción del monto acumulado de deuda pública (cuyo saldo en circulación se estima en Q.60,967.2 millones, registrando un aumento de 75.6% en el actual período gubernamental), así como el cambio en algunas características de su composición y en especial la reducción de su costo financiero, representa otro de los desafíos económico-financieros básicos, que debe ser considerado prioritariamente por el nuevo gobierno a efecto de liberar recursos que permitan financiar mayores egresos.

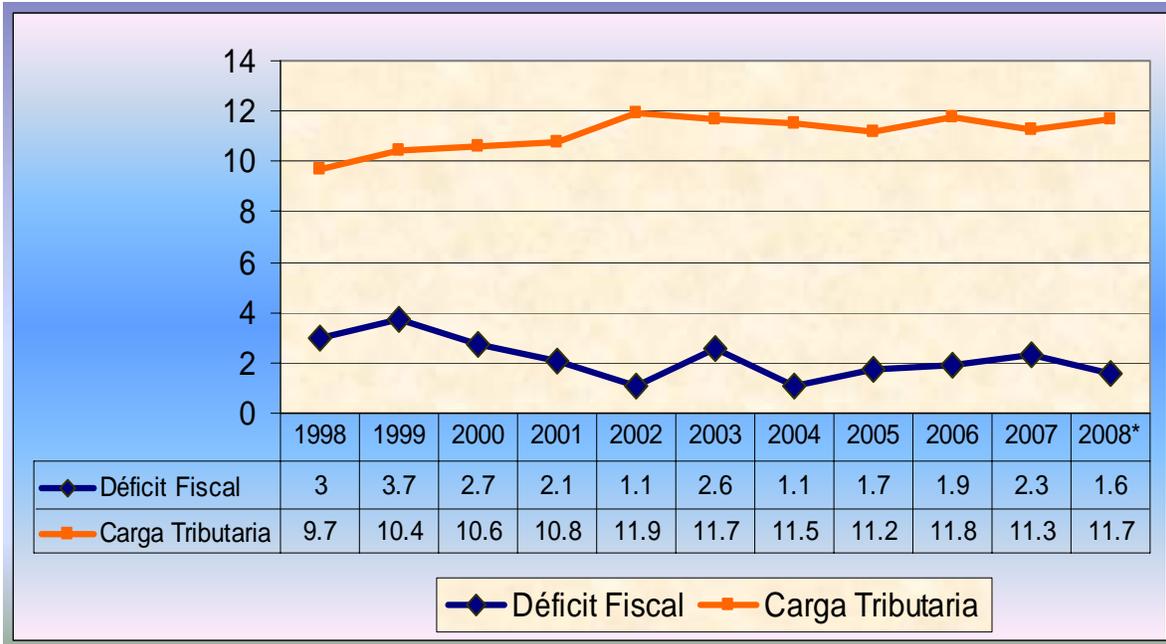
En base a los resultados presentados en el Cuadro Anexo 2, en la Gráfica 4 siguiente se sintetiza la evolución de los principales rubros de ingresos durante los últimos años. El rubro de “ingresos totales” excluye los montos correspondientes a endeudamiento público y a uso de depósitos.

Gráfica 4
Evolución de Ingresos Totales, Corrientes y Tributarios 1998-2008
Millones de Quetzales Corrientes



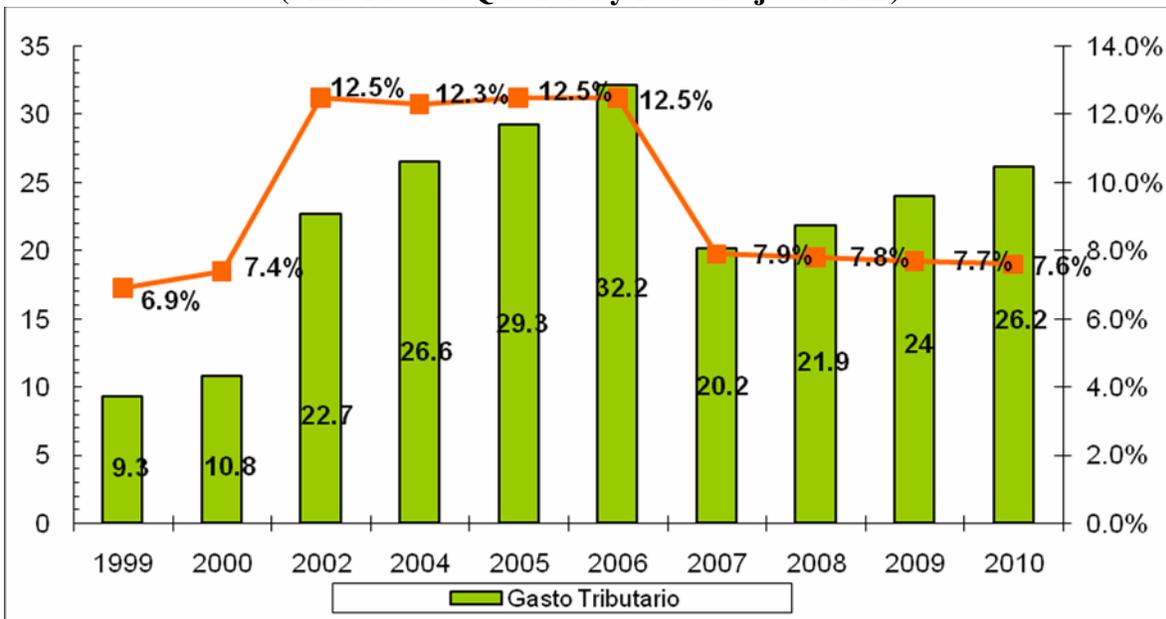
Por su parte, en la Gráfica 5 se presenta la evolución de la carga tributaria para el mismo período 1998-2008. Los coeficientes se basan en las estimaciones del PIB base 2001, por lo que los coeficientes de carga tributaria difieren de los presentados en el Anexo 2.

Gráfica 5
Déficit Fiscal y Carga Tributaria 1998 – 2008
Porcentaje del PIB (base 2001)



En relación al gasto tributario, la siguiente gráfica muestra su evolución a partir de 1999, incluyendo su proyección hacia el 2010.

Gráfica 6
Gasto Tributario 1999-2010
(Millardos de Quetzales y Porcentaje del PIB)



2.3 El presupuesto 2008 ante los desafíos y compromisos de estado

El proyecto de presupuesto 2008 no constituye una respuesta que se enmarque en el contexto de una Agenda de Nación; al igual que en los ejercicios fiscales precedentes, constituye más bien una asignación anualizada de recursos que carece de una visión integral y de largo plazo. La particular consideración de un presupuesto multianual, enfocado para tres ejercicios fiscales sucesivos, ha sido más bien un formalismo técnico que no ha representado un sustento político-estratégico que marque una ruta coherente en relación a la agenda de las finanzas públicas y la política fiscal en Guatemala.

A través de la política fiscal en general, y las políticas presupuestaria y tributaria en particular, deben promoverse acciones y ajustes para que los sistemas presupuestario y tributario respondan efectivamente a criterios de equidad y justicia social, objetivos de desarrollo y auténticas prioridades nacionales. En su perspectiva histórico-estructural, la equidad fiscal implicaría ciertas asimetrías que promuevan la progresividad global del sistema y apoye la progresividad en sentido social, compensando las iniquidades inherentes al sistema económico-social históricamente predominante.

Enfrentar los desafíos contemporáneos en Guatemala, y en particular los de carácter económico-financiero, debe implicar la reversión de los desequilibrios globales, sectoriales y espaciales inherentes al desarrollo concentrador, excluyente y dependiente del país; la reducción de las asimetrías e iniquidades que caracterizan las condiciones de reproducción económico-social y que afectan el nivel y calidad de vida de amplios sectores de población marginada de los beneficios de dicho desarrollo. En esa perspectiva, corresponde a la política fiscal y al presupuesto público una función de primer orden.

La situación socioeconómica nacional durante los últimos años, agravada con las reformas neoliberales aplicadas; no ha encontrado en el presupuesto público un instrumento que permita replantear el esquema básico de funcionamiento y contribuya a revertir, o al menos aminorar las referidas asimetrías económico-sociales. De ahí que la superación de tales obstáculos deba plantearse, en principio y ante todo, en el contexto de una reforma estructural para el desarrollo, de carácter integral y de alcances nacionales, cuyo objetivo central a largo plazo sea el bienestar y la realización plena de todos los seres humanos. Ese es el contexto básico en que debe ser concebido y enfrentado en el mediano y largo plazo el problema de la reforma fiscal, para responder de manera efectiva a los desafíos del desarrollo con equidad; y representa a su vez uno de los desafíos fundamentales que debe encarar el próximo gobierno durante los años de su gestión.

De manera particular, el presupuesto público debe contribuir a financiar una Agenda de País, y no a expresar la voluntad y los intereses de grupos minoritarios que hay ejercido el control del poder político y económico. Dicho instrumento debe permitir, como una cuestión prioritaria, lograr una mejora sustantiva en el nivel y la calidad de vida de la población tradicionalmente excluida de los beneficios del desarrollo nacional, especialmente de la que vive en situación de pobreza y pobreza extrema. En ello radica el desafío fundamental para la sociedad y el Estado, en lo cual el manejo adecuado de la política fiscal y el presupuesto debe constituir sus elementos fundamentales.

Si bien muchos de los gastos públicos, y en especial proyectos de inversión y aportes a ciertas entidades, en alguna medida están concebidos para beneficiar a la población más necesitada, en especial en las áreas geográficas donde la misma se concentra, no se llega a tomar en cuenta sus auténticas necesidades e intereses, ni sus prioridades fundamentales; o en todo caso, el nivel del gasto público es poco significativo y los alcances en su cobertura son relativamente escasos. Ello se hace extensivo a la obra que se ejecuta a nivel local por parte de los gobiernos municipales. De ahí que la necesidad de mayor inclusión debe ser considerada desde una perspectiva integral, y especialmente ser expresada a través del presupuesto, considerando en este caso diversos aspectos económico-sociales, sectoriales, institucionales y espaciales relacionados con la inversión pública, desde la perspectiva del desarrollo humano integral de todos los habitantes.

La información disponible no permite determinar la cantidad de recursos financieros o gasto público destinado a beneficiar determinados sectores sociales, menos aún lo destinado a cumplir con diversos compromisos vinculados a los Acuerdos de Paz, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros asuntos de estado. La falta de definición explícita de beneficiarios y los criterios utilizados para el registro de las erogaciones de fondos públicos, agravados por las deficiencias del sistema de estadísticas generales y financieras, constituyen limitaciones importantes e insoslayables. En consecuencia, la visibilización de asignaciones y la mejor focalización del gasto público debe ser considerados entre los desafíos técnico-políticos importantes desde la perspectiva económico-financiera.

Desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, la posibilidad de aumentar las asignaciones a favor de ciertos grupos sociales tiene que enfrentar una serie de limitaciones inherentes a la estructura del sistema presupuestario, así como otras vinculadas a las prioridades gubernamentales a nivel general e institucional que demandan recursos financieros escasos. Dado que el problema tiene carácter estructural, cualquier solución que se plantee debe ser definida en esa dimensión. Ello significa la necesidad de concebir el problema en el contexto de un proceso integral de incidencia financiero-presupuestaria con visión de mediano y largo plazo, el cual debe ser abordado y enfrentado desde la doble perspectiva técnica y política. Ello implicaría la adopción de acciones de incidencia en el nivel central y en las entidades encargadas de la priorización de políticas, programas y asignaciones, así como de la formulación y ejecución del presupuesto. Desde la óptica gubernamental, la profundización de la transparencia y la apertura hacia la participación social en torno al proceso presupuestario debe ser considerado como un desafío particular.

Más allá de la política fiscal y el manejo del presupuesto público, los desafíos de la política pública para el combate de la pobreza y la exclusión requieren un cambio de paradigmas y una reforma estructural para el desarrollo; un conjunto integral y coherente de reformas concebidas, articuladas y orientadas en función de intereses nacionales, con visión de largo plazo; proceso que tienda a remover los desequilibrios y obstáculos estructurales, redefinir el patrón histórico de acumulación y desarrollo, promover la equidad étnica y de género y la inclusión social, viabilizar la participación y empoderamiento ciudadano, construir ciudadanía multicultural, garantizar el estado de derecho y asegurar la gobernabilidad democrática. Es necesario definir un nuevo proyecto histórico para la nación, basado en el paradigma de la civilización solidaria y la sociedad para todos, en el que una nueva política fiscal pueda tener un lugar preferencial y una incidencia determinante.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

- En sentido general, el proyecto de presupuesto 2008 cumple con los elementos formales y los requisitos y compromisos mínimos de contenido económico y social; pero resulta insuficiente para corregir los desequilibrios y problemas estructurales del país, responder a los grandes desafíos que plantea el desarrollo y la gobernabilidad democrática, garantizar el logro efectivo de los compromisos de los Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, financiar de manera adecuada los objetivos y metas del programa de gobierno, y asegurar el cumplimiento efectivo de las funciones del Estado y de importantes compromisos internos y externos, en especial los relacionados con la atención de los grupos sociales en situación de exclusión económico-social y pobreza.
- De manera particular, por su propio origen y orientación, los instrumentos básicos que sirvieron para definir los fundamentos y directrices del proyecto de presupuesto 2008, así como la correspondiente asignación de los recursos, no han considerado muchas prioridades establecidas en el programa de gobierno de la UNE; como tampoco responden de manera adecuada y suficiente a las necesidades financieras de sectores o funciones prioritarias, de diversas instituciones públicas involucradas ni de importantes áreas geográficas, sobre todo del interior de la república.
- En la perspectiva social, el proyecto de presupuesto tampoco responde a los intereses, necesidades y demandas de importantes grupos sociales, ni a muchos de los compromisos fundamentales asumidos. Por el contrario, se puede percibir la relativa marginación de diversos sectores desposeídos en las orientaciones de política y en la priorización de los recursos presupuestarios; con lo cual se da cierta tendencia a la reproducción de los factores de exclusión económica y social.
- Entre los múltiples aspectos dentro del proyecto de presupuesto 2008 vinculados con los derechos económicos y sociales, se hacen explícitos programas y actividades; pero los mismos no se visibilizan de manera suficiente. En muchos casos resulta difícil establecer la relación que guardan los gastos presupuestados con determinados aspectos definidos en la Constitución Política, los Acuerdos de Paz y otros instrumentos relacionados con la ejecución de un programa político determinado, en especial con lo establecido en el plan de gobierno de la UNE. Dicha invisibilización a la vez tiende a dificultar el análisis y posterior monitoreo de las acciones de gobierno que se orienten a la atención de una diversidad de promesas de campaña y compromisos específicos con determinados sectores de la sociedad. Ello a la vez hace conveniente impulsar acciones para hacer más visible y comprensible la organización y presentación de muchas partidas presupuestarias de modo que permita su mejor comprensión y monitoreo.
- Las distintas categorías programáticas que se encuentran identificadas en el proyecto de presupuesto 2008 están referidas fundamentalmente a las entidades que conforman el Gobierno Central; pero existen muchas asignaciones, clasificadas sobre todo dentro de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, cuyo destino final y beneficiarios se desconocen, por constituir traslados o aportes hacia otras instituciones públicas y privadas, e incluso organismos internacionales, que son los que ejecutan de manera directa el gasto. Ello también dificulta la comparación de muchas asignaciones presupuestarias con determinadas acciones y compromisos definidos dentro del plan de

gobierno de la UNE; por lo que entre otras cosas hay que profundizar en los esfuerzos por la transparencia, en particular para el caso de las entidades públicas descentralizadas, e incluso de las autónomas y organismos especiales que integran la administración pública y perciben recursos del Estado.

- Se estima que el gasto gubernamental que efectivamente está vinculado a distintas acciones contempladas dentro del programa de gobierno de la UNE es mayor que el identificado; pero la manera en que la información presupuestaria se estructura y presenta no permite establecerlo con un margen aceptable de aproximación. De allí la conveniencia de analizar más a fondo la compatibilidad de ciertas partidas con puntos específicos de dicho programa, sobre todo aquellas que se registran como transferencias o aportes a terceros, las que quizá en algunos casos puedan ser revisadas o modificadas para orientar los recursos hacia destinos alternativos que permitan optimizar la calidad e impacto del gasto público durante el ejercicio 2008.
- No se dispone de suficientes elementos para arribar a conclusiones absolutas y definitivas en relación con el grado en que el presupuesto 2008 permita atender de manera adecuada la agenda política del nuevo gobierno; entre otras cosas, ello deriva en particular de que las acciones contempladas dentro del plan de gobierno no son plenamente compatibles o equivalentes con la estructura programática que se utiliza en el presupuesto, en virtud de la forma en que se organiza y presenta la información. No obstante, existen elementos para considerar que durante el ejercicio fiscal 2008 serán pocos los avances relacionados con la adecuada cobertura de diversos compromisos y con la introducción de cambios de cierta significación; salvo que se tenga la capacidad técnica de aprovechar los espacios que la normativa permite en materia de transferencias, y, sobre todo, de que pueda darse una previsible reestructuración de partidas presupuestarias que modifique cualitativamente aspectos específicos del contenido de ciertas asignaciones; y de manera especial, de que ello se asocie a una ampliación o modificación de la ley del presupuesto que se canalice por medio de Congreso de la República, la cual podría estar vinculada a los resultados del nuevo proceso esperado del Pacto Fiscal.
- La mayor o menor posibilidad de cumplir los compromisos existentes o por contraer, de alcanzar ciertas metas y obtener resultados que redunden en beneficios sociales, va a depender en lo fundamental de la realización de cambios en el sistema fiscal, que tengan un carácter estructural y multidimensional. La viabilidad de su implementación dependerá, en buena medida, de la posibilidad de retomar los compromisos del Pacto Fiscal y avanzar en su cumplimiento; lo cual a su vez va a depender de la negociación política, la concertación social y el logro de acuerdos que sean vinculantes.