



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES

INFORME FINAL
GASTO PÚBLICO
"El Presupuesto Público, su Ejecución y Fiscalización"

Coordinadora: Equipo de Investigación:

Licda. Norma olimpia Cabrera Mérida

Investigadoras:

Licda. Angela Lilia López Vela

Licda. Francisca Eugenia Alvarado

Febrero a noviembre 1996



INDICE GENERAL

CONTENIDO DEL INFORME

RESUMEN

CONTENIDO DEL INFORME

PÁGINA

INTRODUCCIÓN		i
CAPITULO 1	La Economía, el Gasto Público y el Estado	1
1.1	Actividad Financiera del Estado	1
1.2	El Gasto Público y el Estado	4
1.3	Enfoque sobre el Gasto	5
1.4	Sustento Económico del Estado y el Gasto	13
CAPITULO 2	Políticas de Gasto	15
2.1	Políticas de Participación Estatal en Guatemala	15
2.2	Ingerencia de la Política Internacional	19
2.3	Evolución de las Políticas de Gasto en Guatemala	20
CAPITULO 3	Políticas en Guatemala y el Ajuste	24
3.1	Sustentación Política de la Orientación del Gasto y el Ajuste	24
3.2	La Necesidad de la Modernización del Estado	25
CAPITULO 4	Evolución del Gasto en Guatemala	32
4.1	Ejecución Presupuestal	32
4.2	El Gasto Público y el Producto Interno Bruto	32
4.3	Crecimiento de los montos de la Ejecución	33
4.4	Niveles de Ejecución	34
4.5	Distribución del Gasto	36
CAPITULO 5	Políticas y Asignación de Gasto Social	40
5.1	Políticas de Gasto Social	40
5.2	Gastos Sociales y Gastos Militares	48
CAPITULO 6	Últimas Ejecuciones	51
6.1	El Polémico Presupuesto de 1994	51
6.2	Comportamiento del Gasto en el año de 1994	54
6.3	Presupuesto de 1995	56
6.4	Ejecución de 1996	57



CAPITULO 7	Perspectivas de Gasto	59
7.1	Qué se espera en el Corto Plazo	59
7.2	Aprobación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1997	
7.3	Distribución del Presupuesto de Gastos por instituciones	62
7.4	Obligaciones a Cargo del Tesoro	68
7.5	Gasto Social	69
7.6	Venta de Activos	70
7.7	Clasificación del Gasto	71
CONCLUSIONES		75
RECOMENDACIONES		79
CUADROS		
1	Participación del Gasto dentro del PIB	33
2	Presupuesto Aprobado, Modificado y Realizado según serie Histórica 1971-1996	36
3	Distribución del Gasto de Funcionamiento, Inversión y Deuda.	37
4	Gasto social Ejecutado	67
5	Crecimiento del Gasto Social	45
6	Distribución Proporcional del Gasto Social	47
7	Gasto social en Relación al PIB	48
8	Evolución del Gasto del Ministerio de la Defensa en Relación al PIB	49
9	Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1997	62
10	Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 1997	63-64
11	Asignación de Fondos de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	68
BIBLIOGRAFÍA		iii



RESUMEN

El estudio sobre el gasto público resume un conjunto de políticas que se encuentran, más allá de la definición del gasto y de su asignación por organismos y programas. Trasciende lo económico para convertirse en un instrumento de política, antinflacionista, de desarrollo, o simplemente del mantenimiento del Status Quo. De allí que el objeto de estudio trate sobre la Economía del Sector Público y su comportamiento en Guatemala, toman en cuenta dichas teorías, las que han determinado el diseño y ejecución de los Presupuestos Generales de Ingresos y Gastos, pues están íntimamente relacionados los aspectos de la recaudación. Para ubicarlo es necesario encontrar las corrientes teóricas que lo sustentan y el contexto nacional e internacional que definen el gasto. En este momento no puede olvidarse de las nuevas estrategias que utiliza el mercado mundial que resumidas en las políticas nacionales son: el Ajuste Estructural y la Globalización y que, en definitiva, han influido en las formas de gasto, el monto y los proyectos de infraestructura y de tipo social. También debe tomarse en cuenta el contexto nacional el nuevo escenario que plantea la Firma de la Paz, Firme y duradera que se concretara en acuerdos entre las partes para terminar su firma al final de año de 1996. El presupuesto de 1997, toma en cuenta, de alguna manera estos aspectos.

Los objetivos de contar con un análisis objetivo de la situación de la ejecución presupuestal y su proyección a la población de escasos recursos, así como tener una visión general de la política de Ingresos u Gastos se logró al integrar todos los elementos del gasto y relacionado con el estudio anterior



que trató sobre los ingresos, se lograron presentando una amplia serie de datos.

Este estudio puede considerarse como continuación del estudio sobre la "Estructura Tributaria, su Legislación y su impacto económico social" debido a que la acción fiscal del Estado se refiere a ambos aspectos, el primero permite la capacidad económica y la segunda o sea la parte del Gasto, la capacidad de gestión y ejecución de los planes y programas que le exigen sus propios fines y los que le demanda la sociedad. Teóricamente el accionar del mismo es complejo, tiene implicaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales. La cuestión teórica está relacionada con su capacidad de adoptar un Estado de Bienestar, un Estado subsidiario, o como lo exige el enfoque liberal hacerse pequeño al liberar a las fuerzas de mercado, tareas tradicionales que siempre ha desarrollado. El estudio se encontró que en Guatemala el Gasto Público ha sido pequeño e insuficiente para dar respuesta a las demandas de la sociedad. Ha sido insuficiente como para resolver los problemas estructurales en los que se inscribe la pobreza, la inequidad, la discriminación. En los últimos años ha significado entre un 10 a un 12 por ciento del Producto Interno Bruto -PIB-. La tendencia de la economía en los años de la "década perdida", también tuvieron impacto en el Gasto, pues siguiendo al comportamiento del PIB, éste también disminuyó en términos absolutos y relativos. Como resultado se descuidaron los programas de los servicios sociales como educación, salud y vivienda, entre otros, y, particularmente, se vieron afectadas las de inversiones en todos los organismos, contribuyendo al gran deterioro de la infraestructura material y social, reflejándose en la profundización de la pobreza de los guatemaltecos.

La experiencia en Guatemala es la de que los presupuestos, en general, se



ejecutan parcialmente, sobre todo en los últimos años en que se forzó al ahorro a las instituciones públicas y, de consiguiente, su eficiencia disminuyó. Por otra parte cabe señalar que el proceso de privatización ha venido, forzando a los usuarios de la educación y la salud, a pagar sumas considerables por ciertos servicios o a pasarse a las empresas del sector privado, porque además se han deteriorado las instalaciones y los propios programas de atención. Otro problema de particular importancia es la deuda pública tanto interna como externa, con la diferencia de que en la primera aunque el Estado esté obligado a pagar, se queda en el mercado interno, favoreciendo a los sectores de poder ligados al sistema financiero interno, aunque un poro estéril, puesto que la inversión privada interna es muy pobre, pero con la deuda externa hay una salida real de recursos. El pago de la deuda tiene un peso importante en los presupuestos. Un hecho relevante es el contemplado en el presupuesto para 1997 y que fuera aprobado por el Congreso de la República es que se establece que para pagar la deuda se van a vender los activos del Estado, entre éstos la GUATEL y la Empresa Eléctrica. Esto que ha sido la justificación del Gobierno llama a la reflexión, puesto que son medidas que servirán para quedar para pagar una sola vez, pero no resolverán en forma permanente ya que, en poco tiempo la situación será la misma.



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe dentro de la continuación del que el equipo realizó el año anterior "Estructura Tributaria, Legislación y su Impacto Económico y Social". Se trata ahora de estudiar la acción del Estado por el lado del Gasto: cómo se distribuye? qué organismos, entidades y programas favorece?; qué sector de la sociedad privilegia?. Estas y otras interrogantes se van esclareciendo a lo largo de la exposición. Para fundamentarlo contiene un primer capítulo que aborda cuestiones teóricas que ubican el Gasto del Sector Público dentro de la teoría económica y la función financiera del Estado, su naturaleza económica, política, social y jurídica que le corresponde. El segundo capítulo entra a definir, dentro de la perspectiva de las funciones financieras del Estado en distintos momentos de su quehacer. Tomando en cuenta la dependencia de las políticas internacionales y el efecto, en el Gasto, del enfoque neoliberal que ha adoptado el capitalismo en los últimos años.

El capítulo tercero aborda en concreto las políticas de ajuste como marco para el desarrollo de los siguientes capítulos, además de la llamada modernización del Estado para hacer efectivas las orientaciones de los organismos financieros internacionales y las necesidades del capitalismo y mercado externo. El capítulo cuatro desarrolla la evolución del gasto en Guatemala desde una perspectiva diacrónica y sincrónica, relacionando además el gasto y el Producto Interno Bruto, la elasticidad producto gasto y las tendencia de crecimiento, así como los niveles de ejecución y distribución del mismo. El capítulo quinto trata en específico el gasto social, su evolución y relación con el gasto total, además comparando con el gasto militar expresado



en la asignación al Ministerio de la Defensa. El Capítulo sexto analiza los últimos presupuestos ejecutados, especial la problemática del presupuesto de 1994 y sus repercusiones, el de 1995 y 1996. Finalmente el capítulo siete aborda las perspectivas del gasto y hace un exhaustivo análisis de la aprobación del Presupuesto para el ejercicio fiscal del año de 1997.



CAPITULO 1

LA ECONOMÍA, EL GASTO PÚBLICO Y EL ESTADO

1.1 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La esencia de la Actividad Financiera del Estado se le puede definir desde distintas disciplinas, de ahí que para muchos se trata de una actividad eminentemente económica, para otros, es política, social o jurídica. Nuestro criterio es que es una actividad muy compleja que contiene elementos económicos, políticos, jurídicos y de alto contenido social.

El sustento de la naturaleza económica del Estado es económica se apoyan de las viejas teoría de los clásicos¹. La Actividad Financiera del Estado se sitúa en su accionar en la esfera económica, en la fase del **consumo**, por consiguiente no se le considera un acto de producción y, es justamente donde se apoyan las críticas a los Estados que interfieren en la actividad productiva, o que sus organismo y empresas prestadoras de servicios son de fuerte importancia. Sustentan que el fenómeno financiero representa, en definitiva, **un acto de consumo colectivo y público al que se le llega a calificar como Consumo Improductivo de Riqueza**, al no producir nuevos bienes ni riqueza.

Por el lado de la captación de ingresos o sea cuando el Estado, en su afán de conseguir los fondos para desarrollar los objetivos que le son propios, intensifica la presión tributaria, obligadamente tiene que sustraer a los particulares; individuos o empresas, una porción de renta que podría utilizarse en nueva producción de bienes. Cuando éste realiza la prestación de servicios, dentro de la ejecución del gasto público, suponen los seguidores de ésta corriente, que no se está en presencia de producción de nuevos bienes ni riqueza. Claro que si se trata de estados cuya actividad económica va más allá de la prestación de servicios y tiene empresas estatales como es el caso del

¹Entre quienes se destacan Adam Smith, David Ricardo y Stuart Mill, principales exponentes de la escuela clásica. Citado en *Apuntes de Derecho Tributario y Legislación Fiscal*, Facultad de Ciencias Económicas, 1994 pág.3.



Estado mexicano, por ejemplo, también su accionar se encuentra en el ámbito económico, en la esfera productiva.

Dentro de la misma línea, la actividad financiera constituye una serie de Actos de Cambio o Equivalencias, entre los servidores públicos y la prestación de los servicios hacia los particulares. La visión económica de los economistas de la corriente subjetiva de la escuela de Viena, es la de la utilidad marginal. Para ésta, la riqueza debe ser gravada por el impuesto, sólo cuando su erogación resulte más ventajosa para destinarla a los gastos públicos que por el empleo que el contribuyente le pueda dar por su cuenta, para satisfacer sus propias necesidades. Modernamente se llega a considerar que la actividad financiera del Estado es una acción cooperativa de producción y de consumo, que constituye un factor de producción, por cuya razón se justifica la recaudación de impuestos ya que el Estado tiene derecho a cierta porción de la riqueza creada, para que sea la utilizada en sus propios programas y proyectos, dentro de objetivos previamente delimitados.

El enfoque político que se atribuye a la actividad financiera², sostiene que, siendo político el sujeto de la actividad del Estado, todos sus actos, así como los medios y procedimientos, son políticos. Tal es el caso de las prestaciones obligatorias y coactivas, y los fines perseguidos, los que muchas veces son de naturaleza extrafiscal. Debe aceptarse que tal actividad tiene, necesaria y esencialmente, naturaleza política.

De manera que aunque se trate de actos de naturaleza fiscal, los procedimientos de los cuales se vale el Estado tanto en la captación de los recursos como en la determinación del gasto, son, en su mayor parte, coercitivos y están guiados por criterios políticos. Los objetivos que se persiguen de la actividad financiera son esencialmente políticos, por ser las consecuencias de su propia naturaleza de **sujeto activo de las finanzas públicas**. Por consiguiente, la actividad

²El predominio político de la actividad financiera fue formulada de manera integral por Benvenuto Griotti. Citado en Puentes op. cit. pág. 4



financiera es un medio y el presupuesto general de ingresos y egresos son el instrumento para el cumplimiento de los objetivos generales del Estado, que deben estar claramente en coordinación, para alcanzar los propósitos de su accionar o sea de sus propios fines. Por consiguiente desarrolla una acción que es eminente y necesariamente política.

Asimismo, se sostiene que la actividad financiera constituye una parte de la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo, a través de la administración pública. Es evidente, se asegura que sólo podrá tenerse una concepción precisa de la actividad financiera del Estado, si se tiene una noción correcta de la organización y de los fines estatales. De donde resulta una relación clara de su naturaleza política, cuando se dan las relaciones tributarias. En esta se encuentra el fundamento de que dicha actividad no es jurídica ni económica, sino estatal y política.

De acuerdo con las corrientes políticas que prevalezcan en un país, y los grupos de poder que detentan el poder, así se establecerán los propósitos que el Estado se propone con su actividad financiera y del propio plan financiero, como instrumento, mediante el cual, el Estado trata de asegurarse el cumplimiento de sus objetivos.

Pero tanto la naturaleza económica como política de la actividad financiera resultan incompletas si no se complementan con el marco jurídico que establece los alcances y límites de dicha actividad. Al considerar la actividad financiera del Estado, como una derivación de la actividad administrativa y por lo cual aparece regulada por el derecho objetivo³. Para el Estado Moderno es consustancial dicha regulación, lo que constituye el "Estado de Derecho". Lo que equivale a considerar todas sus manifestaciones como actos de voluntad y se inscriben en el campo del Derecho Administrativo. Las relaciones con los particulares que éste establece, encuentran en la ley su fundamental disciplina, desde las normas constitucionales hasta las reglamentarias y específicas.

³ D.A. Giannini, para quien la actividad financiera del Estado es una rama de la actividad administrativa y aparece regulada por el derecho objetivo. Citado en Apuntes. op. cit. pág. 4



Esto debido a que para los recursos públicos se requiere que el Estado deben destinarse a la atención de la población y del mantenimiento del aparato burocrático. Todo ello necesita una administración que requiere un desenvolvimiento ordenado, que debe tener como base disposiciones legales.

Desde tiempo remoto se ha reconocido el carácter social de la actividad financiera del Estado, desde Wifredo Pareto, hasta los más modernos tratadistas de los aspectos fiscales y de la administración del Estado. Lo que equivale a afirmar que el régimen de los impuestos y de los gastos públicos, ejercen una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que detentan el poder y que operan dentro del Estado. Además porque los fines políticos de los impuestos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por los deseos y anhelos que concretan las demandas de los grupos sociales que actúan dentro de cada organización política.

Si se integran todos estos enfoques teóricos se pone en evidencia que no son excluyentes; que al contrario, se complementan si se quiere dar integralidad a un complejo problema como es la actividad financiera del Estado. Por eso el mismo debe estudiarse integrando los aspectos políticos, económicos, jurídicos y sociológicos, en virtud de que el Estado, como institución de la superestructura es de naturaleza política, los medios de que se vale son económicos, sus fines son eminentemente políticos y sociales; elementos que se complementan por el marco jurídico, indispensable en el Estado de Derecho.

1.2 EL GASTO PÚBLICO Y EL ESTADO

Dentro de los distintos regímenes que han aparecido en la historia, la conformación del Estado ha estado presente, jugando un papel determinante, ligado a los fines u objetivos del régimen de que se trate y del contexto histórico que lo determine.



Dentro de la economía capitalista y aún en regímenes precapitalistas, la existencia del Estado ha sido la parte de la organización social que le da coherencia al conjunto de unidades componentes de la sociedad; como son: la familia, las empresas, corporaciones, las comunidades rurales o urbanas, entre otras. De acuerdo a su desarrollo, a lo largo de la historia, da cuenta de la forma en que se apropia la naturaleza, la facilidad o dificultad con que dispone de los recursos naturales y los niveles alcanzados en la transformación de éstos y de sus formas de distribución. Solamente la Comunidad Primitiva, dentro de la precariedad de sus formas organizativas en consonancia con la cooperación simple para la obtención de los satisfactores, no conocieron formas avanzadas de Estado, aunque sí, la organización en la caza de presas grandes, en la defensa colectiva de los grupos humanos y en la distribución de los bienes obtenidos en conjunto. El avance de estas formas de organización está ligado a la aparición de excedente, a la religión y a la guerra.

1.3 ENFOQUES SOBRE EL GASTO

En la participación del Estado en el Gasto Público concurren criterios teóricos, políticos e ideológicos. No obstante la presencia y necesidad decisiva dentro de la sociedad, tanto si se trata de un gobierno demócrata, de tendencia de izquierda o de la derecha más recalcitrante. Es evidente que la característica de la participación del Estado en el Gasto Público por esas tendencias ideológicas, que a su vez se apoyan en teorías.

Es obvio que es inevitable la participación del Sector Público en las economías nacionales ya que si bien su accionar favorece a toda la ciudadanía es un factor de orden y de regulación de las relaciones entre los grupos sociales, empresariales, etc. Desde el punto de vista fiscal, como entes recaudadores de impuestos; contribuyen a la disminución del ingreso disponible de las personas y empresas; y, como entre prestador de servicios, participa en una redistribución de los ingresos. Con esta función, aumenta la disponibilidad de bienes y servicios de los sectores más necesitados y aún de aquellos que tienen capacidad económica, puesto que muchos de los servicios que se prestan



son divisibles ni tienen destinatarios fijos. Su uso depende de la posición económica del individuo o de los grupos sociales. El caso de los servicios de educación, salud y vivienda, generalmente son destinados a los sectores de menores ingresos, quienes son los que hacen mayor uso de ellos, pero esto favorece a la sociedad en su conjunto a elevar el nivel cultural de las personas y preparar los cuadros laborales que le demanda el sistema. Un tanto diferente es el caso de la infraestructura productiva como la electricidad, el sistema y medios de comunicación, los que son desigualmente utilizados y los mayores beneficiarios de ellos son los grupos de mayores ingresos y sus empresas, además de crear externalidades positivas para el funcionamiento de la actividad productiva, favoreciendo el flujo de mercancías y de personas, como potenciales mercados. De tal manera que los nuevos ideólogos de la economía que hoy se han venido adjudicando a la participación del Estado todos los males económicos por los que atraviesan los países, se encuentran con que no pueden prescindir de éste. Apoyándose en errores cometidos o atribuyendo problemas a la actuación del Estado propugnan por la disminución de su intervención, pero en otros momentos se acogen a éste para resolver problemas como protección a la producción, al comercio, entre otros.

Lo fundamental es que el Estado se encarga de la reproducción social y del sistema en su conjunto, en cualquier sistema social de que se trate. Con sus programas, contribuye a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, desde la atención materno infantil hasta la reposición de la fuerza laboral que se va retirando, preparando a la niñez y población joven para el futuro. Significa que contribuye a la preparación de la fuerza de trabajo en formación, mediante un sistema de educación formal con lo cual prepara los cuadros que la estructura productiva le pueda exigir en el futuro. El sistema de salud significa que tanto los trabajadores como sus generaciones próximas se mantengan en condiciones de salud que no amenacen su disminución. Similar papel juegan los programas de recreación y de vivienda.

En parte, el predominio del gobierno puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales, unas dándole preeminencia a la parte gubernamental en la generación de bienes y servicios



para satisfacer necesidades, o sea que se apartan que sea el mercado el que se encargue de la mayor parte de estos bienes. Los primeros se alejan de las premisas acerca de la elección del consumidor para la satisfacción de la mayor parte de sus necesidades tanto de bienes como de servicios y de la toma de decisiones, personales y descentralizada.

Frente a las posiciones extremas de exaltación al mercado, lo más importante es el hecho de que el mecanismo de mercado, por sí sólo, no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos. Es importante darse cuenta de este hecho, ya que implica que el tamaño adecuado del sector público es, en un grado importante, una cuestión técnica más que ideológica⁴.

Aún persisten las concepciones que los tratadistas clásicos sostenían de las antiguas finanzas pero que en el mundo moderno, resultan inapropiadas debido al desarrollo mismo del Estado y sus tareas. Eran éstas unas finanzas estáticas que contenían el supuesto de un presupuesto equilibrado que coincide con su modelo económico, que también sustenta el equilibrio entre factores de la producción y que constituye uno de los paradigmas del sistema⁵.

La forma más conservadora de concebir al Estado es la que reconoce que su papel debe ser pasivo, y que solamente está destinado a cumplir tres funciones: a) Defensa del estado de la violencia injusta de otros Estados; b) justicia y seguridad en el interior, y c) creación y mantenimiento de las instituciones públicas y de obras que son de interés público y que el particular no puede costear, como son aquellas que facilitan el comercio y promueven la instrucción pública. Como puede observarse que a pesar de todo siempre se vuelve a su necesaria presencia.

⁴ Musgraver., P. Musgraver "Finanzas Públicas, Teoría y Práctica" Editorial McGraw-Hil Méx 1989 pág. 591

⁵ El pensamiento clásico se fundamenta en el equilibrio entre factores de la producción. De ahí deriva su concepción de presupuesto equilibrado.



Es por eso que, bajo estas concepciones, la máxima aspiración de la eficiencia en el Gasto Público lo va a constituir el mantener una relación estable entre los Ingresos y los Gastos. Esto supone que si se aspira al crecimiento en la economía por la vía del Gasto Público es necesario aumentar los impuestos⁶.

Justamente con este argumento esgrimido se ha justificado la realización de la reforma fiscal y otras modificaciones en el accionar del Estado, en la actualidad, no sólo en Guatemala sino que en otros países donde se aplica el ajuste estructural, que generalmente comienza con el ajuste financiero y el fiscal. No es casual que políticas de Ajuste en Guatemala tengan una íntima relación con las políticas de Gasto Público, siendo el Presupuesto Nacional anual uno de sus principales instrumentos para hacer efectivas las medidas que en conjunto constituyen el ajuste.

Esto es lo que se ha dado en llamar, una concepción neoliberal, que implica el retomar viejas teorías y adecuarlas al nivel de desarrollo alcanzado por el capitalismo. Llama la atención en la el impulso en cuanto a la disminución del accionar de la política económica y que los Estados de los países desarrollados, Organismos Internacionales y otras instituciones estén tan celosos de su aplicación. Eso se debe a que el capitalismo se encuentra en crisis, sin capacidad de crecimiento a no ser porque se desarrollen los mercados de los países en vías de desarrollo entre los que se encuentran América Latina. Para eso, se utilizan políticas de choque que tienden a abolir todas aquellas formas de producción obsoletas, sobre todo las de inserción laboral que hacen que el mercado no se amplíe por la baja capacidad de compra de los salarios reales.

Es oportuno señalar cómo, a finales del presente siglo, se viene a retomar teorías y políticas consideradas trasnochadas, cuando las necesidades del capitalismo en crisis hizo necesaria una mayor participación estatal, ya no sólo en la prestación de servicios esenciales sino que además con

⁶ Tratamiento moderno de la economía. Según el autor se logra mediante el aumento en el impuesto sobre la renta.



una fuerte ingerencia en la esfera económica, como fue la economía de guerra, los combustibles y otros. Cuando se aplicaron estas políticas, en una concepción moderna y dinámica de las finanzas, el campo socialista había adoptado la planificación centralizada de su economía, con mucho éxito en los primeros momentos.

Si se entiende que el **presupuesto** debe constituirse en un instrumento de desarrollo; por lo tanto, tiene un papel que abarca amplios aspectos de la economía; tales como los de mantener el nivel de la Renta Nacional, el crecimiento, la justa distribución de la riqueza y la lucha contra los períodos cíclicos. Entendiendo a la política fiscal con una gran capacidad de constituirse en un instrumento de desarrollo, entre otros ⁷.

Este enfoque permitió dar un giro a las finanzas, y que éstas se adaptaran a nuevas condiciones económicas y políticas. Dicha movilidad es la que constituyó el puntal para la reconstrucción de Europa después de guerra al aplicar la política de Keynes. Esto significó la adaptación del Gasto Público a las condiciones económicas. De tal manera que en período de una crisis por la caída de la economía o sea en deflación, admite que el Estado pueda gastar más allá del límite de la recaudación tributaria. ¿Qué implicaciones tiene esa política? Que el Estado tendrá que endeudarse es la parte débil de la aplicación de este tipo de presupuestos. En Guatemala que no tenía un armónico desarrollo entre los distintos sectores de la economía, entre la industria ligera y pesada, si bien logró un cierto grado de industrialización, no pudo satisfacer las demandas del sector público y privado en cuanto artículos industriales, sobre todo de maquinaria, equipo y otros insumos no logró impulsar su producción sino su importación, con lo que se recurrió al endeudamiento externo y se abusó de la maquina de hacer dinero por parte de la Banca Central. ⁸,

⁷ Ver Matus Benavente, "**Finanzas Públicas**" Colección Estudios Jurídicos y Soc Vol XXIV ed. Jur Chile 1964 pág. 16

⁸ En una economía débil y de baja industrialización como la nuestra condujo al endeudamiento interno y externo.



El sustento de estas políticas que propugnan porque se debe movilizar recursos es porque el sector privado no los usa por su temor a riesgos o por la imposibilidad de obtener beneficio que es su máxima aspiración. Además admite que deberá utilizar su capacidad de crear dinero a fin de aumentar la demanda, de proporcionar oportunidades de trabajo y alentar, con la violencia que las circunstancias aconsejen, el poder de compra que este dinero, inyectado en el mercado, crea. De esa manera generar una demanda o aumentarla a través de una política fiscal continuada, restableciendo de esa manera, la normalidad⁹.

Podría decirse que al adoptar los gobiernos "modernos" enfoques contenidos en la nueva Política Económica adoptada durante los años 80s; o sea, tomando como base de la orientación del gasto dentro del Neoliberalismo, resalta la poca participación del Estado en lo económico y social. Trasladando al mercado una serie de tareas distributivas y actividades en un apego a la teoría estrictamente económica, sin contenido social, el caso de la educación y la salud, en Guatemala.

Se ha podido constatar que el equilibrio presupuestal entre gastos y entradas, pueden ser acertadas en períodos de estabilidad económica pero que se convierte en una camisa de fuerza en períodos de desequilibrio económico o durante las épocas de inflación o depresión.

En la economía concurren además del Sector Público que comprende la economía del Estado y sus instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas, los gobiernos locales; y, por otra parte, el Sector Privado que está integrado por entes individuales y empresariales de la industria, la agricultura, el comercio y los servicios. Ambos sectores interactúan pero a cada uno lo mueve diferentes motivaciones e intereses. El primero debe desarrollar acciones para la obtención del "Bien Común" y; los segundos, tienen el interés de maximizar los beneficios particulares de su actividad económica, o sea que se mueven por la obtención de la máxima ganancia. La actividad

⁹Contra este tipo de política está enfrentado el Neoliberalismo considerando que es la causa de todos los males de las sociedades en la actualidad.



financiera del Estado tiene particular comportamiento muy diferente que la actividad económica de los individuos y de la empresa privada desde el punto de vista de cómo afecta a los particulares para la obtención de sus ingresos y cómo ejecuta el gasto¹⁰.

En el estudio realizado para los impuestos se vió cómo estos tienen una alta incidencia en sus efectos hacia la sociedad que tributa pero, al igual, el gasto del gobierno también reacciona entre la sociedad y en el propio sistema económico. Dependiendo del su monto y destino, tiene muchas derivaciones hacia sectores individuales, a empresas y a agrupaciones, hacia quienes se dirige el gasto. Otro factor a observarse es quiénes son los beneficiados, así como quiénes son los proveedores de las demandas que el Estado hace hacia el sector productivo y comercial. Sabiendo que las modificaciones del Gasto del Gobierno producen desplazamiento en la Curva del Gasto Total, un crecimiento del Gasto Público, conduce a un crecimiento en el nivel de la Renta Nacional. Al igual, una reducción de los Gastos del Gobierno pueden conducir a una disminución de la Renta Nacional. Naturalmente que el impacto del Gasto depende mucho de su proporción dentro de la economía en su conjunto es decir como parte del Producto Interno Bruto.

Entre otros efectos se encuentra que tanto los impuestos como los gastos tienen efectos compensatorios. No solamente se trata de compensaciones redistributivas por cuya facultad la política fiscal se han llegado a utilizar hasta para corregir anomalías cíclicas de la economía, así como para el mantenimiento y crecimiento de la Renta Nacional. Cuando existen desequilibrios en la economía son muy importantes los Gastos del Gobierno, puesto que éstos sirven para sustituir los gastos del sector privado, a fin de mantener un determinado nivel de la Renta Nacional. Esta concepción del Gasto Público es diferente al enfoque clásico del gasto, que se suponía debía atender a satisfacer necesidades primarias e inmediatas, dentro de un Estado Gendarme.

¹⁰ Matus Benavente, op. cit pág 28



La teoría del Gasto Compensatorio ha tenido oponentes, los que han sostenido que en su aplicación se da derroche de recursos fiscales aún cuando éste pueda traducirse en una efectiva arma en la lucha contra la deflación. Con este criterio se implementó en países desarrollados las políticas de gasto que favorecía las ayudas gratuitas a los desocupados. Esto se hacía en momentos de desempleo con el fin de otorgar poder de compra a la población desocupada, aumentando así la demanda de consumo personal para estimular la inversión. Otros gastos Compensatorios han sido la construcción de obras públicas, los programas de la Seguridad Social y la atención de necesidades postergadas en su satisfacción. Lo que a la par conduce a un aumento del empleo y, por consiguiente, proporciona beneficios a la población.

Contra la concepción del parasitismo fiscal de la extrema concepción liberal, las nuevas finanzas reconocen ampliamente que el Gobierno contribuye, tanto como el sector privado a la formación de la Renta Nacional. Es en esa línea de pensamiento que se reconoce que el Estado tiene la responsabilidad de utilizar dentro de su política económica, los mecanismos fiscales, para conseguir los objetivos que trascienden al puro gasto y que conllevan objetivos políticos y económicos y extraeconómicos, ya indicados. Existen suficientes razones para esta afirmación, porque de la Renta Nacional y después de su distribución per cápita, depende el standard de vida de los pueblos y de los individuos. Existen un conjunto de tareas y ciertas funciones inherentes al Estado, para lo cual es necesario que cuente con recursos, papel que cumple el sistema impositivo de un país y la forma más importante de obtener dichos recursos¹¹. Para esta escuela las finanzas son una expresión parasitaria del sistema económico razón por la cual los gastos públicos deben limitarse a las funciones mínimas y esenciales del Estado. La máxima expresión la reduce a que "es un imperativo de un sistema financiero sano el presupuesto público rigurosamente equilibrado, entre gastos y entradas consultados año tras año".¹²

¹¹ Adam Smith, Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones, citado en Matus, Op. Cit. Pág. 29-30

¹² Matus, op. cit. pág 29



1.4 SUSTENTO ECONOMICO DEL ESTADO Y EL GASTO

Es premisa indispensable para la formación del Estado y, desde luego, para el surgimiento de los aspectos fiscales, el aumento de la productividad, cuya premisa es el desarrollo de las fuerzas productivas con el apareamiento del excedente y la posibilidad de acumular bienes; primero en forma de valores de uso y después en forma de valores de cambio. En principio el intercambio se realiza en términos de un equivalente general, el que va evolucionando a formas mercantiles más desarrolladas. Se da entonces la necesidad de una organización social cohesionadora, la que finalmente asume la forma de Estado y con éste las funciones que le son inherentes, como son, las del mantenimiento de un orden jurídico que ordena y moldea a la sociedad, con una normatividad determinada, además de incluir como fundamental, la defensa de la soberanía. Para el ejercicio de éstas funciones consideradas absolutas se requieren recursos de orden tributario para ser atendidas adecuadamente para su propia conservación y desarrollo.

La complejidad de las tareas que asume El Estado va generando la diversidad de campos en los que le toca intervenir, tiene que ir satisfaciendo las necesidades absolutas de la sociedad, o sea las más relacionadas con los aspectos vivenciales directos, y, poco a poco, incorporar otras necesidades relativas que, aumentan progresivamente ¹³. Lo que implica el apareamiento de nuevas funciones del Estado y el desapareamiento de otras, de acuerdo con los cambios que experimentan las características económicas y socioculturales de los pueblos.

La heterogeneidad que presentan los ámbitos diversos en los que interviene el Estado, hace que se requiera un cúmulo de recursos materiales, financieros y humanos para satisfacer las distintas esferas de intervención que le corresponde, sobre todo en el marco un Estado moderno, generándose una fuerte Actividad Financiera que requiere definir el origen de los ingresos y el

¹³ . Op. Cit. p. 14



destino del gasto, aunque se tienda a su disminución.

Desde ese punto de vista el Estado se convierte en un ente económico, con una incidencia crucial en el conjunto de la economía de un país, con un alto poder de decidir y orientar la propia actividad económica. La comparación simplista de que la actividad económica de los individuos es similar a la actividad financiera del Estado, ha llevado a elaborar modelos de mercado en la elección de los consumidores cuando a servicios sociales se refiere. Pero aquí, por la naturaleza de los servicios y de los demandantes, la utilidad marginal no se logra establecer claramente, o lo hace sólo como ejercicio matemático. En tanto que el Estado tiene que tener objetivos sociales de beneficio colectivo o de grupos en particular, pero sumamente necesitados, la empresa se estará preocupando en aumentar sus ganancias y minimizar sus costos.

Las teorías del Estado que establecen la relación con su función de prestadora de servicios hacia la sociedad, resaltan las tareas afines para que sea eficientes, como son: su propia función administradora de los recursos públicos, los resultados tangibles de su intervención, las externalidades positivas y negativas derivadas de su acción y los sectores que directa o indirectamente quiere beneficiar y los que impulsan o restringen cierto tipo de actividades.

Dentro de su funciones como administrador y ejecutor de servicios y de proyectos en específico, el Estado tiene a su vez la obligación de determinar la fuente de los recursos que le van a servir para la realización de sus fines y objetivos. En este sentido es donde se modifica la estructura tributaria. Con esto se elabora el presupuesto general de ingresos u gastos. La parte con la que se establece el monto de los recursos a recaudar permite establecer la fuente del financiamiento que en lo fundamental es tributaria, en cuyo caso también ejerce una función económica al afectar a los agentes particulares en una proporción que puede variar dependiendo de la política a seguir.



CAPITULO 2

POLÍTICAS DE GASTO

2.1 POLITICAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL EN GUATEMALA

La primera vez que en Guatemala se ejecutó una política de amplia participación del Estado en la economía y en los programas sociales se inició, en el período de 1944-54. Es con los gobiernos revolucionarios, dentro del objetivo de desarrollar el capitalismo en el país, partiendo de su propio mercado interno, se introdujeron reformas de fondo en el aspecto laboral y una Reforma Agraria para lograr una mejor redistribución del ingreso. Con el fin de lograr una mayor independencia se afectó al capital extranjero por la eliminación de privilegios y concesiones dadas por otros gobiernos. Muy importante fueron el Código de Trabajo, la Seguridad Social, los programas de educación, de vivienda, la creación de una importante infraestructura productiva, lo que provocó cambios importantes en la sociedad guatemalteca. Diez años duraron estas transformaciones que cambiaron la fisonomía del país, el que ya no pudo ser el mismo de antes, así como las transformaciones que había sufrido el Estado no lograron destruirse totalmente, persistiendo una política fiscal de importante participación estatal. La alianza de intereses del Imperialismo Norteamericano y de sectores retrógrados internos, que fundieron sus intereses, realizaron la contrarrevolución de 1954 ¹⁴. Lo que sí se logró fue abolir la Reforma Agraria y aquellas leyes que afectaba al imperialismo en la línea de la independencia política y, en cierta forma económica, como la ley de minería y la de incentivos a la industria.

La efectividad de la Gestión Pública está unida a la existencia de una política definida dentro de una concepción teórica del papel que debe jugar el Estado, en su ingerencia en lo económico y lo

/Anterior a este período en los gobiernos liberales de 1971 se construyó una infraestructura en carreteras y se amplió la educación pública, pero tuvo un carácter diferente, era que el capitalismo se comenzaba a abrir camino.



social, en la creación de las condiciones para el desarrollo nacional. Por eso estos gobiernos de 1944-54 definieron con precisión sus objetivos y metas las que, de no haberse dado la intervención, se hubieran logrado.

No obstante, los gobiernos posteriores, se apoyaron en el impulso económico y social de dicho período, cuando a partir de los años 60s se impulsaron políticas de industrialización sustitutiva de Importaciones en el marco de la integración del Mercado Común Centroamericano.

No puede negarse que el país tuvo un crecimiento sostenido por un período de 30 años ^{15/}, en los cuales se aplicó, una política de intervención estatal, de inversión pública y de fuerte proteccionismo a la industria. Con la intervención Estatal se crearon condiciones legales y fiscales y de mercado, para la industrialización, la que se vio favorecida con una estabilidad en los precios y un mercado ampliado, más apropiado a escalas significativas de producción, el Mercado Común Centroamericano. Se vio reflejado en los indicadores de Crecimiento del PIB que crecía anualmente a una tasa superior al 4%, junto a una relativa ampliación del mercado interior y en las principales variables macroeconómicas. Todo esto dentro de una estabilidad monetaria y cambiaria. La participación del Estado en la Política Económica y social durante el período, fue el sustento del crecimiento que por un largo lapso mantuvo la economía guatemalteca y también en una cierta mejoría de los indicadores sociales. El indicador más relevante fue la ampliación de las capas medias urbanas, y la disminución de la mortalidad general e infantil, con un aumento en las expectativas de vida. Hubo también cierta elevación del nivel educativo sobre todo en las áreas urbanas ya que en el ámbito rural los índices de escolaridad y de alfabetización no lograron disminuir en la forma deseada para el desarrollo en general y social en particular.

/Con crecimiento anual superior al 4%, a excepción de 1975 que fue de 2%. La recuperación del año 76, paradójicamente se relaciona con el terremoto, cuando al fluir las ayudas se reactivó la economía.



Este ajuste que se comienza a aplicar en la década de los `80, se da en el seno de una crisis nacional que significó; lo económico, en la disminución paulatina de las tasas de crecimiento del PIB, como se dice supra, particularmente el componente productivo, no así en crecimiento del comercio y los servicios. En lo social, se observa la caída en los niveles de empleo y el incremento del subempleo y la pobreza, además del deterioro de los más importantes indicadores. En lo político, se evidencia la ineficacia de los gobiernos dictatoriales, la crisis social había agudizado la guerra civil interna. La que parece haberse terminado después de una serie de negociaciones entre el gobierno y la insurgencia, concluyendo en la firma de la Paz en Diciembre de 1996. A pesar del entusiasmo por una convivencia pacífica donde se espera insertar un conjunto de proyectos provenientes de las ayudas financieras, no se logra recuperar la confianza en Estado y sus instituciones. Debido al deterioro y altos grados de corrupción alcanzados, a su falta de capacidad de gestión, puesto que ha ido dejando ésta en manos de particulares, ONG`s, fundaciones, etc. Lo mas significativo del Estado a lo largo de estos años posteriores a 1954 es la falta de capacidad de integrar a la sociedad en un Proyecto Nacional, debilidad en sus políticas, falta de dirección, de legitimidad, de hegemonía, además se ha venido gobernando dentro de una fuerte corrupción que se intenta corregir.

Los factores externos que afectan a la sociedad guatemalteca, son muy complejos, atañen los ámbitos de la producción, al comercio, a los giros en las políticas de financiamiento por parte de los organismos internacionales y los nuevos enfoques teóricos que sustentan las nuevas políticas de participación del Estado y la forma de administración de los programas sociales. A nivel mundial, en la esfera de la producción y el comercio, se producen constantes avances tecnológicos cualitativa y cuantitativamente superiores, que han conducido a introducir la robotización en la fábrica, la microelectrónica, la computarización etc, que subyace en las políticas de globalización. El gran avance en la informática y en las comunicaciones, rompieron los límites materiales a los mercados e indujeron cambios de dirección de la economía mundial. Con esta visión magnificada del mercado como el agente distribuidor se ha impulsando en la economía interna la necesidad de acceder a la globalización de la economía mundial. La que no es mas que la forma que adopta la



internacionalización del capital, de su concentración y centralización. Se necesita eliminar las cortapizas para el "libre" intercambio de mercancías entre países.

Se ve cómo el Estado guatemalteco ha generado una serie de medidas legales, económicas, fiscales, monetarias y financieras para facilitar el tránsito del país hacia estas nuevas formas de relacionarse con el mercado mundial. Ahora mercados requieren de los países como el nuestro, que se liberen todos los procesos de la producción de bienes y servicios, así facilitar como el libre tránsito de mercancías y flujo de capitales. Dentro de ello se inscriben los esfuerzos hacia el fortalecimiento del sector financiero en Guatemala y otros países.

Este proceso se ha llevado a cabo en Guatemala, con mayor énfasis, desde el segundo quinquenio de la década anterior, dentro del Ajuste Económico. Lleva el propósito de librar todos los bienes y servicios a las leyes del mercado. Esos son los argumentos para que el Estado no deba otorgar subsidios y, de preferencia, vender los servicios y privatizar todo tipo de empresas, a fin de integrarse dentro de la Economía Mundial, con un mercado *liberado* tanto en lo interno como en el intercambio con otros países.

La debilidad de la economía ha reaccionado en forma adversa, ya que mientras el sector empresarial que ha visto crecer sus ganancias, los sectores de medio y bajo ingreso, que son quienes se han empobrecido drásticamente en un corto período.

Además se modificó el mercado exterior, reduciéndose la demanda de los productos tradicionales de exportación, lo que pone en serias dificultades a los cafetaleros y otros exportadores, dando mayor inestabilidad al empleo agrícola, en sustitución, se está impulsando la de nuevas exportaciones, llamadas no tradicionales.



Para fines de los 80s era claro que las políticas de gasto de los gobiernos no resolvían los problemas económicos y sociales. lo que redundaba negativamente en las exportaciones hacia el área y constreñían las ya pocas expectativas de los inversionistas nacionales y no eran un atractivo al capital extranjero.

2.2 INGERENCIA DE LA POLITICA INTERNACIONAL

La mayor parte de las decisiones de política económica y social, giraron en torno a programas económico-financieros, acordados en las cartas de intenciones entre el gobierno de Guatemala y el Fondo Monetario Internacional -FMI-, para liberar préstamos del fondo y de otros organismos como el Banco Mundial -BM- y la Agencia Interamericana de Desarrollo -AID-, constituyendo una de las más fuertes presiones para la disminución de la participación del Estado en la prestación de servicios esenciales y sustentar la privatización de empresas estatales, como la base para que se liberen los préstamos.

Estas políticas, en principio, perseguían resolver los desequilibrios estructurales en la Balanza de Pagos, con medidas de tipo fiscal, monetario y cambiario. Su objeto era disminuir la pérdida sufrida en las Reservas Monetarias Internacionales que manifestaba el Banco de Guatemala, lo que, estaba presionando el tipo de cambio del quetzal, moneda nacional. Se dan las devaluaciones que inicialmente fueron más drásticas y luego administradas, manteniendo una tasa constante, pero relativamente pequeña, de diferencia con el dólar.

La política fiscal del gobierno era limitar el déficit mediante una **reducción de sus gastos**. La tendencia y monto del déficit fiscal del gobierno, había ejercido presiones sobre la deuda interna y externa, afectando también las Reservas de Divisas. El gobierno se comprometió a buscar instrumentos para solucionar la baja recaudación y, por consiguiente, aumentar sus recursos para ejecutar programas, éstos deberían tender a mejorar los métodos administrativos y de control fiscal.



El no tomar en cuenta que los problemas económicos por los que atravesaba el país, no eran resultado de simples coyunturas que se pueden corregir, sino de serios desajustes estructurales, que requerían de políticas audaces y creativas, técnicamente sustentadas, no habría sido tan drástica y persistente la caída de los principales indicadores macroeconómicos, sobre todo del Producto Interno Bruto, ni hubiera sido tan lenta su recuperación, ni la sociedad estuviera pagando tan cara la factura del ajuste, como la agudización de la pobreza y deterioro del conjunto de condiciones para mantener un nivel de vida decoroso.

2.3 EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE GASTO EN GUATEMALA

El marco en el que se desenvuelven las políticas fiscales en Guatemala, sobre todo las correspondientes al gasto del Gobierno, están matizadas desaceleración y posterior caída del Producto Interno Bruto, junto con los indicadores macroeconómicos, y una general desestabilización económica, fiscal y financiera del primer quinquenio de los `80. Indicadores que sólo se logró recuperar parte a finales de dicha década quedando sin resolver la crisis social en la que la pobreza se amplió a más sectores de población y se profundizó en aquellos, cuya situación era más precaria.

No cabe duda que existe un conjunto de factores internos y externos que han contribuido en la situación actual del empobrecimiento de la población y, en general, de la crisis de la economía que ha venido viviendo el país; entre ellas las de carácter estructural que se relacionan con el agotamiento del modelo de desarrollo fundamentado en la agroexportación, hizo muy frágil a la economía. Debido a la dependencia de las exportaciones de productos agropecuarios con métodos atrasados y en los que la incidencia de las decisiones del productor se ven afectadas por condiciones extraeconómicas y sujeto también a un mercado internacional inestable en donde los precios no dependen de los productores nacionales pero, sobre todo, por la estructura de tenencia de la tierra que sustenta esa producción. Cuenta además la crisis en la producción industrial. Nuestra débil planta productiva, la escala tan pequeña de producción se ve sacudida por la pérdida de importancia



relativa del mercado regional centroamericano que ha sido el mercado más importante de la producción nacional. Por otra parte la creciente importancia del sector de servicios financieros que fueron los principales beneficiarios de los desajustes monetarios, cambiarios y crediticios, de unos años atrás. Sectores, estos que supieron capitalizar los resultados de la devaluación monetaria y la inflación de finales de los '80. Otra causa importante es el estancamiento de la productividad del trabajo y el capital, con caídas en la industria, y los servicios; finalmente, es de señalarse la concentración del ingreso y la propiedad; por ejemplo: los depósitos monetarios a diciembre de 1993 muestran un coeficiente de Gini de 92, lo cual se considera un indicador altísimo de concentración que explican, en parte, el sistema de concentración del ingreso ya que este índice solo dice de quienes depositan en los bancos los cuales son una minoría contra el grueso de la población pobre de Guatemala que no le alcanza para comer, mucho menos para depositar en los bancos.. Esta situación que incidió en cambios políticos en favor de las clases propietarias para consolidar su posición, y subyacen en las premisas de orden ideológico con las que se apremian a los representantes en el Estado para consolidar los cambios que dentro del ajuste les favorece y les proporciona una mayor interdependencia de capitales nacionales y externos.

Por otra parte, la recomposición del mercado internacional, propugna por un mercado global que comenzó por inundar el mercado de productos manufacturados en áreas de reciente industrialización asociadas a bloques económicos que los estimulan y que han tenido éxito con las nuevas políticas de producción y de comercio. Situación que contribuyó a acelerar el debilitamiento de la industria interna.

De manera que las políticas actuales del Gasto Público no están exentas de tener su origen en el agotamiento del Modelo Económico, que contenía una estrategia de acumulación basada en la sustitución de importaciones por la vía de una industrialización muy débil de baja escala de producción y por la estrechez del mercado interno, por lo que fue muy importante la unidad Centroamérica en el mercado común. Lo que ocurrió paralelamente es que la agroexportación



mantuvo su nivel de importancia en dicha acumulación, dentro de obsoletas estructuras de tenencia de la tierra, sin permitir un verdadero despegue industrial. Pero, a pesar de ello permitió un cierto crecimiento económico en los años 70s. La primera manifestación de la crisis fue la tendencia decreciente que comenzó a tener el ritmo del crecimiento, basta llegar a signos negativos. Lo que es cierto es que el capitalismo subdesarrollado entró en crisis tanto en Guatemala como en el resto de Latinoamérica en los años 80s. Esta situación, cuyos trasfondo tenía su raíz primordialmente en lo económico, debilitaron las estructuras sociales y políticas repercutiendo en un debilitamiento del Estado en su conjunto y del Gobierno en lo particular. Este problema se tradujo, así mismo, en una crisis fiscal sin precedentes que terminó poniendo sus indicadores en signos rojos. El monto del déficit fiscal era importante. Junto a ello se revirtió la tendencia del crecimiento del Producto Interno Bruto que traían hasta finales de los años 70s, hasta pasar a crecimiento negativo. Primero solamente se revelaba en las cifras relativas pero luego también en cifras absolutas.

No obstante la situación del país se conjuntaba con la propia crisis mundial del Capitalismo y del propio sistema socialista de los países del Este europeo, que terminó cayendo durante la década de los `80. El gigante del norte, Estados Unidos, también entraba en crisis económica, como resultado de los avances tecnológicos, ahorradores de fuerza de trabajo, emergentes en otros mercados que se vienen imponiendo en el mercado mundial, como los de Oriente con el Japón a la cabeza y unificación del Mercado Común Europeo. La situación hizo que tanto los países hegemónicos como las entidades financieras se convirtieron en la punta de lanza de nuevas estrategias en lo político y lo económico. Se impusieron cambios en la política económica para los países en vías de desarrollo, entre ellos a nuestro país. Dichas políticas incluían una fuerte revisión a la política fiscal tanto por el lado de la recaudación, que siempre ha sido muy pobre en Guatemala, por los altos grados de evasión; como por el lado del Gasto. Esto dentro de los inicios de una política de ajuste que hoy ha avanzado en el marco de las propias políticas de Paz.



Esta crisis se ha considerado que golpeó muy fuerte a todos los sectores sociales del país pero más duramente a los de menor capacidad económica porque profundizó la pobreza y la amplió a sectores de capas medias. Para países como el nuestro, de menor desarrollo capitalista por la debilidad de sus mercados y la obsolescencia en los sistemas y métodos financieros, por la baja tecnología de las comunicaciones y otros procesos, fue una especie de ajuste de cuentas para actualizar su economía y su comercio y, entre otras cosas, abrirse a las nuevas expectativas de un capitalismo que aunque con serios problemas sale fortalecido de la crisis de los países socialistas. Era también el resultado de una política que dependía mucho del sector externo como eje de la acumulación y la fuente principal de sus divisas, además de los préstamos externos.

El criticado modelo sustitutivo de importaciones si bien es duramente criticado por lo expuesto anteriormente, la población la vio, en cierta forma, como positiva, ya que se amplió el mercado interno al trascender a las fronteras de los países hermanos centroamericanos, y amplió, además a las capas medias, sobre todo urbanas. Es, en cierta forma, un período en que se modificaron algunas estructuras, no en la medida de las necesidades del desarrollo, pero se fomentó una infraestructura material de carreteras, puertos, y se ampliaron los servicios sociales, entre otros aspectos. Solamente que ésta no fue lo suficientemente fuerte como salir adelante en la crisis, para sostener y, hasta impulsar, nuevos logros de desarrollo, sobre todo en materia social. Al contrario, derivado de los desajustes y escollos estructurales que afectaron la economía doméstica y de los cambios de dirección de la economía mundial, a la crisis política y militar en el país y en el área Centroamericana, la caída de los principales indicadores económicos sociales eran la evidencia de una sociedad enferma.



CAPITULO 3

POLITICA DE GUATEMALA Y EL AJUSTE

3.1 SUSTENTACION POLITICA DE LA ORIENTACION DEL GASTO Y EL AJUSTE

A principios de los años `80, como resultado de la situación social prevalescente y al deterioro económico que ya era evidente, el Estado comienza a tener cambios. Comenzando por el Golpe de Estado del General Rios Mont que todos creyeron en principio que se trataba únicamente de un golpe más, sin percatarse que éste era el marco institucional en el que se comenzaría a echar en marcha el Ajuste impulsado por el Fondo Monetario Internacional. No es casual, entonces que se comenzara a modificar la estructura tributaria imponiendo el Impuesto al Valor Agregado, con tan mala fortuna para el presidente golpista que significó su caída, debido al descontento de sectores de poder económico. También se tuvo evidencia de cambio de rumbo del aparato estatal con las Políticas Económicas de Corto Plazo y las Coordinadoras Institucionales que, entre otras cosas, trataban de impulsar una cierta "descentralización". Tal era como lo concebían los ideólogos del Ajuste, solamente que en Guatemala adquirieron un tinte contrainsurgente, pues este era el marco de la política y de la crisis social en Guatemala.

Estos cambios político, el primero y segundo golpe de Estado en 1982 y 1983 ¹⁶ son las bases de la instauración de la *democracia*, con elecciones que se inicia en en 1985. Forman parte de un mismo modelo en el que se pretendía primero la democracia política, en la que era consustancial la "modernización del Estado", para pasar a la "democracia económica". Esta se daría bajo el principio de que todos son iguales en el mercado. En este momento se realiza la liberalización del quetzal, luego la del mercado iniciando con liberar los precios de bienes y servicios para luego sentar las bases de la globalización.

¹⁶ En 1982 se dio el primer Golpe de Estado que llevó al poder al General Efraín Rios Mont y en 1983 el segundo cuando asume el General Mejía Víctores.



Muchos de éstos cambios, como ya se dijo, fueron dictados por los organismos internacionales que ya venían propiciando un giro de la política estatal en los países destinatarios de los préstamos. Ellos forman parte de una nuevo criterio en las economías de mercado en las que se empieza a vislumbrar un mercado internacional capitalista global, sobre todo porque los sucesos en los países socialistas rompen con el equilibrio mundial que se sustentaba en la existencia de los Estados Socialistas con una visión particular del Estado y una planificación centralizada como base de sustentación de la economía socialista. La caída de estos Estados da lugar a que se eliminen las cortapizas para el "libre" intercambio de mercancías a nivel mundial, base para la globalización de los mercados. En ese marco empiezan a recobrar importancia los bloques económicos, entre ellos, el Tratado de Libre Comercio que fuera suscrito por los mismos Estados Unidos, Canadá y México, espacio económico hacia el cual aspiran los países centroamericanos penetrar, sobre todo Guatemala.

3.2 LA NECESIDAD DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Si en otros países había sido necesario impulsar cambios en las estructuras del Estado tendientes a su "modernización", en Guatemala era mucho más urgente puesto que había caído en una debilidad real, en el orden administrativo, político y de credibilidad. Su capacidad de hegemonizar a la sociedad y orientar su política hacia todos de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones se encontraba en un punto muy bajo. Este deterioro se había iniciado con la contrarevolución de 1954 y profundizado con la instauración de los gobiernos militares, que entraron en la mayor crisis política que ha vivido el país. Estos trataron de superar la crisis del Estado, sólo mediante la falsa fuerza que le otorgaba la política contrainsurgente. Sin embargo su capacidad de unificar a la sociedad guatemalteca y de fortalecimiento de la Nación, como tal, no existía. A principios de 1980 millares de guatemaltecos se desplazaron a lo interno intentando huir de la represión o se fueron al exterior en calidad de refugiados. Abundaron las viudas y los huérfanos sin existir un programa de protección hacia ellos.



En ese momento el capitalismo mundial requería de un Estado que se constituyera en un ente con capacidad de "una efectiva conducción global de sus acciones y que garantice una eficiente formulación, aprobación, implementación descentralizada y evaluación de sus políticas públicas" ¹⁷. Dentro de estos cambios se inscribieron los dos Golpes de Estado y el advenimiento de gobiernos civiles, lo que significaba cambios de política económica y social. Esta modernización requería, por una parte descentralizar las acciones, organismos y dirección, en la que se inscribe la nueva regionalización político administrativa y los Consejos de Desarrollo. Además, la asignación presupuestal, por mandato constitucional, de un porcentaje sobre los ingresos corrientes a todas las municipalidades del país; el que comenzó con un 8% en 1985 y se amplió a 10%. Este porcentaje que prevalece en la actualidad, siendo es un cambio significativo en la elaboración de los presupuestos y en las estrategias de gasto. Con este aporte se pretende que las corporaciones vayan resolviendo sus necesidades y que las decisiones de qué invertir y cómo invertir, sean tomadas en los gobiernos locales tomando en cuenta el consenso de las comunidades, para desconcentrar las decisiones del Gobierno Central. El aporte solamente puede ser utilizado en proyectos de inversión, pero algunas comunidades no tienen capacidad económica para administrar dicha asignación, por lo que han tenido problemas al contratar los proyectos y algunas corporaciones han visto señaladas de corrupción y otras no han logrado sacarle el provecho necesario a dichas asignaciones; por ejemplo: deciden hacer una escuela o ampliar aulas, pero el gobierno central no les autoriza plazas y ellos no están autorizados a gastar de la asignación para gastos corrientes.

No cabe duda que actualmente la orientación de la política fiscal, tanto en los aspectos de recaudación como en los de gasto, están signados por el ajuste estructural, adoptado, como ya se dijo, en la década de los '80 pero consolidado en los años que van de los '90. Estas políticas están concebidas dentro de un nuevo liberalismo refuncionalizado para ser congruente con el desarrollo capitalista alcanzado por los países más avanzados. Solamente que así como nos venden sus

¹⁷ Pape, Edgar Modernización del Estado Guatemalteco Una propuesta de Postguerra. Colección Construyendo la Paz Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Guatemala 1996



productos, las patentes, etc., así fue facturado el ajuste para que penetrara en las débiles economías de los países en vías de desarrollo, en donde su aplicación ha generado la profundización de la pobreza y el deterioro de la poca infraestructura social y productiva que se había consolidado en las décadas anteriores al ajuste. La teoría que se esgrimió aseguraba que, frente a los desequilibrios y problemas de las primeras etapas del ajuste, con las políticas de corte neoliberal se daría un derrame económico que compensaría los problemas iniciales. Pero en nada se ha observado el esperado "derrame" económico, tan pregonado por los defensores e impulsores externos e internos de estas políticas. Por su parte el Estado debía minimizar su accionar frente a los entes económicos y transferir al sector privado parte de sus tradicionales tareas, como es la prestación de servicios sociales, la privatización de empresas de bienes y servicios estatales como la electricidad, la telefonía y las comunicaciones, en general. Esto naturalmente, se va a reflejar en la política de Gasto, sobre todo en el último período en que hay mayor claridad en lo que se desea impulsar.

Dentro de ese proceso se comienzan a recortar los presupuestos o a ejecutarlos parcialmente, abandonando la Inversión Pública, disminuyendo el empleo y, finalmente, privatizando parcialmente los servicios públicos, tales como la educación y la salud. En algunos casos de manera sumamente sutil se privatizaron estos servicios. Por ejemplo, en la atención hospitalaria se comenzaron a cobrar cierto tipo de servicios, como los radiológicos, los de laboratorio, la hospitalización, la compra de ciertas medicinas, llegando a deteriorar tanto la alimentación que ahora se permite a vendedores de comida sin ninguna higiene o productos chatarra sin contenido alimenticio, entren hasta las salas de internamiento a vender estos productos. En la educación se ha venido facilitando la ampliación de la educación privada a los sectores medios y pobres, cerrando las posibilidades en los centros de enseñanza pública debido a medidas tales como la no ampliación de escuelas, la falta de nombramiento a maestros en los puestos vacantes, falta de infraestructura básica como la no renovación de mobiliario, deterioro de locales y de equipo, entre otros. Prácticamente se cerraron los programas de inversión en vivienda, con los problemas del Banco de la Vivienda, a pesar de los grandes problemas y déficit habitacionales que hay. Últimamente se ha



destinado dos fondos de vivienda: El Fondo Guatemalteco para la Vivienda -FONAVI- y el Fondo de Subsidio para la Vivienda, ambos fondos se encuentran ubicados en el Ministerio de Economía.

Finalmente se ha impulsado el retiro "voluntario" en toda la administración pública, lo que significa mandar al desempleo a la fuerza de trabajo, pues aunque ésta reciba indemnización, va a constituirse en población, por su edad y ser una fuerza de trabajo de cierta calificación, en demanda de empleo en otros sectores y aún en el mismo Estado pues se ha visto a profesionales como asesores después de haberse retirado. Esto conduce a pensar que de lo que se trata es hacer más pequeño al aparato gubernamental, disminuir las posibilidades de la organización laboral, aminorar las futuras prestaciones, porque también en ese programa hay planes de privatización.

Todas las argumentaciones que defienden la liberalización de los servicios, empresas del Estado y, de la propia infraestructura a las leyes del mercado, se apoyan en la mayor eficiencia de la empresa privada frente al Estado. Se critica duramente la planificación de corto, mediano y largo plazo, fundamentando su argumentación en que consideran agotados los paradigmas en que se sustentaron: primero, las políticas del Estado de Bienestar y las políticas de reconstrucción echadas a andar en la posguerra por Keynes, cuyo criterio es que los estímulos en la demanda fomentan la inversión tiene un efecto multiplicador envolvente para el crecimiento del empleo y de la economía; y, segundo, pero más importante, con la caída de los Estados de Planificación Centralizada de los países socialistas también se derrumba el paradigma de la planificación de la economía como factor de la organización de la economía y de las metas del crecimiento y desarrollo.

El resultado más evidente es el nuevo papel asignado a la Secretaría General de Planificación Económica de Guatemala, la que dejó de hacer "Planificación" para convertirse en elaboradora de proyectos ¹⁸. Ya no más fijarse metas y definir objetivos de corto y mediano plazo,

¹⁸ Aunque la secretaría no llegó a realizar una verdadera planificación de corto mediano y largo plazo, su trabajo era importante dentro de los planes operativos anuales con metas que se trataban de alcanzar.



pues es el mercado el que dirá la última palabra.

Al replantearse la orientación de la política, el papel del Estado, su tamaño, se privilegió la política de estabilización. En dicha política va a tener mucha importancia toda la modernización financiera y las medidas de política monetaria y bancario. La búsqueda de la estabilidad en los indicadores macroeconómicos, fue lo fundamental, aún al precio de comprometer los indicadores de desarrollo y otros de carácter social. Es evidente que desde finales la década de los '80, se le ha dado mayor importancia a la estabilidad económica que al desarrollo, lo que ha tenido serias consecuencias en todos los niveles, sobre todo en el factor social, habiéndose deteriorado las condiciones de pobreza que en la actualidad alcanza una cifra relativa un poco superior al 80% y la indigencia cercana al 60%.

Dentro del presupuesto de gastos se le ha hecho mucha propagando a la llamada Inversión Social para lo cual se han creado fondos, unos de los primeros fue el Fondo de Inversión Social -FIS- y el Fondo Nacional Para la Paz -FONAPAZ-. En el presente se cuenta con más de la decena de instituciones que manejan fondos de inversión social, dentro de organismos del Estado como Ministerios, Bancos, entre otros, pero sustituyendo funciones. Esto dentro de una concepción que asegura una mejor administración de dichos fondos de esta manera, lo que debe evaluarse.

Apoyando esta forma de prestación de servicios públicos se encuentra también un conjunto muy amplio de Organizaciones No Gubernamentales -ONG`s-, que manejan fondos externos con una mayor flexibilidad que el gobierno. Lo que ocurre es que no hay mayor coordinación entre ellas y se duplican los esfuerzos, tampoco hay un ente supervisor que coordine entre ellas y donde se definan prioridades. Hay comunidades donde hay más de una ONG que prestan el mismo servicio o asesoría. Por otra parte la dispersión del manejo de fondos requiere también un aparato administrativo que si se cuantificara resultaría que sus servicios resultan onerosos.



Es éste el panorama en el se promueve una nueva etapa en la modernización del Estado que a su vez implica la modernización de la economía del país, dentro de una visión global, mundial.

Las incongruencias de la aplicación del ajuste se encuentran en que las restricciones impuestas al Estado afectan su cobertura, pero por otra parte restringen el gasto. Las demandas de la población crecen originándose el desfase entre las restricciones que imponen los programas de ajuste estructural, las demandas de la sociedad y a las necesidades de la economía global que requiere de una infraestructura institucional y legal para facilitar su avance. Estos tienen como finalidad modificar el sistema de incentivos para los empresarios, dentro del marco del mercado y de un sistema bancario y financiero. Se trata de establecer un clima "favorable" para la empresa privada y apertura hacia el mercado externo dentro de la globalización del mercado mundial. Esto significa que se aseguren mayores niveles de ganancia, pasando por la modificación del sistema de precios relativos, o sea, los precios del capital (tasa de interés), las divisas (la tasa de cambio), y el trabajo (los salarios), así como liberalizando los precios de las mercancías internas y ajustando las tarifas públicas para que reflejen los costos reales de producción, que eliminen subsidios, y se cargue a estos el costo de la deuda externa resultante de la pasada corrupción. En síntesis, transformando las instituciones económicas en beneficio del capital.

La aplicación de la política de Gasto en Guatemala, al buscar limitar la participación del Estado, ha conducido al abandono de importantes programas sociales, al deterioro de las instalaciones físicas y la falta de equipo en escuelas y hospitales, carreteras, en fin, al aumento de la pobreza.

Estas políticas se han escudado en el problema de falta de divisas para hacer frente a la deuda externa y otros compromisos internacionales, y a la crisis nacional e internacional. Por una parte la rigidez de la producción agroexportadora y, por otra, la crisis de la Balanza de Pagos de los Estados Unidos, afectó la demanda externa, tanto en volumen como por la baja en los precios de los



principales productos de agroexportación, lo que se tradujo en dificultad para captar las divisas necesarias para responder a los compromisos con el exterior. El gobierno se vio en la necesidad de buscar paliativos a los problemas económicos y sociales existentes. Sin embargo, las decisiones de política económica no fueron adecuadas para la sociedad; pues no llegaban directamente a la solución de los problemas, sino que se guiaban por los dictados de los organismos financieros; las que podían ser apropiadas en otros países, no en Guatemala.

Las inversiones sociales están en dependencia de la existencia de ingresos y de las políticas fiscales implementadas. En los últimos años los gobiernos para disminuir el déficit fiscal han restringido el gasto público, siendo las inversiones en educación, salud y vivienda los más afectados. Esta actuación gubernamental es contraria al contenido del artículo 118 de la Constitución Política que al referirse a los principios del régimen económico y social señala que se funda en principios de justicia social y que es obligación del estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

Los diferentes gobiernos han mantenido una política fiscal restrictiva en forma permanente, a través de la limitación del gasto público. Esto es evidente tanto al compararla con la significación del gasto público y el déficit presupuestal con el Producto Interno Bruto que con precisión ha oscilado entre 0.4% en 1960 y 1.51% en 1993.



CAPITULO 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN GUATEMALA

4.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

De acuerdo con la evolución de los presupuestos a través de muchos años, se puede determinar la capacidad de ejecución del Gobierno y sus organismos. Se analizaron los presupuestos globalmente, durante el período amplio, en una serie de cifras que van desde 1971 hasta 1994. Ello permite abarcar un período suficientemente grande como para establecer las tendencias y comportamientos puntuales. Para los períodos más lejanos, o sea de 1971 a 1975, y de 1976 a 1980 sólo se realizará un estudio de tendencia de sus datos globales. En los últimos ejercicios, se realizará un análisis más detenido, sobre todo en lo que respecta al proyecto de presupuesto de 1994, por los problemas que generó el veto presidencial y la puesta en vigencia, de un instrumento desfazado, en sus objetivos, precios, y políticas determinadas de cada organismo. Además, nos pareció muy interesante plasmar en el análisis el acuerdo de aprobación del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio fiscal 1997, por los cambios que ofrece y porque se enmarca dentro de un nuevo proceso de política y convivencia. La reciente firma de la Paz. Esta, para que sea firme y duradera como lo aseguran los propios acuerdos, tiene que generar nuevas formas de convivencia, nuevo acuerdo social entre el Gobierno y la sociedad.

4.2 EL GASTO PÚBLICO Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Siempre se ha esgrimido que el gigantesco aparato del Estado no permite el crecimiento económico y, por esa razón debe hacerse pequeño. Analizando el largo período histórico de la serie de datos de 1971 a 1995 se pudo constatar que la proporción de los presupuestos ejecutados oscilan entre el 10, 11, 12 y 13 por ciento, esta no es una proporción considerable para los compromisos del Estado. En la mayoría de los años analizados el indicador del gasto y el PIB tuvo valores cercanos a la proporción anteriormente indicada, a excepción de años específicos como fueron el de 1981 que tuvo una proporción de 17 por ciento. A partir de 1990 este indicador tiene



valores relativos bajos como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN DEL GASTO DENTRO DEL PIB 1990-1995

1990	11.5%
1991	10.9
1992	12.4
1993	12.2
1994	10.4
1995	10.4

Si se toma en cuenta la elasticidad del gasto respecto del PIB es muy baja, con valores cercanos a cero en la mayoría de años analizados, los más bajos en los períodos de crisis en los cuales el gasto bajó, no así el PIB a precios corrientes aunque si lo hizo el PIB a precios constantes.

4.3 CRECIMIENTO DE LOS MONTOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Observando la información el crecimiento del gasto ejecutado se ha comportado con tendencia positiva con oscilaciones, dentro de indicadores de signo positivo relativamente altos, a excepción de unos tres períodos. En los años `70s, el presupuesto ejecutado creció con cifras altas. Los más altos índices se encuentran en 1971 y 1974 con 23%, el crecimiento mayor del gasto fue durante 1976, coincidiendo con el terremoto que demandó aumento significativo de los gastos, 55.3% con respecto a 1975. No obstante que no se tuvo la capacidad de ejecutar todo lo asignado. Los años de menor crecimiento fueron 1973 con 9.5%, 1975 y 1977 con alrededor de 12%. No ocurre lo mismo con el período que transcurre de 1980 a 1990, en donde los índices de crecimiento anual alcanzaron cifras relativas de signo negativo con pocas excepciones de crecimiento significativo. El año 1980 y 1981 con 30% y 23% respectivamente; mantuvieron el comportamiento de los `70. Los cuatro años siguientes de 1982 a 1985, sus ejecuciones son inferiores a 1981, en el cual se gastaron 1,465.6 millones. Tomando ese año como base, 1982 fue inferior en un -14%, en 83 lo fue en -25%, en 1984 en -23% y 1984 en 19%. A simple vista se observa que sus cifras absolutas son inferiores al año 1981, (ver cuadro 1). Esta situación coincide con disminuciones en la



asignación presupuestal y la no ampliación de las partidas, lo que a la par, refleja la crisis económica del país, en la cual el PIB, a precios constantes, también manifestó tasas de crecimiento negativo. Una verdadera recuperación del gasto viene a situarse en 1986, año que se inscriben en cambios políticos y la instauración de un gobierno de elección. El primer gobierno que asumen de esta manera es el demócrata cristiano. El crecimiento de 1986 respecto a 1985 fue de 76.9%, pero comparándolo con el de 1981 es solamente de 43.2%. En los siguientes tres años crece la ejecución entre 11.5%, 22.9% y 21.1% respectivamente. En 1990 a pesar de la inflación que fue cercana al 60%, la ejecución presupuestal creció solamente en un 13%, y 30% en 1991 y 1992 y 16% en 1993. El caso particular de la no aprobación del de 1994 se refleja en que su ejecución fue de un monto menor al de 1993, debido a los problemas explicados en punto aparte y que se sintetiza en haberse ejecutado el presupuesto del año 1993, lo peor, en este caso es que ni siquiera pudo gastar todo lo asignado en la ampliación que se hizo. El año 1995 se recupera el gasto creciendo en un 15.6%.

4.4 NIVELES DE EJECUCIÓN

Los niveles de ejecución observados dan cuenta de la capacidad administrativa con que cuenta el gobierno para hacer efectivas las expectativas de gasto planteadas en sus objetivos y traducidas en programas y proyectos. La serie analizada se movió en un rango amplio desde el porcentaje más bajo de 82.3% en 1976 y 1991 a 97.1% en 1987. Durante el primer quinquenio de 1971 a 1975 la ejecución presupuestal superó el 90%. Pero entre 1976 hasta 1987, con excepción de 1985, los niveles de ejecución fueron inferiores, desde 82.3% en 1976, 85% y 84 en 1977 y 1978. Desde 1987 hasta 1995 sobrepasa el 90%, menos el año de 1991 cuya ejecución volvió a ser de 82.3%¹⁹. Es interesante detenerse en el comportamiento de la ejecución de los últimos años, sobre todo el polémico presupuesto de 1994, que tuvo problemas en su aprobación y, por supuesto

¹⁹Todas las cifras corresponden a informes del Ministerio de Finanzas Públicas.



en los procesos de ejecución del gasto y, posteriormente en la aprobación de lo gastado. El año 1995 se estimó un nivel de ejecución de ,0.8%, aún no se cuenta con la ejecución aprobada de 1996. Parte de la baja ejecución que se observó en la mayoría de los años analizados, estuvo relacionada con las políticas de ajuste, restricción del gasto, para lo cual se giraban órdenes a las instituciones para estimular ahorro en el gasto. Lo problemático es que los que sufrieron son quienes dependen de los servicios, los que se encuentran sumamente deteriorados. Por su parte los gastos onerosos de la Secretaría de la Presidencia en ejercicios fiscales anteriores mantuvieron un alto rango de ejecución, mientras que educación y salud, realizaban ahorros forzados cuando no se nombraba a los maestros ni se les dotaba de escuelas y mobiliario indispensable a los escolares, o cuando se dejó de dotar de equipo, medicina y hasta comida a los hospitales.

Puede afirmarse que las de austeridad en el gasto, comienzan a ser efectivas a partir de 1982, año del Golpe de Estado, e inicio de las políticas de ajuste propuestas en la carta de intenciones del Gobierno con el Fondo Monetario Internacional. También son el efecto de la crisis, de ahí su coincidencia con los años de decrecimiento del PIB, de 1982 a 1985.



CUADRO 2
PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y REALIZADO
SEGÚN SERIE HISTÓRICA 1971-1996

(En Miles)

AÑOS	APROBADO	MODIFICADO	REALIZADO	% E J E C U C I O N %	
				NIVEL EJECUCIÓN	CRECIMIENTO
1971	221,322.2	233,536.0	221,912.0	90.7	
1972	250,945.8	286,413.0	261,478.0	91.3	23.4
1973	291,796.9	310,779.6	286,427.0	92.2	9.5
1974	355,597.7	384,274.0	351,629.5	91.5	22.8
1975	397,266.0	423,073.3	394,024.9	93.1	12.1
1976	553,376.4	743,957.5	612,097.6	82.3	55.3
1977	797,690.5	812,559.8	687,721.1	84.6	12.4
1978	942,560.8	952,560.8	798,866.7	83.9	16.2
1979	1,055,966.5	1,055,966.5	921,496.7	87.3	15.3
1980	1,280,289.9	1,349,689.9	1,193,903.8	88.5	29.9
1981	1,466,560.3	1,666,560.3	1,465,699.1	87.9	22.8
1982	1,481,431.1	1,481,431.1	1,258,490.2	85.0	-14.1
1983	1,314,252.8	1,314,252.8	1,097,304.6	83.5	-13.9
1984	1,314,102.8	1,314,102.8	1,131,618.5	86.1	3.1
1985	1,282,150.8	1,282,150.8	1,186,604.3	92.5	4.9
1986	1,710,382.3	2,481,439.1	2,099,042.2	84.6	76.9
1987	2,556,188.3	2,556,188.3	2,340,951.2	91.4	11.5
1988	2,952,961.4	2,952,961.4	2,876,084.6	97.4	22.9
1989	3,648,069.8	3,648,069.8	3,482,442.7	95.5	21.1
1990	3,648,069.8	3,648,169.8	3,462,442.7	95.1	13.4
1991	5,515,569.0	6,235,560.9	5,134,170.4	82.3	30.0
1992	6,463,268.4	7,292,267.4	6,705,835.5	92.0	30.6
1993	7,945,591.0	8,015,591.0	7,787,129.5	97.1	16.1
1994	8,015,600.0	8,025,600.0	7,725,700.0	96.3	0.8
1995	9,559,695.3	9,831,401.2	8,928,660.3	90.8	15.6

Fuente: Elaboración propia en base a publicación del Ministerio de Finanzas Públicas Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto -AGIP- y Banco de Guatemala

4.5 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

Estudiando la serie de presupuestos de 1980 a 1990, en cuanto a la distribución entre los gastos de funcionamiento, los de inversión y los Servicios de la Deuda Pública sobresale el hecho de que existen marcadas tendencias en lo que se refiere a la inversión y a los gastos por Servicios de la Deuda. En cuanto a la distribución de los gastos de funcionamiento, dependen mucho de cómo se distribuya la deuda y la inversión. En la serie se observa una tendencia al crecimiento absoluto del gasto en funcionamiento, a excepción de los años que van de 1982 a 1986



coincidiendo con la menor ejecución del total del gasto, como ya se observó en el cuadro 2 y 3. En los montos totales de los gastos de inversión se mantuvieron cifras bajas. Comparando con el 82, todos los montos gastados en este rubro en los siguientes años fueron inferiores, hasta 1988 se coloca al nivel de 1982, después de este año comienza una tendencia de cierto crecimiento. En cambio lo ejecutado en gastos de servicios de la deuda, tiene una tendencia de crecimiento donde los primeros años de los años `80 se mantiene entre 120 a 190 millones de quetzales, pero en 1986 ese monto se duplica, comenzando a crecer en los siguientes años. A gasto de funcionamiento se destina un poco más de 50%. Los años de mas baja participación de los gastos de funcionamiento es porque aumenta la proporción de la inversión como en el año de 1980 y 1982 en el que el 53% y el 48% respectivamente se dedicó a funcionamiento y el 37%

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN FUNCIONAMIENTO, INVERSIÓN Y DEUDA
SEGÚN PERÍODO DE 1980 a 1995
(En miles de quetzales corrientes)

AÑOS	TOTALES	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	
1980	1.193.903,8	633.263,1	438.491,5	122.149,2
1981	1.465.699,0	703.000,3	620.749,8	141.948,9
1982	1.258.490,2	635.645,5	431.524,9	191.319,8
1983	1.097.304,6	642.647,4	316.865,0	137.792,2
1984	1.131.618,4	683.714,2	263.171,5	184.732,7
1985	1.186.604,3	760.891,8	230.635,7	195.076,8
1986	2.099.042,2	1.198.613,4	298.306,6	602.122,2
1987	2.340.951,2	1.470.308,7	378.419,1	492.223,4
1988	2.876.184,6	1.772.322,9	509.958,4	293.903,3
1989	3.482.442,6	2.058.743,9	744.905,1	678.793,6
1990	3.950.037,5	2.517.446,1	597.221,5	835.369,9
1991	5.134.170,3	2.824.131,9	730.525,6	1.579.512,8
1992	6.705.835,4	3.659.177,3	1.564.329,4	1.482.328,7
1993	7.787.129,4	4.194.520,7	1.961.017,6	1.631.591,1



1994	7.725.700,0	4.448.800,0	1.719.200,0	1.557.700,0
1995	8.928.600,0	4.716.200,0	2.246.600,0	1.965.800,0
C I F R A S R E L A T I V A S				
1980	100,0	53,0	36,7	10,2
1981	100,0	48,0	42,4	9,7
1982	100,0	50,5	34,3	15,2
1983	100,0	58,6	28,9	12,6
1984	100,0	60,4	23,3	16,3
1985	100,0	64,1	19,4	16,4
1986	100,0	57,1	14,2	28,7
1987	100,0	62,8	16,2	21,0
1988	100,0	61,6	17,7	20,6
1989	100,0	59,1	21,4	19,5
1990	100,0	63,7	15,1	21,1
1991	100,0	55,0	14,2	30,0
1992	100,0	54,6	23,3	22,1
1993	100,0	53,9	25,2	21,0
1994	100,0	57,6	22,3	20,2
1995	100,0	52,7	25,8	22,0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Técnica del Presupuesto recopilador por la Asociación de Investigadores del Presupuesto.

y 42% a inversión en los mismos años. En ellos el servicio de la deuda solamente alcanzaba un 10%. Después de estos años la estructura en los gastos de funcionamiento fue en aumento en tanto que la de inversión en disminución. Los gastos destinados al pago de la deuda fueron creciendo, significando entre 20% y más en los años siguientes, sobresaliendo el año de 1991 durante el cual el 30% del presupuesto se destinó al pago de la deuda. Esta situación es fácilmente observable en las cifras absolutas, pero su impacto en importancia dentro del gasto total es más evidente en las cifras relativas de la distribución.

En lo que se refiere al crecimiento del gasto destinado a pago de la deuda pública, en los



primeros años de los `80 eran montos que crecían a pero inferior al que se paga en estos últimos años de 1990 en adelante. Coincidiendo con los años de crisis se observan hasta decrecimientos como es en el año 1983 ya que decreció en -28% el monto destinado a este rubro, en el año 1984 solamente creció en 5.6%. En tanto que en 1986, coincidiendo con cambios en la dirección del gobierno lo gastado creció en 206.6% respecto a 1984. Debido al monto alto que se pago en este año (1986) en el siguiente vuelve a crecimiento negativo de -18.3%. Para el período que va de 1990 a 1995 el pago de la deuda absorbe una cifra superior a los mil quinientos millones de quetzales y en 1995 alcanzaba los dos mil millones.



CAPITULO V

POLÍTICAS Y ASIGNACIÓN DE GASTO SOCIAL

5.1 POLÍTICAS DE GASTO SOCIAL

Si el presupuesto público constituye un instrumento de desarrollo en el que se plasman los objetivos y se definen los recursos con que tratan de lograr; es, en el Gasto Social en el se presenta con mayor claridad la orientación del desarrollo, independientemente que es el aspecto económico donde generalmente se mide. Es también donde se evalúa si se trata solamente de un crecimiento o de un verdadero desarrollo con rostro humano. Dentro de esta concepción del desarrollo es crucial una política de gasto tendiente a mejorar la estructura social, no solamente de los programas en el campo del área social. No obstante no siempre queda claro que se entiende por gasto social. Muchas veces se traduce a los gastos en programas específicos de educación, salud, vivienda, previsión social y lo que ahora llama promoción social. En efecto, este tipo de programa llega directamente a las personas, solamente que no siempre hacia quienes más los necesitan, o no en el sentido cuantitativo y cualitativo que requieren dichos programas.

En los últimos años, debido al conflicto armado que durara en el país más de tres décadas y al proceso de negociación de la Paz, el tema del gasto social ha cobrado una renovada importancia. Desde principios de la presente década, el análisis de la crisis de la llamada "década perdida", en la cual los indicadores sociales se vieron seriamente disminuidos y las condiciones económicas y sociales, de la mayor parte de la población, profundamente erosionadas, comenzó la discusión de cómo mejorar los indicadores. Aunque en el gobierno de la Democracia Cristiana se impulsaron algunos programas, entre ellos el Programa de Desarrollo Económico y social de Corto Plazo, que era un entrelazamiento entre metas de empleo, proyectos económicos de menor impacto y la recuperación de los indicadores macroeconómicos, los indicadores sociales no mejoraron. Tampoco hubo mayor inversión en cuanto a educación, menos en salud, para dar un ejemplo, a pesar de que el presupuesto General de Gastos si se recuperaba, en términos generales, pues en esos años las



cifras reflejan una recuperación del gasto en general y de lo que respecta a las áreas sociales. En esos momentos los gobiernos de Latinoamérica, veían con preocupación la profundización de la crisis. En particular, los centroamericanos, estaban saliendo de una confrontación social que llegó al enfrentamiento armado, que había quebrado aún más su infraestructura material y social.

Se iniciaron una serie de reuniones de alto nivel con gobernantes y sus representantes y funcionarios de alto nivel de los organismos en los que se comprometieron los países del istmo a mejorar los indicadores sociales. En el caso de Guatemala se fijaron metas en la cumbre de presidentes de Centroamérica, el Gobierno se comprometió a bajar los índices de pobreza, de analfabetismo, de violencia infantil, de mortalidad infantil, elevar los niveles de escolaridad, en fin, de mejorar la calidad de vida. En el Foro de Unicef también se comprometieron mejorar los indicadores sociales de la infancia, para llegar al año 2000 con una sociedad cualitativamente más desarrollada. Pero como la niñez se desenvuelve en el marco de la sociedad y de la familia, los compromisos abarcaban amplios campos de la economía, la salud materno infantil, de la justicia, del empleo en general y de los menores, en particular, la violencia, las drogas, etc.

La revisión de estos compromisos se mantuvo al nivel de las cifras, pero no en las políticas con que se pensaba que se podría lograr trascender al año 2000 en mejores condiciones para la sociedad. Esto viene al caso porque es en el presupuesto de Gastos donde se ve reflejada la importancia de determinados campos de la vida social y de los organismos y programas que los atienden, así como también de los sectores que se quiere favorecer. Si se hace una somera valoración de las asignaciones, se infiere que no hay una definición clara y congruente entre el discurso y los hechos. Para los políticos y los técnicos defensores del sistema prevaleciente, pareciera que es suficiente que los indicadores se les puede modificar dentro de un modelo matemático. Pero en la realidad, no es cierto, la pobreza y sus efectos en la nutrición y la salud, así como en la educación, deterioro de la vivienda es elocuente. Es decir que se preocuparon más en la cifra del indicador que en las políticas a adoptar para saltar a una situación cualitativamente mejor.



Un reflejo del subdesarrollo del país es la posición que presenta el índice de desarrollo Humano. Entre 174 países analizados por el PNUD, Guatemala tiene el orden 112, en tanto que Costa Rica el 38²⁰.

Los resultados de esta política durante los años `80 no lograron reducir los niveles de pobreza y desigualdad existente, lo que vino a preocupar a los gobiernos, a los organismos internacionales de las Naciones Unidas, como Unicef, a los propios organismos financieros internacionales que fueron los más insistentes en que se aplicaran un programa social dentro del marco de las políticas de ajuste. Ya a finales de los '80 y principios de los `90 era claro que les preocupaba la caída de los indicadores sociales. Entre los científicos sociales, cuyo análisis apuntaba a las políticas implementadas así como a problemas estructurales que hacían más vulnerable a los sectores pobres de los países. Se argumentó que los apoyos del gobierno deberían ir directamente a dichos sectores, pero en Guatemala era y aún es, tan grande la pobreza que es muy difícil ponerle dedicatoria al gasto público para atender las necesidades de la población. El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo -PNUD- realizó en Washigton el foro de "Reforma Social para el desarrollo" en 1993 con ministros y altos funcionarios de los gobiernos, especialistas, entre otros²¹, en el que se apunta a las políticas de ajuste como causantes de mayor pobreza.

Se habla de los efectos redistributivos del gasto social focalizado, lo que significó que se hiciera estudios sobre la pobreza a nivel de municipio, encontrándose ésta diseminada en todo el ámbito nacional. Como estos estudios se hicieron mediante la verificación de las necesidades básicas insatisfechas con indicadores de: agua potable y electricidad domiciliar y otros atinentes a la vivienda, las medidas que se están tomando para el combate a la pobreza es la de inversión en estos

²⁰ Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1994.

²¹PNUD y BID, "Reforma social y Pobreza" Hacia una agenda integrada de desarrollo, Washigton 1993,



aspectos. De ahí que se realicen en las comunidades obras como introducción de agua.

Se considera que el gasto social focalizado y gratuito es la "respuesta" para contribuir a abatir la indigencia y ayudar a resolver las necesidades básicas insatisfechas de estas familias, pero también mediante la participación de la población de las comunidades. Sin embargo, solamente una política integral que enlace los aspectos mejoría en los ingresos, acceso de los campesinos a la tierra, mejora en el salario real, ayuda técnica y financiera a los pequeños empresarios agrícolas e industriales, unido a dichos gastos sociales podrían darle integralidad al desarrollo para trascender en la vía de un desarrollo humanos con sostenibilidad de los recursos.

Cuando se dice "el acceso" a la tierra de la población rural se está pensando en formas creativas en las que si se otorga este recurso no sea en desmedro de la productividad, puesto que si no se busca la eficiencia productiva, las condiciones de la población seguirán siendo las mismas. Entrar de lleno a definir una adecuada política de salarios, tanto para el sector público como para el privado es una premisa para definir otras políticas ya que se ha entrado en el proceso de privatizar servicios cuando los salarios reales de los trabajadores cada vez tienen menos capacidad de compra. De lo contrario, todos los programas y gastos sociales, corren el riesgo del fracaso. Se tiene ya estudiado que influyen más en la salud los cambios que se operan en la esfera socioeconómica (ingreso, empleo, educación, entre otros), que en el sistema de salud, lo que no quiere decir que éste no sirva para nada y que no haya necesidad de mejorar todo el sistema, tanto en su infraestructura como en la orientación hacia la salud preventiva, sin descuidar por eso la necesidad de atender la parte curativa. En el campo de la educación, muchos niños malnutridos no tienen ni la fuerza para asistir a la escuela y mantener la atención. Al ser parte importante de la fuerza laboral de las familias (hay regiones donde más del 25% de los niños entre los 10 a 14 años pertenecen a la PEA), no tienen tiempo para asistir.



CUADRO No.4
GASTO SOCIAL EJECUTADO EN EDUCACIÓN, SALUD, VIVIENDA
Y DESARROLLO Y PROMOCIÓN SOCIAL 1980-1992

AÑOS	TOTAL	EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA Y DESARROLLO	PROMOCIÓN SOCIAL
1980	297,492.2	184,294.9	87,741.5	18,465.6	6,990.2
1981	196,492.8	179,354.7	87,150.6	21,191.4	8,797.1
1982	296,847.3	187,841.4	80,895.6	21,191.4	6,919.9
1983	281,835.3	164,792.5	98,608.2	12,019.0	6,415.3
1984	318,431.9	189,464.7	111,848.0	10,340.6	6,778.6
1985	315,882.2	196,270.5	107,585.9	5,289.6	6,736.2
1986	625,901.6	318,735.5	202,632.4	94,604.5	9,929.2
1987	746,225.5	397,258.3	201,632.0	137,406.5	9,929.2
1988	922,861.1	472,942.6	291,257.7	147,500.7	11,160.1
1989	1,058,456.3	538,123.0	319,151.8	186,531.2	14,650.3
1990	1,089,299.4	574,483.0	318,065.3	183,420.2	13,790.2
1991	1,370,130.4	731,335.8	415,926.3	208,054.9	14,813.4
1992	1,489,299.4	920,095.2	525,374.6	53,955.3	19,874.3

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos de la Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas y de SEGEPLAN.

En este cuadro se puede seguir todo el comportamiento del Gasto social en las áreas específicas de educación, salud, vivienda y desarrollo y promoción social. Vale la pena separar tres períodos de comportamiento. El primero va de 1980 a 1985 puede afirmarse, permanece muy estático, con cifras cercanas a los 300 millones de quetzales, el nivel de participación como parte del gasto total oscila entre 18.9 en 1981 a 28.1 en 1984, eso se debe no a que haya aumentado lo gastado en los programas sociales sino a que el gasto total disminuyó con más drasticidad. El período de 1986 a 1990 es de recuperación en donde los montos de presupuesto ejecutado tienden una tendencia de crecimiento evidente y, donde también, hubo recuperación del gasto social, no solamente como monto total sino también en el grado de participación dentro de la ejecución del gobierno. El tercer período de 1991 a 1995 si bien mantiene el crecimiento, no así el grado de



participación dentro del gasto total.

CUADRO 5
CRECIMIENTO EN EL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN, SALUD VIVIENDA
Y DESARROLLO Y PROMOCIÓN SOCIAL 1980-8192

AÑOS	GASTO SOCIAL	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA DESARROLLO	PROMOCIÓN SOCIAL
1981-80	99,7	97,3	101,6	114,8	97,9
1982-81	100,1	104,7	92,8	100,0	78,7
1983-82	94,9	87,7	121,9	56,7	92,7
1984-83	113,0	115,0	113,4	86,0	105,7
1985-84	99,2	103,6	96,2	51,2	99,4
1986-85	198,1	162,4	188,3	1788,5	147,4
1987-86	119,2	124,6	99,5	145,2	100,0
1988-87	123,7	119,1	144,5	107,3	112,4
1989-88	114,7	113,8	109,6	126,5	131,3
1990-89	103,0	106,8	99,7	98,3	94,1
1991-90	125,7	127,3	130,8	113,4	107,4
1992-91	100,7	125,8	126,3	25,9	134,2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Contabilidad del Estrado Ministerio de Contabilidad del Estado y SEGEPLAN.

En este cuadro se relaciona el gasto social del período t+1 con el período t, es decir una comparación de cada año con el anterior. En ese sentido hubo tres ejercicios; el de 1981, el de 1983 y el de 1985, aunque fueron valores próximos al 100%, en el primero sea -0.3% y -5.1% en el segundo y en 1985 nivel estuvo en -0.8%. Vale la pena analizar por cada una de las áreas de desarrollo social ya que comparando se encuentra que en educación es donde se mantuvo en crecimiento el gasto y son menos los años que presentan una ejecución menor que el ejercicio anterior. Solamente en 1981 y 1983 en el primero ejecutó un 97.3% o sea una cifra de -3.7% y en 1983 fue inferior al de 1982 en -12.3%, el resto de la serie muestra aumentos constantes en las



ejecuciones presupuestales, los años más significativos fueron 1986 con un 62.4% de aumento. En el caso de la salud se presentan cuatro ejercicios, cuya ejecución fue inferior al ejercicio anterior Es en los años de 1982, 1985 y 1990 que ha presentando cifras relativas negativas de -7.3%, -5.8 y -0.5 respectivamente. Los años siguientes a esta disminución en el presupuesto se presentan con cifras altas de crecimiento de hasta 88.3% en 1985; de 44.5% en 1987 y 30.8% en 1991. El rubro de vivienda no tiene una tendencia claramente definida en cuanto a su crecimiento, pero sí ejercicios en los que se ha ejecutado alrededor de la mitad del anterior como es el caso de 1983 con -43.3% menor y 1985 con -48.8%. Como se trata de cifras pequeñas con un poco que aumente puede sobrepasar el 100.0% como ocurrió después de 1985 cuando se ejecutó en vivienda y desarrollo la pequeña suma de cinco millones de quetzales y entonces cuando en 1986 su monto aumentó a 94.5 millones de quetzales el porcentaje de crecimiento entre dichos años sobrepasó el 1688 por ciento. Esa tendencia de crecimiento aunque no en la misma intensidad se mantiene hasta 1991, pero en 1992 vuelve a bajar a -98.5%.



CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DEL GASTO SOCIAL POR RUBRO DE GASTO
SEGÚN AÑOS DE 1980 A 1992

AÑOS	GASTO SOCIAL	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA	PROMOCION
1980	100,0	61,9	28,8	6,2	3,0
1981	100,0	60,5	29,4	7,1	3,0
1982	100,0	63,3	27,3	7,1	2,3
1983	100,0	58,5	35,0	4,3	2,3
1984	100,0	59,5	35,1	3,2	2,1
1985	100,0	62,1	34,1	1,7	2,1
1986	100,0	50,9	32,4	15,1	1,6
1987	100,0	53,2	27,0	18,4	1,3
1988	100,0	51,2	31,6	16,0	1,2
1989	100,0	50,8	30,2	17,6	1,4
1990	100,0	52,7	29,2	16,8	1,3
1991	100,0	53,4	30,4	15,2	1,1
1992	100,0	60,6	34,6	3,6	1,3

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Contabilidad del Estrado Ministerio de Contabilidad del Estado y SEGEPLAN

Promoción social tiene un monto muy bajo de ejecución en toda la serie. Al principio mantuvo signos negativos pero al final de los `80 se recupera. En 1990 este rubro de gasto disminuyó en -6% pero luego vuelve a recuperar valores positivos de 7.4% en 1991 y de 32.2% en 1992.



CUADRO 7
GASTO SOCIAL EN RELACIÓN AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
DE 1980 A 1992, SEGÚN RUBRO DE GASTO

AÑOS	GASTO SOCIAL	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA Y DESARR.	PROMOCION SOCIAL
1980	4.5	2.3	1.9	0.23	0.11
1981	3.9	2.1	1.6	0.25	0.10
1982	3.5	2.2	1.2	0.18	0.08
1983	3.3	2.0	1.1	0.13	0.07
1984	3.3	2.0	1.2	0.11	0.07
1985	2.8	1.8	0.96	0.05	0.06
1986	3.9	2.1	1.3	0.6	0.05
1987	4.2	2.2	1.1	0.78	0.06
1988	4.4	1.7	1.4	0.72	0.05
1989	4.4	2.3	1.4	0.79	0.06
1990	3.1	1.8	0.93	0.53	0.04
1991	2.9	1.6	0.88	0.44	0.03
1992	2.8	1.9	0.97	0.1	0.04

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Contabilidad del Estrado Ministerio de Contabilidad del Estado y SEGEPLAN

5.2 GASTOS SOCIALES Y GASTOS MILITARES

Los gastos militares han mantenido su tendencia de crecimiento al alza; ni siquiera en los momentos de la crisis se observó una disminución en los gastos ejecutados, al contrario., por ser éstos los años de la crisis militar y haber implementado su proyecto contrainsurgente, son también los períodos de mayor gasto en este rubro como puede verse en el cuadro siguiente:



CUADRO 8
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA
EN RELACIÓN AL PIB Y AL GASTO EJECUTADO

AÑOS EJECUCIÓN		% DEL PIB	CREC.GASTO	% DEL GASTO
1971	19775.4		1.0	9.3
1975	44256.7	1.2	17.5	11.2
1977	77571.9	1.4	32.4	11.3
1978	74277.9	1.2	-2.1	9.3
1979	91354.7	1.3	10.9	11.8
1980	108558.6	1.3	18.8	9.1
1981	129958.3	1.5	19.8	8.9
1982	163946.2	1.8	26.2	13.0
1983	184614.1	1.9	12.8	16.8
1985	222986.7	2.0	10.2	18.8
1987	287844.7	1.6	14.6	11.9
1989	340667.9	1.3	9.2	9.8
1990	411506.1	1.2	20.3	10.4
1991	562918.4	1.2	36.8	11.0
1992	587402.5	1.1	4.2	8.7
1993	650713.5	1.0	10.9	8.3
1994	765400.0	1.0	17.5	9.9
1995	740443.7	0.9	-3.3	8.3

FUENTE: Elaborado a partir de las memorias del Banco de Guatemala. Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas.

Tomando en cuenta el presupuesto ejecutado del Ministerio de la Defensa se estableció que éste en relación con el PIB presenta un porcentaje que tiene un rango de variación entre el 1 y 2 por ciento. Comparado con lo que se destina a los gastos sociales, que como, ya vimos, a cuatro programas y abarca a cuatro ministerios y otros gastos como son los de la educación superior que se incluye en educación y otras asignaciones sociales, la relación de los gastos sociales con respecto al PIB entre 2% a 4% en los mejores años, en otros esta proporción es inferior como en 1985, y recientemente en 1992 con 1.7%.

Si se estima lo que destina el gobierno para gastos de defensa resulta que al rededor de 9 y 11 en últimos años de la década del `70, siendo el año de mayor gasto el de 1979. Coincidiendo con el resurgimiento del movimiento guerrillero en el país, el porcentaje de gasto del Ministerio de la



Defensa respecto al presupuesto ejecutado fue de 13, 17, 19 y 12 por ciento en los 1982, 1983, 1985 y 1984 y 1985; no obstante ser en estos mismos años en los que el ritmo de crecimiento del PIB y del Presupuesto General de Gastos de la Nación sufría una seria contracción y que los déficit fiscales reflejaron la crisis económica, política y de gobernabilidad del país. Dicha proporción en los últimos años de 1990 a 1995 se sitúa al rededor del 8 y 9 por ciento

En la década de 1980 que es el período de la crisis que coincide con el enfrentamiento armado y la política contrainsurgente, el gasto militar aumentó a un ritmo de 10.9% en 1979, 19 y 20 por ciento en los años de 1980 y 1981, pero en 1982 éstos crecieron en un 26.2%; el ritmo de crecimiento posterior, aunque disminuyó, continúa siendo significativo de 13 y 10% en 1982 y 1983, manteniéndose en 14 por ciento en 1984 y 1985. Un nuevo repunte se manifiesta en 1989 y 1990, de 20.3% y 36.8 respectivamente, hasta 1995 hay una disminución a -3.3%.



CAPITULO 6

ULTIMAS EJECUCIONES

6.1 EL POLÉMICO PRESUPUESTO DE 1994

Debido a la importancia que tuvo, dentro de las instancias ejecutoras y el Ministerio de Finanzas, el Gobierno en su conjunto y la sociedad, la ejecución del presupuesto de 1994, requiere de un tratamiento especial. La forma en que repercutió en su momento y que trascendieron más allá del año de 1994 y 1995 requiere su estudio para tomarlo en cuenta en futuras situaciones similares.

Fue muy comentado el problema que presentó el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno del Ejecución Fiscal en 1994, tanto desde su aprobación como por su ejecución. Este se inicia en la fase primaria en la que, después de haber sido presentado al Congreso de la República, el proyecto y discutido por éste y aprobado el 30 de noviembre de 1993, conforme el acuerdo gubernativo 43-93 de este organismo. Vale decir que el problema se genera al pasar el proyecto del Presupuesto y el acuerdo de aprobación por parte del Congreso al Ejecutivo, dicho decreto fue vetado por el entonces presidente Licenciado Ramiro de León Carpio, cuya razón se centró en el hecho de que el Congreso aprobó una cantidad muy alta al organismo judicial²². Esto repercutió en que entrado el momento de su ejecución en 1994, se hiciera en base al Presupuesto del Ejercicio Fiscal 1993 de conformidad con el artículo 171 inciso b de la Constitución de la República y 24 del Decreto Ley 2-86 Ley Orgánica del Presupuesto, en donde se establece que "...Si al momento de iniciarse el Ejercicio Fiscal el Presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigor en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso".

Con estos antecedentes puede inferirse que el Presupuesto de 1994 se desfazó

²² Veto sustentado en el artículo 183 inciso h) de la Constitución Política de la República de Guatemala.



evidenciando una inadaptación; tanto en lo que respecta a los ingresos, como a los gastos. En general, a los Planes y Programas que se precisaba ejecutar para dar respuesta a las necesidades tanto administrativas como de prestación de los servicios.

Como es de suponer, para ser puesto en vigor, se hizo necesario una readecuación del gasto mediante un conjunto de transferencias, las que también requerían un largo proceso de trámites y aprobaciones. Razón por la cual hubo grandes demoras en las ejecuciones de los organismos, constituyendo un fuerte obstáculo para la canalización oportuna de los fondos hacia los gastos específicos debido a los procedimientos establecidos previo a la aprobación de una transferencia²³. y así poder realizar los planes operativos de cada entidad del Estado. Estas transferencias de las partidas debieron ser notificadas al Congreso de la República.

Una vez más se pone de manifiesto la falta de unidad y de coordinación entre organismos de Estado. En este caso; entre el Congreso y Presidente de la República, entre éste y su Gabinete Económico. El Ministro de Finanzas cumplió con entregar el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 1994 en la fecha establecida o sea antes del 2 de septiembre del año anterior²⁴.

Con los problemas antes mencionados los organismos tuvieron serias dificultades en la ejecución del Gasto y como consecuencia La Ejecución Presupuestal del Ejercicio Fiscal de 1994, en su fase final, también fue objetado; tanto por el Congreso de la República, como por la Contraloría General de Cuentas. Algunas de las objeciones apuntan a la corrupción administrativa, según el informe de la Contraloría General de Cuentas a la Comisión de Probidad del Congreso fundándose en la Manipulación que hizo el Ministerio de Finanzas Publicas al ejecutar el Presupuesto de 1994. Además, entre otras causas para objetarlo fueron la proclamada

²³ Según Artículo 55 del Ley Orgánica del Presupuesto Aprobación de Transferencias.

²⁴ De conformidad con el artículo 24 del Decreto 2-86, Ley orgánica del Presupuesto.



malversación en el Organismo Judicial, cuestión que no ha sido totalmente aclarada y que aún persiste en los tribunales sin resolución firme.

Lo que hubo fue un total descontrol del manejo presupuestal puesto que las transferencias iniciales que se hicieron para adecuar el presupuesto del ejercicio fiscal 1993 al de 1994 fueron insuficientes para alcanzar los objetivos de gasto y cubrir las necesidades de los organismos. A lo largo del año 1994 hubo que continuar realizando adecuaciones de gasto, "ahorros " ²⁵ en unos rubros para trasladarlos a los que las instituciones consideraron prioritarios. De ahí no se cumplió a cabalidad el presupuesto siendo el más afectado el de inversión directa, pues comparativamente el de 1993 fue mayor en 50% que el 1994²⁶. Las transferencias tenían el objetivo de adaptarse al nuevo contexto económico, con nueva estructura de precios; tanto nacionales como internacionales.

Otro factor determinante fue que las expectativas de la percepción de ingresos provenientes de recaudación por las leyes fiscales emitidas en años anteriores, como resultado de la "Reforma Tributaria", no fueron satisfechas. En el trasfondo se encontraba el hecho de que durante este año de 1994, se resolvió con lugar los recursos de inconstitucionalidad que habían sido interpuestos en los años anteriores, lo que mermó los ingresos esperados de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y de la Ley del Impuesto al Valor agregado ²⁷. Por esta causa fue que el Gobierno no pudo seguir obteniendo los ingresos en concepto de Impuesto Sobre la Renta provenientes de retenciones a las exportaciones, servicios profesionales prestados en forma independiente, honorarios, alquileres, comisiones, etc. Por lo anterior el Ministerio de finanzas con apoyo del Banco de Guatemala, como intermediario financiero del Estado colocó valores públicos en los mercados financieros del país aumentando la deuda interna, pero a la vez acrecentando el déficit fiscal.

²⁵ No es ahorro sino falta de cumplimiento de ciertos compromisos y traslado a otros .

²⁶ Datos del Consejo Técnico del Presupuesto .

²⁷ Ver Norma Cabrera et. al "Estructura Tributaria, Legislación y su Impacto Económico y Social", IIES-DIGI, 1995.



Por su parte el endeudamiento interno, provenía de la emisión y venta de "Bonos del Tesoro" que ascendía a unos 3,020.0 millones de quetzales estaba fuera de presupuesto y los intereses por deuda contraída en años anteriores se había estimado en 306.1 millones de quetzales millones, cuando se pagaron 455.3 millones, o sea con un sobregiro de 149.2 millones. Los Bonos del Tesoro y otros valores, tenían una alta tasa de interés, fijada por el Ministerio de Finanzas en cada caso, hasta el equivalente de las tasas de interés pasivas del sistema bancario.

En relación al programa de deuda pública, de una asignación de Q. 1363.7 millones se giró y pagó un monto de Q. 1557.6 millones, lo cual produjo un sobre pago de Q. 193.9 millones que no contó con una asignación presupuestaria.

Desde luego que no se trata de eludir la responsabilidad del Ministerio de Finanzas en la ejecución del Presupuesto de Gastos del año indicado, sino la de proporcionar elementos de análisis para comprender mejor los efectos que tienen los actos políticos y falta de coordinación entre los organismos del Estado. Se hace la observación de que; ni la Comisión de Probidad Del Congreso de la República, ni la Contraloría de Cuentas como fiscalizadora de los Ingresos y Gastos del Estado, tuvieron alcance de efectuar un verdadero análisis, con documentación fehaciente, como soporte para señalar la "mala" ejecución presupuestaria de 1994. Tampoco el Ministerio de Finanzas presentó un informe de justificación de la ejecución presupuestaria con el destino verdadero de los recursos.

De manera que estas mismas instituciones no contribuyeron a esclarecer sus mismos actos.

6.2 COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN EL AÑO DE 1994

Tomando en cuenta la presentación del cierre del ejercicio contable y liquidación del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 1994 se pudo constatar el movimiento contable de los Gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública.



Con respecto a las expectativas de ingresos se esperaba obtener 6,780 millones de quetzales, pero lo alcanzado fueron 5,762.4 millones, cifra menor en Q.1017.6 millones. En cuanto a los ingresos tributarios se estimaban recaudar Q.5,580 millones, en la realidad fueron Q.5,054 millones, Q.526. millones.

Inicialmente la relación de los indicadores tributarios, se observó un deterioro de los mismos. En relación con el PIB, la carga tributaria es de 6.7, la más baja en los años transcurridos de la presente década. Los crecimientos entre el PIB y los ingresos tributarios presentaron una elasticidad muy baja, con un coeficiente de 0.053, el más bajo en lo que va de los años '90 y del último quinquenio de la década de los '80. Por supuesto, ello significó un bajo soporte a los gastos y puso de manifiesto la poca respuesta tributaria al crecimiento de la economía.

Lo más importante en Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal 1994, el alto índice de déficit que alcanza en valores absolutos la cifra de Q. 1,963.3 millones como resultado de una relación entre Q.5,762.4 millones de ingresos y Q.7,725.7 de gasto.

El crecimiento de los gastos totales fueron de 1.5% respecto del año anterior, inferior al crecimiento de los precios, lo que disminuyó el poder de compra del presupuesto y, además fue un crecimiento inferior al de la población que viene evolucionando a un ritmo de aproximadamente 2.8%. Por lo que se considera insuficiente a las demandas de servicios de la población.

Los gastos de funcionamiento crecieron en Q.340.2 millones de quetzales en tanto que los de capital disminuyeron en Q.241.8 millones un -12.8%. O sea que con los problemas apuntados fueron los gastos de capital los que resultaron castigados.

El ahorro en cuenta corriente disminuyó a 574.4 millones de quetzales ya que en 1993 había alcanzado la cifra de Q.971.2 millones. Ello implicó poca capacidad para financiar, por este medio parte de los gastos de inversión.



6.3 PRESUPUESTO DE 1995

Este presupuesto arrastraba, en parte, los problemas vividos por el de 1994; no obstante se fijaron metas importantes a saber:

1. Elevar la calidad del gasto haciendo esfuerzos para reducir los costos de los servicios sociales, mediante mejorar la coordinación institucional entre las distintas unidades de programas y aumentar la participación de las comunidades en la planeación, ejecución y control financiero de los servicios. Por su parte el Ministerio de Educación Pública en mejorar los contenidos del aprendizaje y elevar la calidad de los maestros y, por consiguiente del aprendizaje.
2. Se propuso aumentar la eficiencia externa del Gasto Público que se orientaba al la llamada Inversión Social, combate a la pobreza, salud preventiva y asistencia primaria en salud, educación preprimaria, vivienda popular, caminos rurales y vecinales, y desarrollo municipal. Ello suponía, además combatir la mortalidad infantil, la desnutrición y proporcionar la educación bilingüe.
3. Mejorar la capacidad de ejecución, promoviendo la participación de la comunidad para poder llegar con mayor efectividad a los grupos definidos en las metas.
4. Propugnar por el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los gobiernos locales, para contribuir al combate a la pobreza.

Como puede verse los objetivos sobrepasan las capacidades presupuestarias y se entrelazan con factores políticos, sociales y económicos estructurales, No cabe duda que es un buen esfuerzo pero requiere potenciar todos los esfuerzos y sus recursos no son suficientes. Por una parte porque los instrumentos eran para el llamado programa de Emergencia que lo constituyen fondos sociales, también de emergencia como el Fondo de Inversión Social -FIS-, el Fondo Guatemalteco de Vivienda -FOGUAVI-, el Fondo Nacional de la Tierra -FONATIERRA-, los que



estaban orientados al desarrollo de proyectos para la atención de población en condición de pobreza más afectadas por el conflicto armado interno y financiar obras a nivel local. promover y mejorar las condiciones de vida y desarrollo humano de la población indígena.

Estos objetivos superaban las expectativas del presupuesto, algunos departamentos informaban en la prensa que no se estaba realizando obra ²⁸, pero lo mismo fue en Santa Rosa y en Sololá, lo que trajo problemas de aprobación a FONAPAZ.

La ejecución en 1995 fue de Q.8,928.6 millones, Q.1202.9 millones más que en 1994. El 53% fue de funcionamiento, el 25% de inversión y el 22% de pago por servicios de la deuda.

6.4 EJECUCIÓN DE 1996

Una de las manifestaciones, por parte del Gobierno, fue que el cierre del ejercicio fiscal de 1996 fue equilibrado. Resultando una disminución de la deuda flotante. A pesar de que las metas de recaudación de los tributos no se alcanzaron.

Se afirma que el gasto social alcanzó la suma de Q.2897.5 millones, superior a los Q.2425.5 millones destinados en 1995. El gasto de inversión creció en 9.5% respecto al ejercicio anterior.

El déficit fiscal se redujo considerablemente, porque mejoró la recaudación por captación de los ingresos tributarios, además de las medidas de orden administrativo en la recaudación y en una política de gasto real.

Uno de los problemas del incremento de esta ejecución fue que se acordó el retiro voluntario para los trabajadores del Estado, personal de los distintos ministerios, lo que requirió una

²⁸ Es el caso del Progreso que por no entrar en lo que son las áreas prioritarios, no se hicieron inversiones de impacto en las comunidades a excepción del lo realizado por las municipalidades.



ampliación presupuestal en septiembre del mismo año de 1996. En este el personal que tuviera veinte años y más podía retirarse con sus prestaciones propias de la jubilación de los empleados civiles del Estado, además de un pago adicional de quince meses. Lo contradictorio de esta medida es que personas beneficiadas con este programa, vuelven a prestar sus servicios a las mismas instituciones, solamente que por medio de contrato y no en personal en nómina. Se ve claramente que esta es una de las medidas adoptadas para reducir el aparato administrativo y técnico del Estado. También aumentó significativamente el renglón de gasto por construcciones por contrato, medidas que se vienen tomando desde mediados de los `80 hasta la actualidad, lo que ha repercutido en los despidos de personal de la Dirección General de Obras Públicas, hasta el extremo de haber cerrado dicha dirección este año.



CAPITULO 7

PERSPECTIVAS DE GASTO

7.1 QUE SE ESPERA EN EL CORTO PLAZO

Las ejecuciones presupuestales para los próximos años están matizadas por las expectativas que le proyectan la Firma de la Paz. No cabe duda que si en algo va a reflajarse el nuevo comportamiento que debe asumir el Gobierno frente a la sociedad, va a ser en la efectividad de sus programas en el campo social. Las posibilidades de incidir en los factores estructurales están contenidos en los compromisos adquiridos de convertir ese ambiente de Paz, en un impulsor del desarrollo. En esta firma se adjudica un valor estratégico al Desarrollo con Rostro Humano que va más allá del crecimiento que ha de promover la participación social dentro de la democratización que perfila el futuro. El dilema es si vamos a concebir un Estado Benefactor o un Estado subsidiario en las áreas de la política social, seguridad ciudadana, apoyo productivo y una positiva inserción del país a la economía internacional. Para ello deben fortalecerse las instituciones, otorgarles más capacidad de incidir con sus programas en generar un clima de armonía y resolver en la medida de lo posible con las causas que dieron origen al conflicto social que determinó la confrontación militar.

El fortalecimiento institucional tiene que ser coherente con los factores políticos, técnicos y de recursos monetarios para resolver en lo inmediato problemas concretos que acarrea la finalización del conflicto y que pone en primer plano la finalización del retorno de los refugiados radicados en México (en Chiapas, Quintana Roo y Yucatán) así como una cantidad indeterminada de otras personas que se fueron a radicar a distintos países y que hoy tienen la posibilidad de retornar, y, por, supuesto la desmovilización de elementos del Ejército y de la URNG. Muchos de ellos harán una fuerte presión sobre el mercado de trabajo y otros sobre el acceso a la tierra.



Se espera mucho que en la solución de estos problemas sea determinante la ayuda internacional, pero hay que tener presente que ésta no es una panacea de la que se espere todo sino que los esfuerzos nacionales tendrán que concretarse en políticas y traducirse en presupuesto a las instancias encargadas de dar solución a estos problemas.

Desde luego se espera que los presupuestos de los próximos años se plasme una política económica y social que rompa con privilegios institucionales y políticos y que se fortalezca la educación, la salud, vivienda y desarrollo comunitario, entre otros. Que se apoyen los programas de financiamiento blando para los campesinos y pequeños empresarios para aumentar sus ingresos. Con ello a la par de contribuir al logro de los compromisos socioeconómicos y agrarios, se fortalecerá el mercado interno; premisa para elevar la capacidad económica de los guatemaltecos junto con una política de salarios justos.

No cabe duda que si se pone en práctica todo lo que contienen los acuerdos de Paz en los aspectos socioeconómicos y agrarios se avanzará en el camino de resolver los problemas más agudos de los grupos sociales y comunidades étnicas en desventaja económica y social pero, siempre en el marco de una visión integral que modifique su estructura económica, sus estructuras de poder, su ineficiencia administrativa. Es decir, romper con la inequidad y exclusión de los grupos étnicos, las mujeres, los campesinos, el sector informal urbano, entre otras. Que los programas tendientes a apoyar proyectos en esta línea no sean utilizados como arma política del clientelismo electoral.

En el presupuesto de 1997 se traduce un considerable aumento de la aprobación como se verá en el apartado sobre el particular. 7.2 APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1997.



Mediante el decreto No. 108-96 se aprobó el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado a ejecutarse durante el año de 1997. El Proyecto se elaboró por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, tomando como marco de referencia el Programa de Gobierno 1996-2000. En la argumentación se afirma que se trata de realizar programas de Gobierno que tienden a la "transformación del País" y forma parte del compromisos político, social y económico orientados "principalmente al combate a la pobreza y el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz" ²⁹.

En lo que se refiere a los ingresos que la estimación se encontraba técnicamente fundamentada, lo que permite establecer una relación adecuada entre lo que se espera recaudar y lo que se proyecta gastar en programas y proyectos para la prestación de los servicios esenciales, apoyo a la actividad productiva, inversión social e infraestructura básica. No está demás advertir de que se tiene cuidado en expresar el carácter del equilibrio que se espera que éste guarde entre los ingresos y los gastos.

²⁹ Diario de Centroamérica, No. 39 del 5 de diciembre de 1996.



CUADRO 9
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO
EJERCICIO FISCAL 1997

INGRESOS TOTALES	<u>13,840,956,411</u>
INGRESOS CORRIENTES	<u>10,342,495,956</u>
Ingresos Tributarios	<u>9,512,128,000</u>
Impuestos Directos	2,600,010,000
Impuestos Indirectos	6,912,118,000
Ingresos No Tributarios	<u>44,608,000</u>
Otros Ingresos	<u>523,979,000</u>
Donaciones Corrientes	<u>126,341,000</u>
Transferencias Corrientes	<u>135,439,000</u>
INGRESOS DE CAPITAL	<u>3,498,460,455</u>
Transferencias de Capital	31,338,974
Recursos Propios de Capital	50,000,000
Venta de Acciones y participación	<u>1,519,800,896</u>
PRESUPUESTO DE EGRESOS	<u>13,840,956,411</u>
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6,291,600,467
GASTOS DE INVERSIÓN	4,978,294,988
DEUDA PUBLICA	<u>2,571,060,956</u>
Interna	1,828,792,873
Externa	742,268,083

* El endeudamiento interno corre a cuenta de la venta de activos del Estado, en gran parte.
Fuente: Diario Oficial No. 39, 6 diciembre de 1996.

7.3 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR INSTITUCIONES:

En lo que se refiere a la distribución del gasto para que lo ejecuten los organismos del Estado permite visualizar la importancia que éste le asigna a sus distintas entidades a los programas que favorece la política económica y el enfoque social que ella contiene. Esto es muy importante en estos momentos en los que se ha firmado la Paz y que se adquirieron compromisos con la sociedad guatemalteca y con comunidad internacional, además de que se ha criticado tanto la política de Ajuste que significó la reducción del Estado y la desatención por parte de éste a los programas sociales, principalmente la educación, la salud y vivienda entre los más importantes. La asignación total tiene la distribución siguiente:



CUADRO 10
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 1997

ORGANISMOS Y MINISTERIOS	TOTAL	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	GASTOS DE INVERSIÓN	DEUDA PUBLICA
TOTAL	13,940,956,411	6,291,600,467	4,978,294,988 --	2,571,060,958
	76,571,242	76,571,242	20,000,000	
ORGANISMO LEGISLATIVO	266,133,322	246,133,322		
ORGANISMO JUDICIAL*	<u>7.264.849.038</u>	<u>4.535.277.429</u>	<u>2.729.571.611</u>	
ORGANISMO EJECUTIVO	<u>1.104.952.127</u>	<u>226.180.671</u>	<u>878.771.456</u>	
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	115,830,359	105,953,619	9.876,740	
Presidencia	989,121,768	120,227,052	868,894,716	
Secretarías y otras depen. Ejecut.	<u>6.159.896.911</u>	<u>4.309.096.759</u>	<u>1.850.800.153</u>	
MINISTERIOS	149,528,639	146,119,016	3,409,623	
Relaciones Exteriores	597,265,300	497,265,300	100,000,000	
Gobernación	729,935,130	690,019,155	38,915,975	
Defensa Nacional	272,677,347	268,677,347	4,000,000	
Finanzas Públicas	1,427,169,929	1,425,203,609	1,966,320	
Educación	1,221,406,006	970,551,359	350,854,647	
Salud Pública y A.S	29,771,689	29,771,699		
Trabajo y Previsión Social	113,599,377	36,099,377	77,500,000	
Economía	296,150,764	139,279,322	146,972,442	
Agricultura, Ganadería y Aliment.	1,239,665,921	146,432,292	1,092,233,539	2,571,060,956
Comunicaciones, Transp. y O.P	22,972,614	14,749,456	8,223,158	
Energía y Minas	71,754,295	44,929,946	26,824,449	
Cultura y Deportes	<u>54.565.551</u>	<u>54.665.552</u>		
Otras Dependencias*	33,873,353	33,973,353		
Contraloría General de Cuentas	20,692,198	20,692,199		
Procuraduría General de la Nación				
Servicios de la Deuda	2,571,060,956			
Obligaciones del Estado a c/tesoro	3,607,776,302	1,379,052,923	2,228,723,379	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	No tiene distribución por institución
ORGANISMO LEGISLATIVO	0.6	1.2		
ORGANISMO JUDICIAL*	1.9	3.9	0.4	
ORGANISMO EJECUTIVO	52.5	72.1	54.8	
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	8.0	3.6	17.7	
Presidencia	0.8	1.7	0.2	
Secretarías y otras depen. Ejecut.	7.1	1.9	17.2	
MINISTERIOS	44.5	68.5	37.2	
Relaciones Exteriores	1.1	2.3	0.1	
Gobernación	4.3	7.9	2.0	
Defensa Nacional	5.3	11.0	0.8	



IIES-DIGI GASTO PUBLICO

Finanzas Públicas	2.0	4.3	0.1	
Educación	10.3	22.7	--	
Salud Pública y A.S	8.8	13.8	7.0	
Trabajo y Previsión Social	0.2	0.5	0.0	
Economía	0.8	0.6	1.6	
Agricultura, Ganadería y Aliment.	2.1	2.2	3.0	
Comunicaciones, Transp. y O.P	8.9	2.3	21.9	
Energía y Minas	0.2	0.2	0.2	
Cultura y Deportes	0.7	0.7	0.5	
Otras Dependencias*	26.1	0.3	0.0	
Contraloría General de Cuentas	0.2	0.2	0.0	
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.0	
Servicios de la Deuda	18.6			
Obligaciones del Estado a c/teso	26.1	21.9	44.8	

* La asignación presupuestal para 1997 del Organismo Judicial se obtuvo restándolo de Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro para poder realizar comparaciones. Fuente: Diario Oficial No.39 de fecha 5 de Diciembre de 1996

El Cuadro anterior es muy elocuente en cuanto a la importancia que el Estado asigna a ciertos organismos ejecutores de programas. Solamente la Presidencia y sus secretarías absorben el 8% del mismo, con un mayor peso en lo que se refiera a los gastos de Inversión referidos, sobre todo, a las cuatro organizaciones adscritas que constituyen: el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC-, el Fondo Nacional Para la Paz -FONAPAZ-, el Fondo de Inversión Social -FIS-, el Fondo de Inversión para el Desarrollo, el Fondo del Desarrollo del Indígena Guatemalteco -FODIGUA-.

Al conjunto de los Ministerios se les asignó el 44.5 del Gasto Total, pero lo que corresponde a funcionamiento el 68.5% y del presupuesto de inversión el 37.2%. Aunque para cada ministerio el monto para inversión es insignificante ya que solamente el Ministerio de Comunicaciones absorbe el 21.9% y algunos ministerios que tienen asignación para inversión ésta se encuentra en las instituciones de fondos sociales ya que en éstas toda la asignación es considerada de inversión en la nueva clasificación del Gasto Público. Solamente en el Ministerio de Educación el Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE- sus gastos son considerados de funcionamiento en el ámbito de Recursos Humanos constituyendo el 5.6% de toda la asignación a dicho ministerio.



Los Gasto destinados a funcionamiento alcanzaron en el Presupuesto la suma de Q.6,290,600,467 significando el 45.5% del Presupuesto de Gastos Total. De éstos Q.2,663,587,599 los considera la nueva clasificación como Gastos de Administración y constituyen el 19.2 de todo el gasto y Q.3,628,012,868 como de Recursos Humanos, el 26.2%. Dentro de los propios Gastos de Funcionamiento el 42.3% corresponden a Administración y el 57.7% a Recursos Humanos. No se crea que cuando se dice recursos humanos se trata de gastos en servicios personales, salarios prestaciones y otros correspondientes a las remuneraciones de la fuerza de trabajo que labora en el Sector Público, sino a todos aquellos gastos que las instituciones destinan a "mejorar" los recursos humanos.

Como es de suponer ciertos ministerios, por su importancia en la prestación de los servicios, tienden a absorber mayor parte del presupuesto. Lo paradójico es que son aquellos que se han venido restringiendo en sus funciones como es el de educación y salud el primero con el 10% de los ingresos totales, el 22.7% de funcionamiento y una insignificante suma para gastos de inversión de menos de 2 millones de quetzales (0.03%); el segundo con 8.8% de los egresos o gastos totales y 13.8% de los de funcionamiento y un 7% de los gastos de inversión. Estos además no cuentan con asignación de gasto denominada de Administración al igual que el ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Las asignaciones presupuestales que obligadamente el Estado realiza a un conjunto de organismos y entidades también absorbe buena parte de los recursos. Algunas de éstas se realizan por mandato constitucional como es el aporte al Organismo Judicial.

Una cuestión a tomarse en cuenta es la importancia porcentual que tiene el Servicio de la Deuda Pública, la que asciende a 2,571.1 millones de quetzales, absorbiendo el 18.6% del total de los egresos, lo que supone que se dejen de realizar servicios u obras necesarias. No obstante este es un compromiso que se debe asumir y que corresponde a políticas de endeudamiento de



otros ejercicios fiscales. De toda la deuda, la interna alcanza un monto de Q 1,828.8 millones, o sea el 71.1% y la deuda externa Q.742.3 millones, el veintiocho nueve por ciento (28.9%).

Si se elimina la deuda y nos quedamos con lo que efectivamente va a gastarse en proporcionar servicios y administrar al Estado, la suma de los gastos de funcionamiento e inversión alcanza la cifra de 11,270 millones de los cuales 6291.6 millones son para gastos de funcionamiento que significan el 55.8% los que se gastarán de la manera siguiente Q 2663.6 millones en lo que se refiere a administración 3,628.0 millones en gastos en Recurso Humano, y 4,978.3 en gastos de inversión el 44.2%.

1. Agricultura se le destina para 1997 un gasto total de Q.286,150,764 de los cuales Q.139,278,322.00 son de funcionamiento, mientras que los gastos de inversión alcanzarán un monto de Q.146,872,442.00, de los cuales solamente Q. 94,504,970.00 corresponderán al propio ministerio y el resto se distribuye para 1997 así: el Fondo Nacional de Tierras - FONATIERRA- Q. 37,507,345.00 y el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de Actividad Agropecuaria Q.14,860,127.00.
2. El Ministerio de Economía también tiene asignado el monto de Q. 113,599,377.00 de los cuales lo que se refiere a funcionamiento Q.36,099,377.00 están asignados en su totalidad al propio organismo, en tanto que lo que corresponde a inversión Q.77.5 millones están distribuidos de la manera siguiente: Q.7.5 millones, para el Ministerio y para el Fondo de la Vivienda -FONAVI- Q. 40.0 y para el Fondo de Subsidio para la Vivienda Q.30.0 millones.
3. En lo que se refiere a la Secretaría y otras dependencias del Ejecutivo, el monto de la asignación presupuestal aprobada para 1997 es de Q.989,121,769.00 de quetzales, para lo que se destina a funcionamiento se asignó Q.89,414,270.00; en cuanto a los fondos de inversión se distribuyeron de la siguiente manera: para la propia Secretaría la cantidad de



Q.80,3836,824.00; para el Fondo Nacional Para la Paz -FONAPAZ- Q.191,719,892.00; para el Fondo de solidaridad para el Desarrollo Comunitario Q.385,991,000.00; para el Fondo de Inversión Social -FIS- Q.180,800,000.00 y para el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco la cantidad de Q.20,000,000.00.

4. Para el caso de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro en el que se incluye la cuota constitucional al Organismo Judicial, a las municipalidades y a la Universidad de San Carlos, cuota a la Confederación Deportiva Autónoma, El Comité Olímpico, el Tribunal supremo Electoral, El Ministerio Público, el Parlamento Centroamericano, Clases Pasivas y Aguinaldo y la Cuota Patronal del IGGS; además un aporte a la Junta Monetaria. El monto total de lo aprobado es de Q.3,873,909,624.00 de los cuales los gasto de funcionamiento se estima en 1,625.2 millones de quetzales, el 42% del total de lo asignado en las obligaciones del Estado y en inversión se aprobó el 58%. Si elimináramos la parte correspondiente a la parte que se le asigna a la Junta monetaria, los efectivamente asignado para gastos que proporcionen algún servicios a la comunidad se reduce ya que la proporción de esta asignación constituye el 31% del total de dichas asignaciones.

5. En lo que se refiere a los gastos de funcionamiento se le dividió en gastos de Administración Q.2,663,9 millones de quetzales 42.3% y Gastos de Recursos Humanos Q.3,628.0 millones de quetzales, el 57.7%. Se observan algunas incongruencias; por ejemplo: en el caso de los Ministerios de Educación, Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social, Cultura y Deportes, no presentan asignaciones para gastos de Administración y se supone que algo gastan los ministerios en materiales y otros cuestiones propias de la administración que no están contempladas. En cuanto a los Gastos de Recursos Humanos no presentan para el Organismo Legislativo, el Ministerio de Energía y Minas y La Procuraduría General de la Nación. Surge la interrogante de porqué de estas imprecisiones que pueden afectar el gasto en el ejercicio de la ejecución.



7.4 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO:

Son aquellos fondos que el estado debe trasladar a aquellos organismos que constitucionalmente se encuentra establecida la obligación de asignarles fondos: como las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Organismo Judicial, así como otros organismos. En otros presupuestos de años anteriores, este monto se le cargaba al Ministerio de Finanzas, para luego ser transferido a las instituciones correspondientes. Con la nueva presentación del presupuesto quedó más claro cuanto se le da a cada institución como puede verse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 11
ASIGNACIÓN DE FONDOS DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
A CARGO DEL TESORO**

ORGANISMOS Y MINISTERIOS	TOTAL	%	FUNCIONAMIENTO	%	INVERSIÓN	
OBLIGACIONES DEL ESTADO	<u>3,873,909,624</u>	100.0	1,625,186,245	100.0	,248,723,379	100.0
	233,133,322	6.0	149,004,700	9.2	84,766,447	3.8
A CARGO DEL TESORO					20,000,000	
Aportes:	266,133,322	6.9	246,133,322	15.1		0.9
Organismo Judicial	26,340,327	0.7	26,340,327	1.6		
Tribunal Supremo Electoral	42,144,523	1.1	31,600,278	1.9		
Conf. Deportiva Autónoma	10,536,131	0.3	10,536,131	0.6	10,544,245	
Comité Olímpico	263,403,267	6.8	252,788,115	15.6		0.5
Universidad de S Carlos	149,520,900	3.9	149,520,900	9.2		
Ministerio Público	10,795,465	0.3	10,795,465	0.7		
Parlamento Centroam.	602,391,875	15.5	602,391,875	37.1		
Cl. Pasivas, Aguinaldo	146,075,132	3.8	146,075,132	9.0		
Cuota Patronal IGSS	<u>922,797,535</u>	<u>23.8</u>			<u>922,797,535</u>	
Municipalidades:	526,806,535	13.6			526,806,535	41.0
Aporte Constitucional	395,991,000	10.2			395,991,000	23.4
Aporte IVA-Paz	1,200,000,000	31.0			1,200,000,000	17.6
Apoyo a Junta Monetaria						53.4

FUENTE: Acuerdo No. 108-96 publicado en el diario oficial No.39

Como puede observarse el peso que tiene la asignación del Gasto a los organismos a los cuales el Estado tiene obligación de trasladar fondos, tiene una significación considerable. Todas estas dependencias en conjunto, ejecutan de acuerdo al nuevo "Manual de Clasificaciones



Presupuestarias Para el Sector Público de Guatemala" un monto total de Q.3,873,909,624, absorbiendo el 28% del total del Gasto Público. Si se eliminan los Q.1200,000,000 (8.7%) que le traslada a la Junta Monetaria, quedarían Q.2,673,909,624.00 el 13.9%. La Universidad de San Carlos percibe el 6.8 de estos fondos y el 1.9% del total del presupuesto de gastos. Las Municipalidades el 23.8% de las asignaciones y el 6.7% del total de gastos del Estado, lo que comienza a ser un monto importante para la realización de obras, siempre se les proporcione asistencia técnica que es donde han estado las fallas de ejecución de las corporaciones y ha sido fuente de descontento en las poblaciones.

7.5 GASTO SOCIAL

La política para 1967 en lo que se refiere al gasto social, se afirma que en las expectativas del año son las de superar lo ejecutado en 1996, ya que en este ejercicio el monto del gasto social reportó un importe de Q.2,897.5 millones, cifra superior a los Q.2,425.5 que se ejecutaron el año de 1996. El análisis puede dividirse en dos grandes agregados, lo que corresponde a los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Cultura y Deportes que constituyen el 19.8% del total de presupuesto de gasto para 1997, pero se cuenta con otros fondos sociales, los que reportan una asignación de Q.1,114.1 millones, el 8.1% del total del preupuesto asignado para el año. Estos fondos en su mayoría están clasificados como de inversión, sin asignación a funcionamiento, a excepción de la Secretaría de Bienestar Social y del Programa de autogestión educativa que solamente tienen asignado para funcionamiento no así para gastos de inversión. Esta forma de distribución de los gastos marcan la política actual en lo que se refiere a los programas sociales.



7.6 VENTA DE ACTIVOS

Otro elemento importante que se incluyó en este presupuesto es la proyectada venta de activos, lo que ha motivado fuertes discusiones entre técnicos y políticos sin escapar los enfrentamientos entre la bancada oficial del Congreso de la República y los diputados de la oposición. En el fondo esta es una política que se encuentra inmersa en las políticas de Ajuste Estructural, orientada y apoyada por los Organismos Financieros Internacionales, pero que no habían podido efectuarse tal como lo esperaban, sectores del gobierno y la burguesía nacional, así como entidades del capital transnacional.

Las experiencias ha demostrado en otros países que al privatizar, no siempre los activos se venden a su precio real, ya que éstos no siempre están bien valuados y, que tampoco incluye el crédito mercantil y la clientela que en estos casos es asegurada. La experiencia con la venta de Aviateca, fue que no se vendió a su debido precio, y su eficiencia habría que evaluarse. Otro aspecto es que, al pasar las empresas del Estado a manos de particulares, sean nacionales o extranjeros se dejan de percibir los rendimientos empresariales, y tampoco se obtienen los ingresos tributarios que generaría por la gran evasión de impuestos en Guatemala. En el caso de los otros activos que se tiene previsto privatizar y, en consecuencia vender sus activos es la Empresa Eléctrica. Pero ahora se trata de la Empresa Eléctrica y GUATEL, entre otros. En el caso de los Teléfonos, como es GUATEL, se manifestó el criterio de que se le tendría que convertir en una empresa de Sociedad Anónima. Pero para lo esto tendrá que enviarse un anteproyecto de ley; primero para regular la privatización y luego para cada caso de las empresas a privatizar. Esto manifiesta una vez más la precipitación de las políticas. Parece que se quiera poner a la sociedad contra la pared para que se tenga que aceptar dicha privatización, la que tiene muchos opositores.



La valoración de que la iniciativa la electricidad o la telefonía en manos privadas será más eficiente, habrá que preguntarse para quién, porque para dar dividendos a sus dueños o accionistas, la respuesta será afirmativa. Pero eficiente para la sociedad está por demostrarse y que el servicio entonces sí llegará a toda la población y las comunidades más leganas, la respuesta es negativa. Cómo se espera que la iniciativa privada invierta en una infraestructura que es necesaria para colocar dichos servicios al alcance de la población? eso sin contar con los precios que, en definitiva serán mayores que los que proporciona el Estado.

7.7 CLASIFICACIÓN DEL GASTO.

Para el presupuesto de 1997 se pondrá en vigencia una nueva clasificación presupuestaria en el Sector Público de Guatemala. Bajo la justificación de que el presupuesto anual debe convertirse en instrumento de ejecución de planes de desarrollo y de que las instituciones que participan son agentes de transacciones económicas y financieras de importancia en la actividad económica general del país, por lo que debe de satisfacer plenamente los requerimientos de sus cuentas en el análisis económico y social. La nueva clasificación, según se indica, está enmarcada en la agrupación de Organismos, Instituciones y Entidades Descentralizadas y Autónomas, está orientada a la incorporación del Sector Público en la Contabilidad Social o Cuentas Nacionales que elabora el Banco de Guatemala.

En la elaboración de este manual se siguieron los criterios establecidos en el documento "Un Sistema de Cuentas Nacionales" de la Oficina de Estadística de Naciones Unidas.

De conformidad con este manual se esquematizan cuatro tipos de transacciones: 1) Las de la Administración Pública o Gobierno General; 2) las empresas o industriaas; 3) los hogares o familias; y 4) las del exterior o resto del mundo.



En este nuevo manual los grandes apartados de la presentación del Presupuesto de Gastos corresponde a la una descripción diferente a la que se venía manejando que era una clasificación por Tipo de Programa. En aquella se podía diferenciar los destinos del gasto en lo que se refiere a lo que constituye lo servicios personales (salarios, otras remuneraciones a la prestación de servicios y prestaciones), los gastos en materiales de todo tipo que se consumen en el período en el muy corto plazo, las transferencias corrientes y las asignaciones globales. Mientras que el nuevo manual establece una relación entre lo que se gasta para "mejorar los recursos humanos" y lo que se gasta en la administración de los recursos para la prestación de bienes y servicios. No establece diferencia entre salarios y la administración propiamente. Por esa razón parece haber confusión a la hora de analizar los datos; por ejemplo no toda la actividad del Ministerio de Educación está destinada a gastos en recursos humanos, aunque en lo fundamenta esa es su función principal. En el caso del Ministerio de Salud Pública ocurre situación similar pero existen otras actividades. Además todo lo que se refiere a prestaciones laborales también se trasladó a este rubro.

A continuación los conceptos que se establecen en la nueva Clasificación por Tipo de Operación que se establece en las "Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público en Guatemala"³⁰.

Los códigos y su denominación es la siguiente:

1. Gastos de Administración
2. Gastos en Recursos Humanos
3. Inversión
4. Deuda Pública
5. Gestión Empresarial

1. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.

- A este tipo de operación pertenecen los gastos del Sector Público, que están destinados a apoyar la producción de bienes y servicios que la población demanda para su desarrollo,

³⁰ Conforme al Nuevo Manual de Clasificación del Gasto preparado por el Ministerio de Finanzas en agosto de 1996.



sean éstos administrativos o técnicos, cuando no se actúa en función empresarial o de obtener beneficios de tipo económico, a pesar que se pueda tener recuperación de costos.

- Lo novedoso es que los programas pueden ser desarrollados directamente por las Unidades Administrativas de la institución en donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u Organizaciones no Gubernamentales. Para el último caso se efectúan transferencias corrientes.

2. GASTOS EN RECURSO HUMANO.

- En este tipo de operación se incluyen los gastos destinados a mejorar cualitativamente el recurso humano, por lo general mediante programas de educación, ciencia y cultura; salud y asistencia social; y, trabajo y previsión social, en el entendido que, al capacitar el recurso humano y proveerlo de los servicios sociales básicos, se están sentando las bases para mejorar el factor más dinámico de la producción: el factor trabajo.
- Al igual que los gastos de administración, los programas que prevean este tipo de operación, pueden ser desarrollados directamente por las unidades administrativas de la institución donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u organizaciones no gubernamentales, para este último caso se realizarán transferencias corrientes.

3. INVERSIÓN.

- Aquí se consideran los gastos para la inversión de las diferentes unidades ejecutoras del Sector Público, mediante la ejecución de proyectos y obras específicas, que deben derivar del Programa de Inversiones Públicas. Los proyectos pueden ser ejecutados, por administración o por contrato, por las dependencias donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u organizaciones no gubernamentales, para este último caso se realizarán transferencias de capital. Se incluyen en este tipo de operación los gastos del Sector Público no empresarial en aportes de capital de empresas públicas, así como instituciones nacionales e internacionales,



la conformación de fideicomisos y la concesión de préstamos a corto y largo plazo, de carácter reintegrable, otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda.

4 DEUDA PÚBLICA.

- Comprende los egresos por intereses, comisiones, servicios y amortización de la Deuda Pública Interna y Externa, así como, para la disminución de pasivos de cualquier.

5 GESTIÓN EMPRESARIAL.

- En este tipo de operación, se incluyen los gastos de las empresas del Sector Público, relacionados con el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. Se incluyen además los egresos que originen las instituciones del Sector Público financiero. Es importante indicar que cuando se plantee la adquisición de inmuebles, equipo y otros gastos de capital, sin que ello constituya un "proyecto de inversión", los gastos deben incluirse en los tipos de operación de Gastos de Administración, Gastos en Recurso Humano o Gestión Empresarial, según corresponda.



CONCLUSIONES

1. El Gobierno no cuenta con un proyecto de Nación dentro del cual esté perfectamente definido su papel y el de la sociedad civil, lo que hace imposible que las políticas que se diseñan en un período presidencial tengan trascendencia, puesto que El Gasto Público se utiliza como instrumento de clientelismo político. De ahí que varía con cada ejercicio presidencial y sólo la inercia hace que se conserven algunos programas.
2. Últimamente se ha exaltado la capacidad del mercado para realizar las funciones que ancestralmente le han correspondido al Estado. No se toma en cuenta que los mecanismos de mercado por si solos no pueden realizar todas las funciones económicas, de ahí que se requiera la política pública para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos. Las políticas fiscales "modernas" han trasladado al mercado una serie de tareas redistributivas y actividades que le son propias, lo cual realiza sin un contenido social, tal es el caso de la salud y la educación.
3. En las condiciones de atraso del sector empresarial con una visión cortoplacista, éste es cauteloso de invertir en proyectos de servicios sociales, por temor a riesgos o por la imposibilidad de obtener altos beneficios, que es su máxima aspiración. Por eso es que el Estado tiene que movilizar recursos.
4. En Guatemala los presupuestos no son más que una relación de cuantificación que no ha logrado constituirse en un verdadero instrumento de desarrollo, éstos se realizan como proyección de los anteriores. De ahí que persistan los factores estructurales de la inequidad, marginación, discriminación de grupos, el deterioro de programas sociales ya establecidos, siendo ésta la fuente de la pobreza, existente.
5. Tampoco se ha convertido en momentos cruciales en instrumento anticíclico, con



capacidad de corregir las ineficiencias y fluctuaciones del mercado, sobre todo desde que se cuestiona la efectividad del paradigma keynesiano.

6. Se persiste en la ejecución de presupuestos equilibrados entre ingresos corriente y gastos, sin tomar en cuenta que éstos son efectivos solamente que haya también equilibrio económico, en períodos de estabilidad, pero son nocivos en las fluctuaciones y cuando se necesita desarrollar algún sector de sociedad y de la economía
7. En los últimos años, debido al conflicto armado que durara en el país más de tres décadas y al proceso de negociación de la Paz, el tema del gasto social ha cobrado una renovada importancia. El análisis de la crisis de la llamada "década perdida", en la cual condiciones económicas y los indicadores sociales se vieron seriamente disminuidos, obligó a replantear el gasto, pero el enfoque mundial neoliberal y de ajuste, no ha permitido trascender a mejores condiciones, utilizando el presupuesto como instrumento.
8. Es difícil para el gobierno alcanzar los objetivos al año 2000 en cuanto a los indicadores económicos y sociales si no se modifica el enfoque del gasto. Dichos propósitos son parte de compromisos adquiridos en foros y cumbres presidenciales y en el propio proyecto de la presidencia actual, fundamentalmente con los acuerdos socioeconómico y agrario del proceso de la Firma de la Paz.
9. Durante los años `80 y parte de la presente década no ha habido mayor inversión en cuanto a educación, para abatir el analfabetismo y elevar la escolaridad y la calificación de la fuerza de trabajo; tampoco en salud, para mejorar los indicadores de morbilidad y mortalidad. Ni siquiera cuando el presupuesto General de Gastos si se recuperaba, en términos generales.



10. Se ha argumentado que al Gobierno hay que reducirlo, pero desde el punto de vista del Gasto al compararlo dentro de la economía, no es así. El porcentaje de éste dentro del Producto Interno Bruto oscila entre 10 y 12 por ciento, o sea una carga reducida. En lo que respecta al Gasto Social se encuentra respecto al PIB entre 2.8% a 4.5% y los gastos militares entre 1 y 2 por ciento.
11. Terminado el conflicto armado interno ya no es necesario mantener un gran aparato militar, por lo que su presupuesto debe ser reducido.
12. El crecimiento del Gasto en los últimos años se ha recuperado pues en período de mayor crisis (1982-1984), éste disminuyó en términos absolutos y relativos, o su crecimiento era insignificante. Este crecimiento puede ser mayor en los próximos años debido a las ayudas externas de acompañamiento al proceso de Paz y puesta en vigor de los acuerdos establecidos.
13. En la distribución del gasto de funcionamiento, inversión y pago de deuda, la mayor parte se destina a funcionamiento, un poco más del 50% habiendo años en que ha llegado a significar hasta el 60%. En cambio inversión no ocurre lo mismo, este gasto fluctúa en relación a la crisis, en favor la deuda y cuando se propone política de austeridad en el gasto, lo que ha deteriorado la infraestructura material.
14. No es conveniente que no se apruebe un presupuesto, pues la puesta en ejecución de uno del año fiscal anterior, ocasiona muchos problemas a las instituciones y organismos ejecutores, se desfasa en el tiempo y en los objetivos, no corresponde a la nueva estructura de precios.
15. La corrupción administrativa en el manejo del Gasto ha erosionado la credibilidad de los



gobiernos y le quita efectividad a los propósitos que llevan consigo las asignaciones presupuestales y desvían los recursos.

16. El Estado ha permitido que Organizaciones No Gubernamentales se hagan cargo de programas y proyectos de orden social pero en las que no ejerce control, ni coordinación. Esto redundando en que se duplica esfuerzos, entre ellas mismas y, entre ellas y el Gobierno.

La finalización del retorno de los refugiados y otros, relacionados con el conflicto armado interno, demandará del Gobierno definición clara en sus planes de tierra, trabajo y otras demandas materiales.

La desmovilización de los efectivos militares y disminución del Ejército, requiere de programas de empleo y capacitación para adecuarlos al nuevo rol que les corresponde dentro de la sociedad.



RECOMENDACIONES

1. Que el Gasto Público tenga una definición que vaya más allá del corto plazo, porque impide un desarrollo sostenido de los planes y programas que son necesarios para una verdadera proyección social. Para ello debe inscribirse en un proyecto más amplio, de objetivos claros u contenido económico, político y social.
2. Que tomando en cuenta los Acuerdos de Paz, las políticas se reflejen en un Gasto Público orientado a combatir la inequidad, la marginación y desigualdad social.
3. Que al elaborar los programas de inversión se mantenga una relación más equilibrada con los gastos de funcionamiento, para restituir y generar una infraestructura que contribuya al desarrollo económico y social, de más acceso a la población a los servicios, rompa el aislamiento de grupos.
4. Para recobrar la credibilidad en el manejo del Gasto, intensificar la lucha contra la corrupción administrativa, Dotando a las instituciones fiscalizadoras de instrumentos legales actualizados que permitan realizar este trabajo, dentro de la modernización que se ha iniciado.
5. Que en la medida de lo posible se impida que un presupuesto no sea aprobado por el Congreso de la República o vetado por el Organismo Ejecutivo. Para ello deben realizarse revisiones previas y aclaraciones a las partidas en las que se manifiesta inconformidad para adecuarlas antes de su aprobación definitiva y no que al final se tenga que utilizar un presupuesto desfasado.
6. Que el Gobierno ejerza coordinación y control en las Organizaciones no Gubernamentales



para evitar la duplicidad de funciones, de programas, concentración en áreas, para que constituyan un verdadero apoyo en los programas sociales en los que desarrollan su accionar. No debe autorizarse aquellas que no sean esencialmente necesarias para sacar el mejor provecho de la ayuda económica que se canaliza por este medio.

7. Que la fiscalización adecuada del gasto constituya un arma contra la corrupción. Dicha fiscalización debe poner énfasis en el logro de objetivos y un claro manejo del gasto. Para ello generar y aplicar métodos de control interno a todos los niveles.