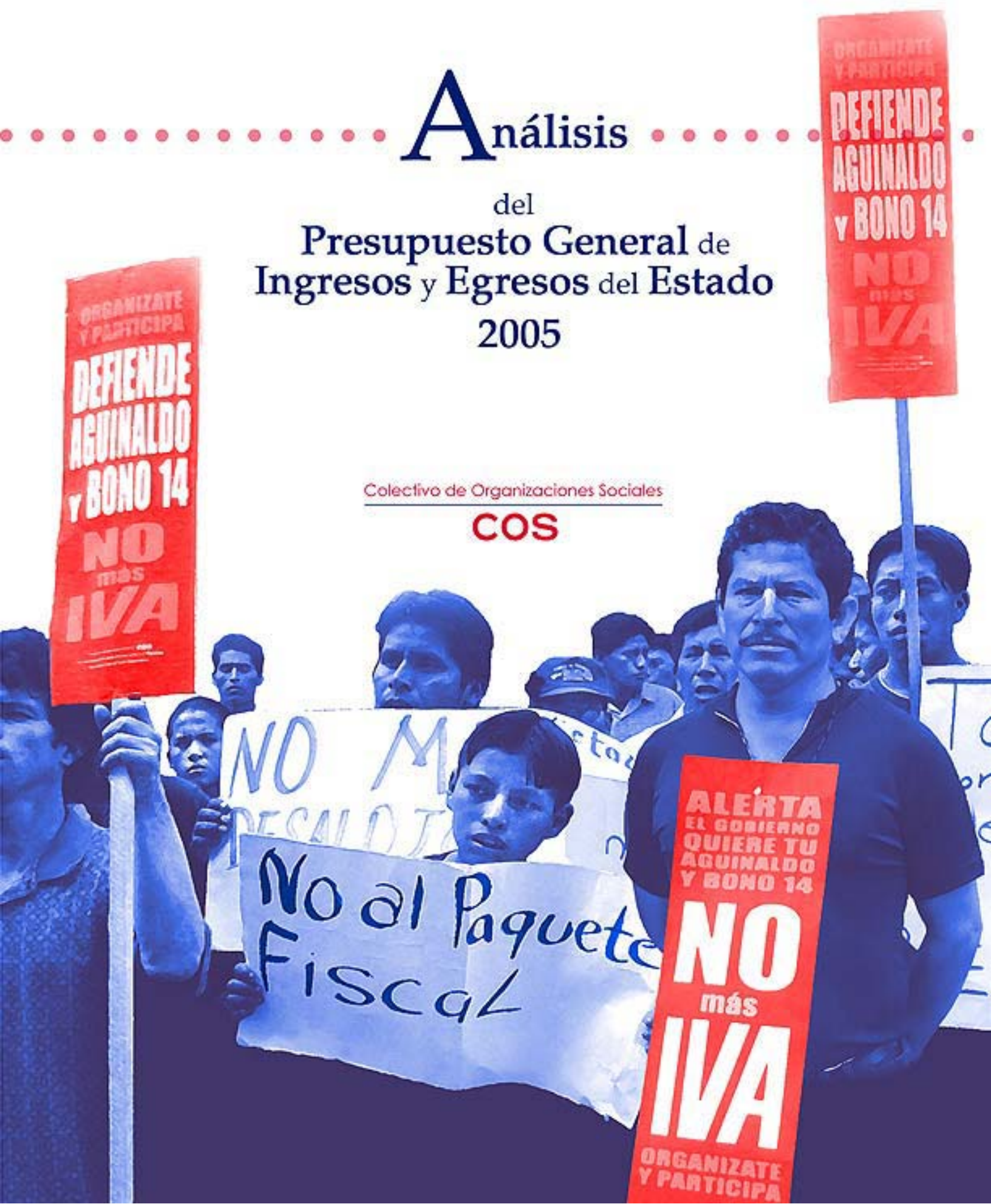


Análisis

del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

Colectivo de Organizaciones Sociales

COS



..... **A**nálisis

del **Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005**

Colectivo de Organizaciones Sociales

COS



Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

Guatemala, febrero del 2004

© Colectivo de Organizaciones Sociales COS

Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD)
Centro internacional de Investigación de Derechos Humanos (CIIDH)
Comisión Nacional Permanente-Tierra (CNP-Tierra)
Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE)
Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala (DESCGUA)
Foro Ecuaménico por la Paz y la Reconciliación (FEPAZ)
Fundación Guillermo Toriello (FGT)
Movimiento Tzuk Kim Pop
Sector de Mujeres de la Sociedad Civil
Unión Nacional de Mujeres de Guatemala (UNAMG)

Diseño, fotografías y diagramación:

Mauro Calanchina Poncini

calanchina@intelnett.com

Con el apoyo de:



Guatemala



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con apoyo financiero del Gobierno de Noruega, a través de su Programa de Participación de la Sociedad Civil (PASOC), hizo posible la presente publicación.

La información contenida en esta publicación no necesariamente refleja la posición de Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

..... **A**nálisis

del
Presupuesto General de
Ingresos y Egresos del **Estado**
2005

Colectivo de Organizaciones Sociales

COS

C **ontenido *sensitivo***

| | |
|----|---|
| 7 | Presentación |
| 13 | Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egreso del Estado 2005 |
| 15 | <i>A. Los ingresos previstos para el 2005</i> |
| 16 | a). La Carga Tributaria |
| 19 | b). El Déficit Fiscal |
| 20 | c). El endeudamiento público |
| 21 | <i>B. Los egresos 2005</i> |
| 22 | a). La estructura del gasto |
| 23 | b). Gasto por finalidad y función |
| 24 | c). Grupos de gasto |
| 28 | d). El Gasto Institucional |
| 37 | e). El Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005 |
| 39 | f). El Gasto por Acuerdos de Paz |
| 45 | Anexo 1 Análisis y Posición Presupuesto 2005 |
| 55 | Anexo 2 Presupuesto 2005 Una oscura negociación entre gobierno y genocidas |



Presentación

El Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) emprende el análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado como tarea que busca *contribuir al impulso, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y al fortalecimiento de la participación más activa del movimiento social y popular en materia de elaboración presupuestaria y en la supervisión del manejo de las finanzas públicas.*

Para el COS es en la política presupuestaria, donde se *expresa una determinada direccionalidad, sentido y carácter de la política pública, programas y proyectos, situación que refleja el tipo de gobierno y la concepción de Estado que se pretende impulsar.* En la política presupuestaria se manifiesta *una determinada correlación de fuerzas, los intereses de grupos de poder, y de sectores de la sociedad civil.* El presupuesto nacional es la expresión objetiva de la política implementada por los gobiernos en cuanto al tipo de Estado, la orientación del desarrollo socioeconómico y de las políticas con que se distribuyen dentro de la sociedad las cargas impositivas y los ingresos de la Nación.

Siendo los Acuerdos de Paz, el objetivo último a perseguir por las organizaciones populares que integran el COS, se pone especial énfasis en determinar hasta qué punto el espíritu y la letra de aquellos se halla contenida en las disposiciones presupuestarias y la evaluación del grado en que los compromisos son formalmente atendidos. Es decir, se pone especial atención a las metas de gasto, instituciones, programas y políticas producto de los contenidos establecidos en los Acuerdos de Paz.

En el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado se reflejan las prioridades y orientaciones de la política económica y social del Estado. La política económica impulsada tanto por el gobierno del PAN como del FRG y la GANA en los últimos años, se sustenta en la liberalización de mercados.¹ Bajo este marco la política económica impulsada tiene como objetivo central la búsqueda de la estabilización y el equilibrio guiándose a través de las señales del mercado. Esta política económica de corte neoliberal impulsada se basa especialmente en un rol subsidiario del Estado el cual disminuye y traslada sus responsabilidades de administración, prestación, ejecución y financiamiento de los servicios públicos al mercado, es decir a la iniciativa privada (los casos de PRONADE y el SIAS entre otros). El objetivo es la estabilización a través de la estabilización monetaria, la apertura de mercados, la reforma del Estado, y la liberalización del sistema financiero.²

¹ Concepción que señala que la política económica es una herramienta técnica y neutral, la cual únicamente se debe limitar a presentar alternativas y posibles resultados.

² El eje son los equilibrios macroeconómicos, como condición para la estabilización y luego el desarrollo. La premienencia es del mercado y su objetivo el crecimiento económico, la inversión y el ahorro.

La política económica impulsada no responde a los contenidos de los Acuerdos de Paz y se anula toda posibilidad de constituirse en un instrumento estratégico para el desarrollo económico y social, el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso y la riqueza. La política neoliberal se contraponen al papel orientador, planificador, regulador y promotor del desarrollo económico y social que le asigna al Estado los Acuerdos de Paz. No existe una política económica para el desarrollo, que incluya una política para la producción, el desarrollo rural, la industrialización, disminución del desempleo entre otras.

Por lo tanto, siendo este proyecto de presupuesto una continuación de las políticas ejecutadas por los últimos gobiernos, se puede predecir que la opinión general que se recoja del presente análisis no será aprobatoria.

Partiendo de que este Presupuesto corresponde al funcionamiento de un tipo de Estado opuesto al espíritu de los Acuerdos de Paz, reflejo de una lógica neoliberal que pretende sustituir sus funciones de integración y regulación de los derechos ciudadanos por el individualismo del mercado, en el presente análisis se investigan los fundamentos de la inequidad impositiva y de la omisión de servicios y funciones públicas.

Con la lógica del actual Estado subsidiario-contratista, cuya finalidad básica es propiciar las actividades del mercado en condiciones de total libertad, actuando como simple asignador de recursos para la actividad privada, que no participa directamente en la actividad económica, se elimina su presencia como competidor en la prestación de servicios públicos, hasta los más esenciales. Como consecuencia, deja de ser no sólo un garante directo de la continuidad de esos servicios sino que, y sobre todo, se elimina la presencia de un ente testigo en la formación de precios. No es novedad, aquí en Guatemala y en el resto de la América Latina, que a partir de la privatización de los servicios públicos se ha comprobado un alza desmesurada de precios sin que se hayan producido notables mejoras de calidad y eficiencia pero que, además, el consumidor de esos servicios se encuentra a merced del libre albedrío empresarial.

En este marco el COS presento una serie de propuestas encaminadas a impulsar un Programa de gasto público prioritario para la paz, con el fin de darle a la política presupuestaria una visión estratégica, de largo plazo y de construcción de un nuevo Estado tal y como establecen los Acuerdos de Paz.

Para el COS la política presupuestaria es un soporte fundamental para el impulso de las reformas y políticas públicas que atiendan las causas que originaron el conflicto armado interno. De esa cuenta, el presupuesto (ingresos y gastos) debe estar en función del cambio estructural y la transformación, su prioridad debe ser incluir los programas y proyectos dirigidos a realizar las reformas estructurales, así como las asignaciones presupuestarias adecuadas que sostengan los procesos de cambio y afiancen las transformaciones ya logradas. Los Acuerdos de Paz identifican las siguientes reformas estructurales:

- La reforma tributaria y fiscal
- El desarrollo rural y el acceso a la tierra

- El desarrollo social: la reforma del sistema educativo; la reforma del sector nacional de salud; el desarrollo y profundización de la seguridad social; la construcción de vivienda popular; y el desarrollo de una política laboral.
- La reconversión militar y reducción del Ejército
- La modernización del sistema de justicia y el respeto a los derechos humanos
- El respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas
- La población desarraigada y la reincorporación de los desmovilizados

En esta visión el presupuesto tiene una clara orientación y prioridad, los Acuerdos de Paz indican que debe “aumentarse de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo; reestructurarse el presupuesto en beneficio del gasto social; priorizar a los sectores más necesitados y las áreas del país más desprovistas”.³ Así como mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, mediante su descentralización y la promoción de la fiscalización y auditoría social.

Los Acuerdos de Paz indican que “la política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico”,⁴ para lo cual requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:

- a. “Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización;
- b. Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos de paz;
- c. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos; y
- d. La ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización”.⁵

Sin embargo, la identificación de las reformas estructurales fundamentales y de las prioridades de gasto público no se dan en él vacío, los Acuerdos señalan claramente un rol del Estado en ese sentido.

Los Acuerdos de Paz señalan que al “Estado corresponde promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico, con el fin de asegurar de forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social”. Para los Acuerdos de Paz el Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión productiva y la prestación de servicios sociales universales”. Asimismo, el

³ Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

⁴ *Op. Cit.* Acuerdo Socioeconómico

⁵ *Op. Cit.* Acuerdo Socioeconómico

Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales”.

Los Acuerdos de Paz dicen que el “Estado debe jugar un papel fundamental como orientador del desarrollo nacional, legislador, fuente de inversión pública y prestatario de servicios, así como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos”. Indican que en esencia el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia.

Es dentro de este marco que el COS pretende contribuir, dando su aporte para el desarrollo y consolidación del movimiento social y popular, como una de las fuerzas gestoras de los cambios y transformaciones democráticas que necesita el país, reforzando su capacidad política y estratégica frente a los enemigos de la Paz. Para esto el movimiento popular requiere alimentarse de información, análisis, argumentos, estrategias y marcos teóricos e ideológicos que aporten a su configuración y desarrollo de su agenda programática. El movimiento social, debe construir una visión estratégica y de largo aliento que le permita constituirse en una fuerza generadora de cambios y transformaciones sociales, su accionar debe estar en correspondencia con su capacidad crítica y de contra propuesta a las iniciativas que atentan a la construcción de una democracia real y una paz duradera.

“El COS bajo el lema OTRA GUATEMALA ES POSIBLE, hace un llamado a los sectores democráticos, revolucionarios, populares, a los pueblos indígenas, a las organizaciones sociales, campesinas, de derechos humanos, religiosas, sector de mujeres, estudiantes, sindicalistas, economía informal para que anteponiendo visiones e intereses personales y sectoriales conformemos un gran Frente Popular Libertador *por la paz, la justicia social y la democracia en Guatemala* Urge un cambio de dirección OTRA GUATEMALA ES POSIBLE. Retomemos el camino y la lucha por la refundación del Estado, por una II República fundada en la equitativa distribución de la riqueza, la justicia social, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la profundización de la democracia real y la equidad de género. Liberemos al Estado de su esencia oligárquica y de los poderes paralelos”.⁶

⁶ Colectivo de Organizaciones Sociales COS, “Otra Guatemala es posible”. Guatemala, 3 de Octubre de 2004.





..... **A**nálisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

El Congreso de la República incumplió el compromiso asumido el 8 de junio, con el movimiento social y popular de convocar a audiencias públicas para la discusión amplia y transparente del Presupuesto del Estado 2005 y de incluir un Programa de Gasto Público para la paz en el presupuesto. La apresurada aprobación del Presupuesto del Estado, *evidencia que fue el fruto de oscuras negociaciones entre las mafias, y el poder económico tradicional*. La aprobación del presupuesto *se vio ensombrecida por intereses particulares y partidarios, al negociar*: la Presidencia del Congreso de la República y su nueva Junta Directiva, el pago a las ex-PAC por Q445 millones, el aumento al Presupuesto del Congreso de la República por más de Q30 millones para incrementar el salario a los diputados, el aumento al presupuesto del Ejército, la repartición del listado de obras entre diputados, la elección de los magistrados de la CSJ, la no aprobación de la CICIACS y la OACDH, así como la impunidad para el partido del general genocida.

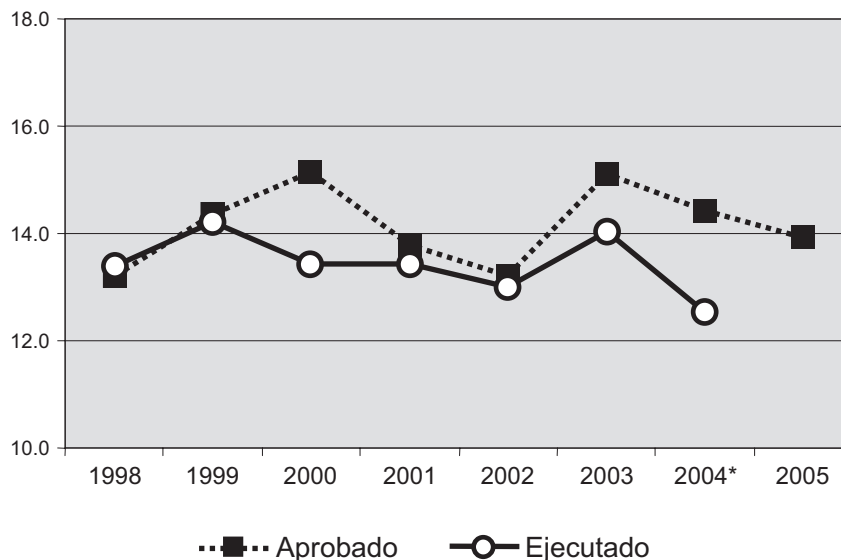
En esencia el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005, coincide casi íntegramente con el proyecto remitido por el Ejecutivo, a no ser por un incremento de Q608.76 millones que lo llevó de Q31,776.4 a Q32,385.2 millones de quetzales, distribuido por el lado del gasto entre Q264.5 millones en funcionamiento, Q335.0 millones en inversión y Q9.3 millones en servicios de deuda.

Este gasto agregado se financia con un incremento de Q238.7 millones de ingresos no tributarios, Q0.02 millones de ingresos tributarios y Q370.0 en fuentes financieras. Los nuevos ingresos provienen: los no tributarios, de transferencias corrientes por donación de gobiernos extranjeros y el resto, de un mayor endeudamiento interno. Este gasto se distribuye en Q232.7 millones para el Ministerio de Defensa, Q188.0 millones a la SCEP (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de Presidencia), Q3.0 millones al Ministerio del Medio Ambiente y Q175.7 millones a Obligaciones del Tesoro, en su mayor parte destinados a los pagos previstos a las PAC (Q145.0 millones, con lo que ya suman Q445.0 millones).

El Presupuesto 2005 es un 5% superior al del 2004 (aunque la inflación alcanzó el 9.37%) y 9% con relación al del 2003, repitiéndose en cierta forma el mismo ciclo de hace 4 años, coincidente con el relevo en el control del aparato estatal por fuerzas representantes de los poderes fácticos tradicionales. En ambos casos, como respuesta obligada al incremento del gasto con motivaciones preelectorales pero siempre en

función de la misma problemática: la insuficiencia de los recursos disponibles por el Estado. Otra analogía se puede encontrar en la oposición de ambos a poner en práctica los principios y compromisos del Pacto Fiscal.

GRÁFICA 1
Evolución del presupuesto 1998-2005
 (aprobado y ejecutado, en porcentajes del PIB)



Elaboración propia con base en datos MINFIN y BANGUAT

La gráfica 1 muestra la evolución decreciente del gasto entre 1999 y el 2005, y la disparidad de la ejecución con respecto a lo presupuestado durante el primer año de gestión de cada una de las dos administraciones. El recorte se justifica por la insuficiencia de recursos, cuya recuperación planteará serios problemas políticos al gobierno de Berger. Mientras que con Portillo el empresariado cerró sus bolsas con el argumento de que no confiaban en la forma cómo se usarían los recursos, es más que dudoso que ante el actual gobierno juegue algún factor de identificación política que haga cambiar la actitud anticontributiva histórica del empresariado.

El futuro económico de Guatemala no parece muy optimista, el presupuesto aprobado para el 2005 y el Programa de reactivación económica ¡Vamos Guatemala! no presentan ningún cambio significativo y se limita al reagrupamiento de una serie de programas que se vienen ejecutando desde el gobierno anterior. El Programa de reactivación económica evade la temática del desarrollo rural y el acceso a la tierra, así como la necesidad de impulsar una reforma tributaria y fiscal. El presupuesto es restrictivo, para guardar el déficit fiscal bajo y el gasto y la inversión pública es insignificante para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza.

En el futuro cercano, nada indica que la situación mejorará, el presupuesto multianual presentado por Gobierno para el periodo 2005-2007 indica que no se fortalecerá al Estado limitando severamente la posibilidad de enfrentar los desafíos de la globalización. Una inserción exitosa a la economía global implica promover la reconversión productiva del área rural, el desarrollo de una fuerte política social con énfasis en educación y salud, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías, y la implementación de una fuerte política de inversión en infraestructura física y productiva.

A. Los ingresos previstos para el 2005

De los recursos programados, el 77.2% corresponde a ingresos corrientes (un 15% de aumento con relación a los recursos recaudados en el 2003) y el 22.8% restante a fuentes financieras. Los ingresos corrientes ascienden a Q25,013.7 millones, siendo los tributarios el 93% y los no tributarios el 7%, que casi en un 63% (Q1,100.3 millones) consisten en donaciones de otros gobiernos y organismos internacionales y en aportaciones de los funcionarios al IGSS. En el incremento de ingresos se incluyen los efectos esperados del "Plan Estratégico Institucional 2004-2007" de la SAT, que en forma bastante optimista se estiman en 1,680.7 millones.

CUADRO 1
Estructura de los ingresos programados, 2005
(millones de quetzales)

| DESCRIPCIÓN | 2005 | % |
|-------------------------------|-----------------|--------------|
| Ingresos totales | 32,385.2 | 100.0 |
| Ingresos corrientes | 25,013.7 | 77.2 |
| Ingresos tributarios | 23,257.4 | 71.8 |
| Impuestos directos | 5,724.3 | 17.7 |
| Impuestos indirectos | 17,533.1 | 54.1 |
| Ingresos no tributarios | 1,756.3 | 5.4 |
| Ingresos de Capital | 0.0 | 0.0 |
| Fuentes financieras | 7,371.4 | 22.8 |
| Disminución de caja y bancos | 1,821.7 | 5.6 |
| Endeudamiento público interno | 3,585.0 | 11.1 |
| Endeudamiento público externo | 1,964.7 | 6.1 |

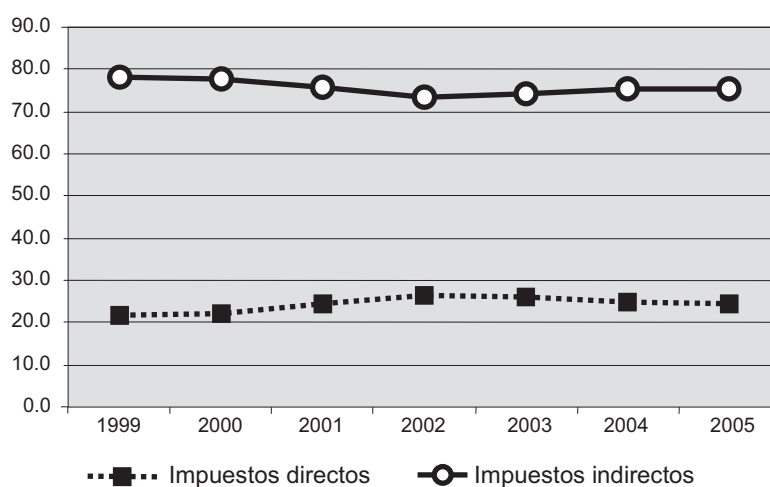
Elaboración propia con base en datos MINFIN. Presupuesto aprobado 2005

Se estima que los ingresos tributarios aumentarán un 14.7% con relación a la recaudación del 2003, más marcado en los indirectos (16.7%) que los directos (8.9%). De esta forma, el 75.4% de los ingresos tributarios son impuestos indirectos tendiendo a

agravar la regresividad⁷ de un sistema tributario que hacia el 2002 parecía irse corrigiendo con un aumento relativo de la contribución directa.

Por otra parte, los ingresos tributarios constituyen sólo el 73.2% del total de los recursos programados y es necesario recordar que de acuerdo al Pacto Fiscal éstos no deberían ser inferiores al 85% del total y que todos los recursos no tributarios que excedieran al 15% serían vertidos en el Fondo Común del Estado con fines anticíclicos que protegieran el gasto social y la inversión pública.

GRÁFICA 2
Estructura de los ingresos tributarios, 1999-2005



Elaboración propia con datos MINFIN

a). La carga tributaria

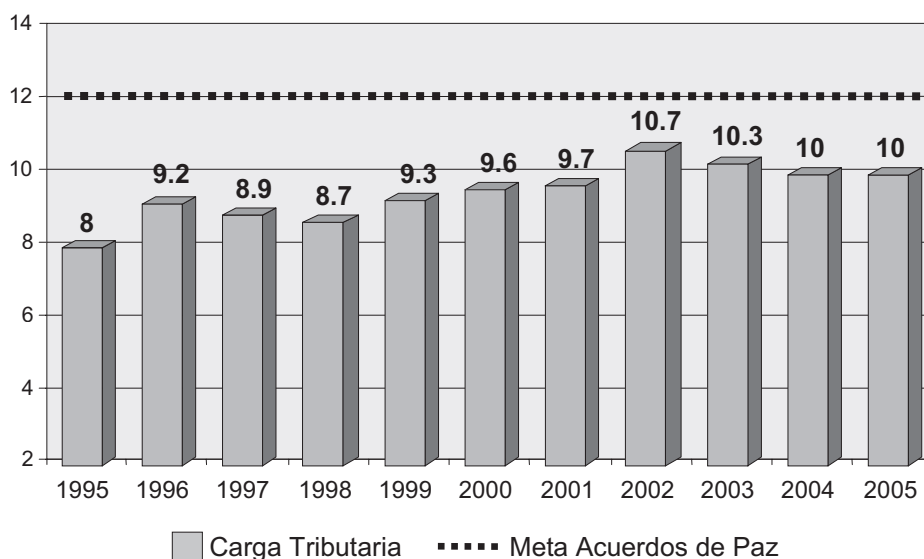
La carga tributaria vuelve a retroceder alcanzó el 10.7% del PIB en el 2002, producto de la reforma tributaria realizada en el marco de las negociaciones del Pacto Fiscal, nivel que no fue sostenible para el 2003 experimentando una disminución, producto de las impugnaciones realizadas por el sector privado a varios impuestos como el IEMA, combustibles y licores, la meta de recaudación tributaria no se alcanzó y la carga tributaria cerró en un 10.3% del PIB para el 2003. Las proyecciones de cierre para el 2004 se estiman en un 10.0% del PIB, lo cual significa una caída en alrededor de un 0.7% del PIB respecto al 2002. En el presupuesto 2005 se contempla una carga tributaria del 10.0% del PIB.⁸

⁷ El sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio, aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Esto significa que si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del primer tramo deberá ser mayor que la carga tributaria del segundo.

⁸ COS "Otra Guatemala es Posible Unidad y Lucha de las Organizaciones Sociales Balance de los Acuerdos de Paz 2004" Guatemala, enero de 2005.

En el 2002, cuando el IEMA se incrementó de 1.25 a 2.25% del valor de los activos de las empresas mercantiles y agropecuarias, los ingresos tributarios se constituyeron en el 81.3% del total mientras que para el 2005 se estima que ese porcentaje apenas será del 73.2%, en el caso de que hubiera una ejecución del 100%, lo que es muy dudoso. Esta fue una, pues, de las razones de la urgencia del sector empresarial por disputar el control del Estado.

GRÁFICA 3
Carga tributaria 1995-2005



Elaboración propia con datos MINFIN

Luego de ocho años de firmados los Acuerdos de Paz, la carga tributaria únicamente se incrementó en tan solo el 1.5% del PIB durante el periodo 1995-2005, mientras los Acuerdos proyectaban alcanzar el 4% del PIB. Los Acuerdos de Paz contemplaban incrementar la carga tributaria al 12% del PIB para el año 2000. El incumplimiento reiterado de la meta pone en riesgo no solo el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, al no tener el Estado suficientes recursos, sino la posibilidad del enfrentar exitosamente los grandes desafíos de la globalización y el desarrollo nacional.⁹

Habrá que ver si las estimaciones de recaudación de la SAT (un aumento equivalente al 0.7% del PIB) se aproximan a la realidad, lo cual es muy improbable, o se acentúa el efecto sobre la carga tributaria producido por la reforma del año pasado. La experiencia demuestra la inflexibilidad del sistema tributario guatemalteco, tan resistente como para soportar gobiernos ávidos de recursos como el del FRG, por lo que se espera que durante este gobierno de empresarios todos sus esfuerzos se orienten, no a

⁹ Op. Cit. COS "Otra Guatemala es Posible Unidad y Lucha de las Organizaciones Sociales Balance de los Acuerdos de Paz 2004" Guatemala, enero de 2005.

aumentar la tributación directa sino que a tratar de ampliar la base tributaria (incorporando sectores de bajos ingresos), elevando el IVA o, lo que es más dudoso, reduciendo algunas exenciones.

CUADRO 2
Ejecución del presupuesto de ingresos, 2002-2004
(millones de quetzales)

| CONCEPTO | EJECUTADO 2002 | EJECUTADO 2003 | EJECUTADO 2004 | APROBADO 2005 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Ingresos totales | 25,093.6 | 28,428.9 | 23,978.5 | 31,776.4 |
| Ingresos corrientes | 20,758.2 | 21,749.4 | 19,330.8 | 24,775.0 |
| Ingresos tributarios | 19,294.7 | 20,280.7 | 19,293.7 | 23,257.4 |
| Impuestos directos | 5,085.5 | 5,257.7 | 4,585.6 | |
| Impuestos indirectos | 14,209.2 | 15,023.0 | 14,708.1 | |
| Ingresos no tributarios | 1,463.5 | 1,468.7 | 743.4 | 1,517.6 |
| Ingresos no tributarios, derechos tasas y otros | 264.1 | 261.0 | 37.1 | 386.5 |
| Contribuciones a Seguridad Social | 468.6 | 504.6 | 417.1 | 539.0 |
| Venta de bienes y servicios | 193.3 | 206.6 | 13.1 | 184.7 |
| Rentas de la propiedad | 120.1 | 119.3 | 30.8 | 84.8 |
| Transferencias corrientes | 417.4 | 377.2 | 245.3 | 322.6 |
| Otros ingresos específicos | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Ingresos de Capital | 13.4 | 18.1 | 0.6 | 0.0 |
| Fuentes financieras | 4,322.0 | 6,661.4 | 4,647.1 | 7,371.4 |
| Disminución de caja y bancos | 1,510.9 | 0.0 | 0.0 | 1,821.7 |
| Endeudamiento Público Interno | 270.2 | 2,867.9 | 0.0 | 3,585.0 |
| Endeudamiento Público Externo | 2,540.9 | 3,793.5 | 4,647.1 | 1,964.7 |

Elaboración propia con base en datos MINFIN

En el Pacto Fiscal se orientan acciones del MINFIN, la SAT, el MP y el OJ para mejorar los procedimientos de cobro, fiscalización y control, facilitar y simplificar la administración tributaria, fortalecer las acciones de persecución de los delitos fiscales y mejorar las capacidades de las instancias judiciales especializadas en el juzgamiento de los delitos y faltas fiscales. Pero este gobierno ya ha dado muestras de escasa voluntad para combatir la evasión y la defraudación fiscal, puesta de manifiesto por su resistencia a crear el ente integrado de persecución a la evasión y a la economía informal.¹⁰

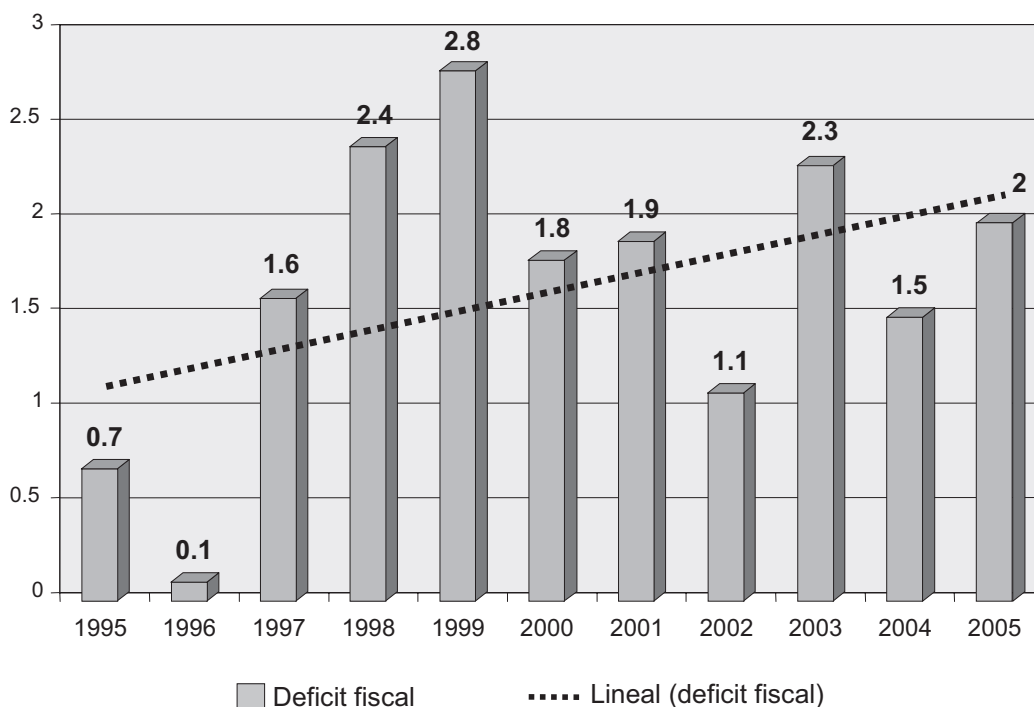
¹⁰ En el Pacto Fiscal se insta a los organismos del Estado a crear, por ley y durante el transcurso del año 2000, un ente integrado que ataque a la economía subterránea y combata la evasión fiscal, bajo la jurisdicción del Ministerio Público, que incluya a la Policía Nacional Civil, a la SAT y al Organismo Judicial.

b). El déficit Fiscal

El déficit fiscal es un comportamiento recurrente en las finanzas públicas de Guatemala debido a la dificultad de incrementar la carga tributaria, lo cual se ha traducido en la necesidad de disminuir el gasto, recurrir a recursos de la privatización y al endeudamiento público. Existe un incumplimiento del compromiso establecido en el Pacto fiscal de situar el déficit fiscal alrededor del 1% anual del PIB.

La disminución de los ingresos tributarios, presupone un incremento del déficit fiscal para el 2005, el cual ascenderá a un 2% del PIB, "el financiamiento se realizará fundamentalmente con deuda interna favoreciendo al sector financiero nacional; variaciones de caja, y; en menor proporción con endeudamiento externo (a pesar de que esta ofrece mejores plazos y condiciones). El mayor endeudamiento interno, a través de la venta de bonos incrementará las tasas de interés y disminuirá el crédito productivo afectando la reactivación económica y el empleo. Lo cual obligará al BANGUAT a seguir emitiendo mayor cantidad de OMAS, aumentando el costo de la política monetaria y beneficiando a los banqueros".¹¹

GRAFICA 4
Déficit Fiscal período 1995-2005
(en porcentajes del PIB)



¹¹ Colectivo de Organizaciones Sociales COS. Presupuesto 2005: Una oscura negociación entre Gobierno y Genocidas. Guatemala Noviembre de 2004.

c). El endeudamiento público

A pesar de que en el Pacto Fiscal se afirma que el endeudamiento no debe sustituir a los recursos tributarios,¹² se acentúa la tendencia al endeudamiento, con la variante de que se recurre preferentemente al interno, más oneroso, que al internacional bilateral o con organismos de crédito, a mayor plazo y tasas de interés menores. Mientras en el 2002 las fuentes de financiamiento aportaron el 17.2% de los recursos, en el 2005 se prevé que sea el 22% y que la relación entre endeudamiento interno y externo pase de 0.15 a 1.83. Al respecto, hay que señalar la inconveniencia de destinar el ahorro interno al financiamiento del fisco, restando fondos a la inversión privada.

CUADRO 3
Fuentes de financiamiento, 2001-2005
(millones de quetzales)

| CONCEPTO | EJECUTADO 2001 | EJECUTADO 2002 | EJECUTADO 2003 | AJUSTADO 2004 | APROBADO 2005 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Total | 4,499.2 | 4,322.0 | 6,661.5 | 5,756.7 | 7,371.4 |
| Caja y bancos | 2,423.4 | 1,510.9 | 0.0 | 0.0 | 1,821.7 |
| Endeudamiento interno | 650.5 | 382.1 | 2,867.9 | 2,029.7 | 3,585.0 |
| Endeudamiento externo | 1,425.3 | 2,580.4 | 3,793.6 | 3,727.0 | 1,964.7 |

Elaboración propia con datos MINFIN

Una particularidad de este presupuesto es la utilización de un ahorro de caja producto de partidas inmovilizadas en el 2004, resultantes de saldos de Bonos-Paz y del sector caficultor de Q1,256 millones, un préstamo no utilizado del BID por Q500 millones e ingresos propios de varias instituciones públicas de más de Q65 millones, es decir, en su mayor parte deuda contratada y no utilizada oportunamente, pagando intereses a la banca privada, sin inversión.

La inmovilización de créditos es un instrumento de ajuste previsto en la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 28) cuando se da la circunstancia de que fallen las previsiones sobre recaudación de recursos, que no es lo sucedido en este caso. Por otra parte, el artículo 24 de dicha ley establece que cuando el Congreso no haya aprobado un nuevo presupuesto y deba regir el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, **éste podrá ser modificado o ajustado por el Congreso**, lo que no ha ocurrido.

Pero en este caso, además de la irregularidad del procedimiento empleado por el Ejecutivo, dirige la atención sobre la existencia de previsiones presupuestarias de las que el gobierno puede prescindir sin que repercuta notoriamente en el funcionamiento de las instituciones o se produzca su colapso. Desde otro punto de vista, son créditos al

¹² La deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado. La deuda debe servir para financiar desequilibrios transitorios entre el total de ingresos y gastos y constituir un instrumento de desarrollo debidamente supervisado, controlado y regulado por el Estado. La deuda debe ser complementaria y no sustitutiva del esfuerzo interno.

gobierno extendidos por el Congreso al momento de la aprobación del presupuesto anual; una especie de cheque en blanco para que el gobierno disponga sin cumplir los requisitos legales sobre especificación de destinatarios, motivos y montos.

CUADRO 4
Ajuste 2004, asignaciones inmovilizadas
 (millones de quetzales)

| CONCEPTO | AJUSTADO 2004 | ASIGNACIONES INMOVILIZADAS | % |
|--|---------------|----------------------------|------|
| Ministerio de Gobernación | 1,672.1 | 164.6 | 9.8 |
| Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo | 1,468.2 | 117.2 | 8.0 |
| Obligaciones del estado a cargo del tesoro | 11,522.0 | 1,701.9 | 14.8 |
| | 30,809.3 | 1,983.7 | 6.4 |

Elaboración propia sobre datos MINFIN

No es posible detallar los programas y el tipo y grupos de gasto afectados en el caso del Ministerio de Gobernación y las Secretarías del Ejecutivo pero sí hay indicaciones de los renglones recortados en las obligaciones a cargo del Tesoro. Allí, el 87% de las asignaciones inmovilizadas se concentra en las actividades financieras, de trabajo y previsión social, las agropecuarias y de vivienda.

De todas formas, como sea, parece obvio que este gobierno tendrá que prever la disminución de ingresos producidos por el IETAAP, previa a su desaparición en el 2007, porque no podrá seguirse financiando con contrataciones de deuda. Urge la renovación del Pacto Fiscal, no sólo para resolver la insuficiencia de recursos que afecta al Estado, contrae la inversión social dentro de una camisa de fuerza dependiente de los equilibrios macroeconómicos, sino que a fin de comenzar a transformar una estructura impositiva fundada en la preeminencia de los impuestos al consumo.

La relación entre impuestos indirectos e directos es desproporcionadamente alta con relación al promedio de la región y de América Latina, en general. También lo es, dentro de los impuestos directos, la relación entre el ISR a las personas jurídicas y las individuales.

B. Los Egresos 2005

El presupuesto 2005 prevé egresos por Q32,385.2 millones, ubicando la tasa de gasto en un habitual 13.9% con relación al PIB, un 9% sobre el gasto del último presupuesto surgido con aprobación parlamentaria, pero apenas un aumento de 5% con relación al presupuesto vigente en el 2004 y de 8% respecto al ajustado. Lo que significa en términos reales una contracción. Es decir, un presupuesto que se ajusta a los grandes equilibrios macro exigidos por la ortodoxia neoliberal y aún posible por la inmovilización el año pasado de casi Q2,000 millones (Q1,983.7 millones) y la ampliación de la deuda.

Dentro de este marco de compresión fiscal, analizaremos los pequeños cambios introducidos por el “nuevo” gobierno.

a). La estructura del gasto

Lo más notable en la estructura del gasto es el marcado incremento de los servicios de la deuda pública, que se aproximan al 20% del presupuesto, con la novedad de que hoy se le cargan los costos de la política monetaria del Banguat en el 2003, de Q963.7 millones.

Con el presupuesto 2005 se continúa la tendencia, diferencial con el anterior gobierno, a aumentar el gasto en recurso humano y a reducir proporcionalmente la inversión. Se observa cierta contención de los gastos de administración, lo cual es en principio loable pero requiere ser analizado por grupos de gasto. Por otra parte, vale la pena recordar que los gastos administrativos de las carteras de educación, salud, trabajo y cultura y deportes son catalogados como gastos en recurso humano.

CUADRO 5
Estructura del gasto, 2003-2005
(millones de quetzales, % del total y el PIB)

| CONCEPTO | APROBADO 2003 | | | EJECUTADO 2003 | | | AJUSTADO 2004 | | | APROBADO 2005 | | |
|-----------------------------------|-----------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|
| | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB |
| Gasto total | 29,688.6 | 100 | 15.1 | 27,542.1 | 100 | 14.0 | 28,825.6 | 100 | 13.5 | 32,385.2 | 100 | 13.9 |
| Funcionamiento | 15,556.4 | 52.4 | 7.9 | 15,183.6 | 55.1 | 7.7 | 15,448.5 | 53.6 | 7.2 | 16,990.7 | 52.5 | 7.3 |
| Gastos de administración | 6,596.0 | 22.2 | 3.4 | 6,623.0 | 24.0 | 3.4 | 6,137.6 | 21.3 | 2.9 | 6,781.5 | 20.9 | 2.9 |
| Gastos en recurso humano | 8,960.4 | 30.2 | 4.6 | 8,560.6 | 31.1 | 4.4 | 9,310.9 | 32.3 | 4.4 | 10,209.2 | 31.5 | 4.4 |
| Inversión | 9,628.2 | 32.4 | 4.9 | 8,883.5 | 32.3 | 4.5 | 8,785.0 | 30.5 | 4.1 | 9,233.0 | 28.5 | 4.0 |
| Inversión real directa | 2,599.0 | 8.8 | 1.3 | 2,049.8 | 7.4 | 1.0 | 2,685.9 | 9.3 | 1.3 | 2,896.8 | 8.9 | 1.2 |
| Transferencias de capital | 6,943.7 | 23.4 | 3.5 | 6,766.2 | 24.6 | 3.4 | 5,933.8 | 20.6 | 2.8 | 5,936.4 | 18.3 | 2.6 |
| Inversión financiera | 248.9 | 0.8 | 0.1 | 67.5 | 0.2 | 0.0 | 165.3 | 0.6 | 0.1 | 399.8 | 1.2 | 0.2 |
| Deuda pública | 4,504.0 | 15.2 | 2.3 | 3,475.0 | 12.6 | 1.8 | 4,592.1 | 15.9 | 2.1 | 6,161.5 | 19.0 | 2.6 |
| Asignaciones inmovilizadas | | | | | | | 1,983.7 | | | | | |
| | | | | | | | 30,809.3 | | | | | |

Elaboración propia
con datos MINFIN.

El descenso en la inversión se produce sobre todo en el rubro de transferencias de capital, con la particularidad de que recae sobre las instituciones públicas y no afecta, sino que crecen las transferencias al sector privado. Es decir que, más allá de que este tipo de Estado asignador de recursos no cuenta con estructuras propias para la realización de obras y otros bienes por sí mismo, en épocas de estrechez financiera se privilegian las actividades proyectadas por ellas y la inversión real directa tiende a caer.

Además de que es necesario relativizar el significado del término “inversión”¹³ (porque, por ejemplo, como inversión se incluyen los fondos previstos para el pago de las PAC), al tiempo de la ejecución, difícilmente se alcanza el mínimo requerido por el Pacto Fiscal, el cual indicaba que la inversión pública no podría ser inferior al 4% del PIB por año.

Un detalle es el llamativo descenso en las transferencias de capital asignadas a Obligaciones del Tesoro, lo que podría significar una mayor definición del gasto o una reducción del margen de discrecionalidad financiera con que se mueve este gobierno o las dos cosas a la vez. Por último, se asignan casi Q400 millones a inversión financiera, un incremento importante, en su mayor parte destinados al Programa Nacional de Resarcimiento.

b). Gasto por finalidad y función

Por finalidades resalta el peso creciente de la deuda pública, que produce un decrecimiento relativo de las demás finalidades. Esta contracción es real en el caso de la administración gubernamental, prolongando una tendencia que viene de años atrás, al igual que en los servicios económicos. La primera, resultado este año del estancamiento de las asignaciones de la mayoría que incluye al Organismo Judicial y la función de Auditoría y Control, y la aparente contención de los gastos generales, entre los que cada 4 años inciden con fuerza los del TSE.

La función legislativa adquiere algo más de incidencia en el total del presupuesto a causa de un refuerzo de Q10 millones en la asignación al Congreso, que alcanza los Q260.2 millones, y un incremento algo más significativo a la PDH, que con Q15.6 millones más alcanza los Q65.6 millones. La función judicial contempla un incremento en términos nominales de Q36 millones, lo cual la equipara al nivel alcanzado en el 2002 como % del PIB.

Defensa y Seguridad Interna mantienen su peso relativo por un moderado incremento de la segunda y sin que se haya producido la reducción esperada en el de

¹³ No hay una definición completa de los criterios para la clasificación de recursos o programas entre funcionamiento e inversión. Si bien se entiende que una inversión se refiere a la formación de capital, tangible o intangible, a la formación de nuevas capacidades acumulables, en cada caso concreto pueden haber diferencias de interpretación. La consecuencia práctica es que los fondos catalogados como “inversión” no pueden ser fácilmente movilizados y menos transferidos a “funcionamiento”, una vez el presupuesto ha sido sancionado por el Congreso.

Defensa. También se mantiene, con tendencia creciente, la asignación para servicios sociales si se tiene en cuenta que en el 2003 la función de Trabajo y Previsión Social soportó el peso de los gastos originados por la desmovilización del Estado Mayor Presidencial y el primer pago a las PAC. Resalta el crecimiento en educación, muy por encima de salud y desarrollo urbano y rural que, en realidad, mantienen el mismo ritmo de crecimiento vegetativo de los últimos años, sin esfuerzos adicionales.

CUADRO 6
Presupuesto aprobado por finalidad
(millones de quetzales, porcentajes del total y del PIB)

| CONCEPTO | 2003 | | | 2004 (AJUSTADO) | | | 2005 | | |
|------------------------------|----------|---------|-------|-----------------|---------|-------|----------|---------|-------|
| | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB |
| Administración Gubernamental | 3,501.2 | 11.8 | 1.8 | 3,540.2 | 11.5 | 1.7 | 3,580.4 | 11.1 | 1.5 |
| Defensa y Seguridad Interna | 2,454.6 | 8.3 | 1.2 | 2,476.7 | 8.0 | 1.2 | 2,678.5 | 8.3 | 1.2 |
| Servicios Sociales | 14,844.8 | 50.0 | 7.6 | 15,361.7 | 49.9 | 7.2 | 16,057.7 | 49.6 | 6.9 |
| Servicios Económicos | 4,384.0 | 14.8 | 2.2 | 4,968.6 | 16.1 | 2.3 | 3,907.1 | 12.1 | 1.7 |
| Deuda Pública | 4,504.0 | 15.2 | 2.3 | 4,515.5 | 14.7 | 2.1 | 6,161.5 | 19.0 | 2.6 |

Elaboración propia con datos MINFIN

La declinación de las asignaciones para servicios económicos es un proceso que viene de muchos años atrás coincidiendo con el abandono por parte del Estado de sus funciones motrices de la economía, pero el presupuesto 2005 deja claro que entre las prioridades de este gobierno no se encuentran las obras públicas, como generador de empleo, ni la realización de grandes esfuerzos para el desarrollo agropecuario.

c). Grupos de gasto

Nuevamente resalta el peso creciente de los servicios de la deuda que del 2% del PIB en el 2002 saltan al 2.6% y de ser un 15.2% del gasto total pasan al 19%, comportando un doble inconveniente: en primer lugar, los términos onerosos con que hoy se la contrata en el mercado interno y luego su destino en sustitución de los ingresos que el Estado debiera generar para financiar obras de infraestructura, como la construcción de edificios públicos o el mantenimiento de carreteras y aeropuertos (una mitad de la deuda interna agregada). A falta de un verdadero plan de desarrollo agrario e industrial, de fortalecimiento de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social, el gobierno compromete la capacidad de inversión futura optando por apagar fuegos, como su conflicto con las PAC o su compromiso con el IPM, además de cubrir durante un solo año el Programa de Resarcimiento, o sea, en conjunto, Q910 millones o la otra mitad de la deuda interna agregada.

Cuadro 7
Finalidad y función
(millones de quetzales, porcentajes del total y del PIB)

| Total | APROBADO 2002 | | | APROBADO 2003 | | | APROBADO 2005 | | |
|-------------------------------------|-----------------|-------------|------------|-----------------|-------------|------------|-----------------|-------------|------------|
| | 23,938.7 | | | 29,688.6 | | | 32,385.2 | | |
| | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB |
| Administración Gubernamental | 2,781.7 | 11.6 | 1.5 | 3,501.2 | 11.8 | 1.8 | 3,580.4 | 11.1 | 1.5 |
| Organismo Legislativo | 136.6 | 0.6 | 0.1 | 200.4 | 0.7 | 0.1 | 315.8 | 1.0 | 0.1 |
| Organismo Judicial | 906.0 | 3.8 | 0.5 | 1,210.2 | 4.1 | 0.6 | 1,246.1 | 3.8 | 0.5 |
| Dirección Gubernamental | 21.4 | 0.1 | 0.01 | 25.4 | 0.1 | 0.01 | 28.6 | 0.1 | 0.01 |
| Relaciones Exteriores | 233.8 | 1.0 | 0.1 | 247.9 | 0.8 | 0.1 | 244.1 | 0.8 | 0.1 |
| Administración Fiscal | 804.1 | 3.4 | 0.4 | 950.2 | 3.2 | 0.5 | 916.7 | 2.8 | 0.4 |
| Auditoría y Control | 77.0 | 0.3 | 0.04 | 119.0 | 0.4 | 0.06 | 118.8 | 0.4 | 0.05 |
| Servicios Generales | 602.8 | 2.5 | 0.3 | 748.1 | 2.5 | 0.4 | 710.3 | 2.2 | 0.3 |
| Defensa y Seguridad Interna | 2,191.9 | 9.2 | 1.2 | 2,454.6 | 8.3 | 1.2 | 2,678.5 | 8.3 | 1.2 |
| Defensa | 861.9 | 3.6 | 0.5 | 808.0 | 2.7 | 0.4 | 895.7 | 2.8 | 0.4 |
| Seguridad Interna | 1,330.0 | 5.6 | 0.7 | 1,646.6 | 5.5 | 0.8 | 1,782.8 | 5.5 | 0.8 |
| Servicios Sociales | 11,414.7 | 47.7 | 6.3 | 14,844.8 | 50.0 | 7.6 | 16,057.7 | 49.6 | 6.9 |
| Salud y Asistencia Social | 1,939.2 | 8.1 | 1.1 | 2,153.1 | 7.3 | 1.1 | 2,667.6 | 8.2 | 1.1 |
| Trabajo y Previsión Social | 1,887.1 | 7.9 | 1.0 | 4,099.6 | 13.8 | 2.1 | 2,841.6 | 8.8 | 1.2 |
| Educación | 3,828.3 | 16.0 | 2.1 | 4,665.4 | 15.7 | 2.4 | 5,868.0 | 18.1 | 2.5 |
| Cultura y Deportes | 304.4 | 1.3 | 0.2 | 419.9 | 1.4 | 0.2 | 475.1 | 1.5 | 0.2 |
| Ciencia y Tecnología | 11.9 | 0.05 | 0.01 | 11.5 | 0.04 | 0.01 | 29.9 | 0.09 | 0.01 |
| Agua y Saneamiento | 384.7 | 1.6 | 0.2 | 330.2 | 1.1 | 0.2 | 526.7 | 1.6 | 0.2 |
| Vivienda | 260.3 | 1.1 | 0.1 | 366.6 | 1.2 | 0.2 | 352.9 | 1.1 | 0.2 |
| Desarrollo Urbano y Rural | 2,489.4 | 10.4 | 1.4 | 2,571.7 | 8.7 | 1.3 | 3,024.9 | 9.3 | 1.3 |
| Medio Ambiente | 174.6 | 0.7 | 0.1 | 213.8 | 0.7 | 0.1 | 271.0 | 0.8 | 0.1 |
| Otras actividades de Serv. Sociales | 134.7 | 0.6 | 0.1 | 13.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Servicios Económicos | 3,903.8 | 16.3 | 2.2 | 4,384.0 | 14.8 | 2.2 | 3,907.1 | 12.1 | 1.7 |
| Minería e Hidrocarburos | 38.5 | 0.2 | 0.02 | 38.4 | 0.1 | 0.02 | 32.2 | 0.1 | 0.01 |
| Energía | 20.7 | 0.1 | 0.01 | 31.8 | 0.1 | 0.02 | 23.7 | 0.1 | 0.01 |
| Comunicaciones | 132.0 | 0.6 | 0.1 | 84.2 | 0.3 | 0.0 | 62.4 | 0.2 | 0.0 |
| Transporte | 2,645.1 | 11.0 | 1.5 | 2,395.9 | 8.1 | 1.2 | 2,505.8 | 7.7 | 1.1 |
| Industria y Comercio | 174.5 | 0.7 | 0.1 | 171.8 | 0.6 | 0.1 | 201.1 | 0.6 | 0.1 |
| Turismo | 55.0 | 0.2 | 0.03 | 55.0 | 0.2 | 0.03 | 67.9 | 0.2 | 0.03 |
| Agropecuario | 823.2 | 3.4 | 0.5 | 1,387.4 | 4.7 | 0.7 | 974.2 | 3.0 | 0.4 |
| Financieras y Seguros | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 203.8 | 0.7 | 0.1 | 22.4 | 0.1 | 0.0 |
| Otras actividades de Serv. Económ. | 14.7 | 0.1 | 0.0 | 15.7 | 0.1 | 0.0 | 17.4 | 0.1 | 0.0 |
| Deuda Pública | 3,646.6 | 15.2 | 2.0 | 4,504.0 | 15.2 | 2.3 | 6,161.5 | 19.0 | 2.6 |
| Intereses, Comisiones y otros | 2,378.3 | 9.9 | 1.3 | 2,788.8 | 9.4 | 1.4 | 3,455.3 | 10.7 | 1.5 |
| Amortizaciones de Deuda Púb. | 1,268.3 | 5.3 | 0.7 | 1,715.2 | 5.8 | 0.9 | 2,706.2 | 8.4 | 1.2 |

Elaboración propia con datos MINFIN

Esta visión quiebra el principio establecido en el Pacto Fiscal el cual señala que “la deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado”. La deuda debe servir para financiar desequilibrios transitorios entre el total de ingresos y gastos y constituir un instrumento de desarrollo debidamente supervisado, controlado y regulado por el Estado. La deuda debe ser complementaria y no sustitutiva del esfuerzo interno.

CUADRO 8
Asignación por grupos de gasto
(millones de quetzales, porcentajes del total y del PIB)

| CONCEPTO | APROBADO 2002 | | | APROBADO 2003 | | | VIGENTE 2004 | | | APROBADO 2005 | | |
|--|---------------|---------|-------|---------------|---------|-------|--------------|---------|-------|---------------|---------|-------|
| | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB | Monto | % total | % PIB |
| Servicios personales | 5,953.1 | 24.9 | 3.3 | 6,808.4 | 22.9 | 3.5 | 7,216.2 | 23.4 | 3.4 | 7,422.9 | 22.9 | 3.2 |
| Servicios no personales | 1,916.4 | 8.0 | 1.1 | 2,155.7 | 7.3 | 1.1 | 2,067.2 | 6.6 | 1.0 | 2,216.2 | 6.8 | 1.0 |
| Materiales y suministros | 1,307.0 | 5.5 | 0.7 | 1,321.3 | 4.5 | 0.7 | 966.2 | 3.1 | 0.5 | 1,549.2 | 4.8 | 0.7 |
| Propiedad, planta, equipos e intangibles | 2,003.7 | 8.4 | 1.1 | 1,698.4 | 5.7 | 0.9 | 1,821.8 | 6.2 | 0.9 | 1,853.3 | 5.7 | 0.8 |
| Transferencias corrientes | 4,699.7 | 19.6 | 2.6 | 5,986.4 | 20.2 | 3.0 | 6,192.5 | 20.1 | 2.9 | 6,588.4 | 20.3 | 2.8 |
| Transferencias de capital | 4,239.5 | 17.7 | 2.3 | 6,943.7 | 23.4 | 3.5 | 7,704.5 | 24.6 | 3.5 | 6,126.4 | 18.9 | 2.6 |
| Activos financieros | 132.4 | 0.6 | 0.1 | 248.9 | 0.8 | 0.1 | 190.8 | 0.7 | 0.1 | 399.8 | 1.2 | 0.2 |
| Servicios de la deuda pública | 3,646.6 | 15.2 | 2.0 | 4,504.0 | 15.2 | 2.3 | 4,434.6 | 14.5 | 2.1 | 6,161.5 | 19.0 | 2.6 |
| Otros gastos | 10.0 | 0.0 | 0.0 | 2.0 | 0.0 | 0.0 | 71.9 | 0.2 | 0.0 | 50.0 | 0.2 | 0.0 |
| Asignaciones globales | 30.2 | 0.1 | 0.0 | 19.7 | 0.1 | 0.0 | 143.5 | 0.5 | 0.1 | 17.5 | 0.1 | 0.0 |

Elaboración propia con datos MINFIN

Es interesante comprobar la similitud de la conducción presupuestaria entre dos gobiernos aparentemente opuestos como el actual y su predecesor, con sólo diferencias de matiz en ciertos detalles que iremos analizando. En este nivel tenemos a la vista una aparente contracción de la inversión en las asignaciones para el 2005, reflejada en las transferencias de capital y los gastos en obra física y equipos, en comparación con la inversión del año electoral pero en todo similar a la del 2002. Los “excesos” del FRG fueron subsanados con los ajustes realizados el año pasado al recortar Q2,000 millones de gastos de inversión que afectaron las transferencias de capital y los gastos en grupos conexos. Para el 2005 se mantiene el recorte en las transferencias de capital, con la particularidad, como ya se señaló, de que recae sobre la inversión de las instituciones públicas mientras crecen las transferencias a la actividad privada.

CUADRO 9
Grupos de gasto, ejecución 2003-2004 y asignaciones 2005
(millones de quetzales y porcentajes de ejecución)

| CONCEPTO | 2003 | | | 2004 | | | 2005 |
|---|-----------------|-----------------|-------------|------------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | APROBADO | EJECUTADO | % | VIGENTE AJUSTADO | EJECUTADO | % | |
| Servicios personales | 6,808.4 | 6,807.4 | 100.0 | 7,216.2 | 6,835.2 | 94.7 | 7,422.9 |
| Servicios no personales | 2,155.7 | 1,967.7 | 91.3 | 2,067.2 | 1,893.2 | 91.6 | 2,216.2 |
| Materiales y suministros | 1,321.3 | 1,241.4 | 94.0 | 966.2 | 889.3 | 92.0 | 1,549.2 |
| Propiedad, planta, equipo e intangibles | 1,698.4 | 1,320.8 | 77.8 | 1,821.8 | 1,244.0 | 68.3 | 1,853.3 |
| Transferencias corrientes | 5,986.4 | 5,811.4 | 97.1 | 6,192.5 | 5,967.9 | 96.4 | 6,588.4 |
| Trasferencias de capital | 6,943.7 | 6,766.2 | 97.4 | 7,704.5 | 5,897.0 | 76.5 | 6,126.4 |
| Activos financieros | 248.9 | 67.5 | 27.1 | 190.8 | 134.3 | 70.4 | 399.8 |
| Servicio de la deuda pública | 4,504.0 | 3,475.0 | 77.2 | 4,434.6 | 4,132.2 | 93.2 | 6,161.5 |
| Otros gastos | 2.0 | 55.0 | 2,751 | 71.9 | 70.3 | 97.8 | 50.0 |
| Asignaciones globales | 19.7 | 29.8 | 151.1 | 143.5 | 9.7 | 6.7 | 17.5 |
| Total | 29,688.5 | 27,542.1 | 92.8 | 30,809.3 | 27,073.1 | 87.9 | 32,385.2 |

Elaboración propia con datos MINFIN

La asignación para servicios personales, luego de un ligero repunte ocurrido durante el gobierno del FRG, en el 2005 se ubica en sus niveles habituales, alrededor del 3.2% del PIB (23% del total del presupuesto). Sin embargo, a pesar de la constancia del número de laborantes en la administración central, es de anotar que entre 1998 y el 2005 se produce un incremento del gasto en servicios personales de cerca de Q3,000 millones, pasando de 4.4 a 7.4 miles de millones, al tiempo que hay un incremento del personal contratado y no se registraron notables aumentos salariales (por lo menos, en los rangos bajos del escalafón).

Los gastos en servicios no personales y en obras, planta y equipos, están bastante contenidos en este presupuesto, aparte de que son una especie de fuentes de reserva para posibles recortes, lo mismo que el gasto en materiales y suministros, cuyo incremento refleja el desabastecimiento producido por el recorte del año pasado además de la subida de precios. Sin embargo, vale la pena señalar el peso creciente de las comisiones a receptores fiscales (próximo a los Q500 millones), el de los gastos ocasionados por la carencia del Estado de servicios propios, elementales junto a la práctica de contratar todo tipo de técnicos y servicios especializados, y el rápido incremento del consumo de servicios básicos de telefonía y energía eléctrica.

El nivel de transferencias corrientes, si bien se mantiene dentro de los niveles habituales, con algunas variantes en las asignaciones de la seguridad social y de las instituciones públicas no financieras, que aumentan, y las destinadas a personas y entidades privadas, que disminuyen, hay que tener en cuenta que es práctica común, tal cual ocurrió el año pasado, que las primeras resulten con una ejecución bien baja mientras que las segundas se benefician en el curso del año de nuevas transferencias (al igual que el ejército). De entrada, anotamos un incremento en los traspasos de fondos a ONG e instituciones de educación (que parten de un piso de Q660 millones).

d). El gasto institucional

La asignación presupuestaria de las instituciones públicas refleja las 5 características definitorias del presupuesto de egresos aprobado para el 2005: la continuidad de las tendencias de gasto prevalecientes con anterioridad a la llegada de la GANA, la priorización de la educación como dato relevante de estrategia, el fortalecimiento de Gobernación, el peso creciente de la deuda pública y el incremento en el apartado de secretarías del Ejecutivo.

Otros dos caracteres adicionales son consecuencia de la misión asumida por el gobierno actual en el sentido de racionalizar la gestión de los recursos públicos, comenzando por la corrección de los excesos incurridos por el FRG en el último año electoral, que motivara el recorte presupuestario del 2004. Pero si se hace abstracción de los datos del 2003 se puede observar que el presupuesto del 2005 sólo retoma los niveles anteriores de gasto, tanto el total como el de cada una de las instituciones. De todas formas, tiene un cierto halo de austeridad que surge de la contención, comprobable en el presupuesto de casi todas las entidades, de los gastos en servicios no personales, en materiales y suministros (a pesar del aumento de los combustibles, los servicios, la energía y de todos los insumos), en la compra de equipos y la construcción de bienes nacionales.

Es posible conjeturar que esta austeridad no es sólo consecuencia de un mero propósito racionalizador sino, sobre todo, de una estrechez financiera que no permite incluir o inflar partidas como fuentes de recursos adicionales. Para este año las grandes partidas para supuestas “agendas de Paz y Reconciliación” tienen un destino preciso, los renglones de pensiones y jubilaciones del Tesoro se quedan en los niveles del 2003 y se dejan amarrados a un fin más o menos determinado los Q200 millones extra asignados a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia. Es decir, que se puede prever que este gobierno va a tener un margen de maniobra política estrecho por la insuficiencia de recursos.

De hecho, entre el MINEDUC, las Secretarías del Ejecutivo y las nuevas obligaciones de la deuda pública dan cuenta del incremento presupuestario registrado con respecto al año 2003 (Q2,700 millones), compensadas por una contracción de las Obligaciones del Tesoro. En conjunto, ningún cambio sorprendente, aparte de poco significativos aumentos en Salud y Gobernación, insuficientes para dar respuesta a las ingentes necesidades y que no evitan su descenso con relación al PIB.

CUADRO 10
Asignaciones aprobadas y porcentajes del PIB
(millones de quetzales)

| Ministerio | 2002 | | 2003 | | 2004* | | 2005 | | diferencia 2005-03 |
|--------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|-----------------------|
| | | | | | | | | | |
| Presidencia | 116.2 | 0.064 | 175.9 | 0.090 | 175.9 | 0.082 | 134.3 | 0.058 | -41.5 |
| Relaciones Exteriores | 220.0 | 0.12 | 234.3 | 0.12 | 234.3 | 0.11 | 230.0 | 0.10 | -4.3 |
| Gobernación | 1,352.5 | 0.75 | 1,691.3 | 0.86 | 1,691.3 | 0.79 | 1,790.4 | 0.77 | 99.0 |
| Defensa Nacional | 1,000.0 | 0.55 | 950.0 | 0.48 | 950.0 | 0.44 | 1,000.8 | 0.43 | 50.8 |
| Finanzas Publicas | 197.1 | 0.11 | 285.6 | 0.15 | 285.6 | 0.13 | 233.4 | 0.10 | -52.2 |
| Educación | 2,881.2 | 1.59 | 3,255.5 | 1.66 | 3,265.8 | 1.53 | 4,612.4 | 1.98 | 1,356.9 |
| Salud | 1,701.9 | 0.94 | 1,753.2 | 0.89 | 1,764.0 | 0.83 | 1,867.7 | 0.80 | 114.4 |
| Trabajo | 66.2 | 0.037 | 58.3 | 0.030 | 58.3 | 0.027 | 58.5 | 0.025 | 0.1 |
| Economía | 180.0 | 0.10 | 190.3 | 0.10 | 190.3 | 0.09 | 183.1 | 0.08 | -7.2 |
| MAGA | 826.7 | 0.46 | 1,398.7 | 0.71 | 1,594.4 | 0.75 | 1,066.6 | 0.46 | -332.0 |
| MCIV | 2,614.3 | 1.44 | 2,337.1 | 1.19 | 2,519.9 | 1.18 | 2,508.8 | 1.08 | 171.7 |
| Energía y Minas | 56.2 | 0.031 | 55.7 | 0.028 | 55.7 | 0.026 | 45.4 | 0.020 | -10.3 |
| Cultura y Deportes | 185.3 | 0.10 | 198.8 | 0.10 | 200.7 | 0.09 | 224.5 | 0.10 | 25.7 |
| Secretarías del Ejecutivo | 2,109.1 | 1.17 | 1,490.4 | 0.76 | 1,468.2 | 0.69 | 1,931.0 | 0.83 | 440.6 |
| Ambiente y Rec. Naturales | 37.1 | 0.021 | 36.5 | 0.019 | 36.5 | 0.017 | 39.9 | 0.017 | 3.4 |
| Obligaciones del Tesoro | 6,644.6 | 3.67 | 10,915.0 | 5.56 | 11,396.4 | 5.33 | 10,141.0 | 4.36 | -774.0 |
| Servicios de la Deuda Pública* | 3,646.6 | 2.01 | 4,504.0 | 2.29 | 4,515.5 | 2.11 | 6,161.5 | 2.65 | 1,657.5 |
| CGC | 78.0 | 0.043 | 121.4 | 0.062 | 121.4 | 0.057 | 121.8 | 0.052 | 0.5 |
| PGN | 25.7 | 0.014 | 36.6 | 0.019 | 36.6 | 0.017 | 34.0 | 0.015 | -2.6 |
| Total presupuesto de egresos | 23,938.7 | 13.2 | 29,688.6 | 15.1 | 30,809.3 | 14.4 | 32,385.2 | 13.9 | 2,696.5 |

*Vigente al 01/01/2004

Elaboración propia con datos MINFIN

El presupuesto de la Presidencia, más allá de que se ha reducido con la desaparición del EMP, contiene asignaciones idénticas a las que se presupuestan desde hace varios años para la gestión presidencial, reducidas para la Vicepresidencial y en la misma proporción ampliadas para la SAAS. La única novedad es la aparición de la figura de la embajadora de buena voluntad. En Relaciones Exteriores se mantiene el reforza-

miento del gasto para el mantenimiento de embajadas y misiones ocurrido entre 2002 y 2003, que casi se triplicó.

Gobernación, que en el ajuste del 2004 tuvo un recorte de más de Q164 millones, se beneficia con un incremento de Q118 millones que se reparten entre actividades de administración, entre las que destaca la gobernación departamental, los servicios de Migración, la Academia de la PNC y, dentro de un relativamente pequeño incremento de las asignaciones a los servicios de seguridad destaca el salto de las destinadas a Policía Nacional Civil. El sistema penitenciario se queda igual y sin obras y decrecen aún más los servicios de inteligencia y análisis.

El presupuesto de Defensa es muy similar al de los 4 últimos años y no se ve una reducción en servicios personales sino que aumenta en Q64 millones la asignación para personal permanente, que descendiera entre 2003-4 pero vuelven a subir. Es muy llamativo el destino dado a los más de Q232 millones recibidos en donaciones de gobiernos extranjeros, supuestamente para la adquisición de equipos, y que se incluyen como funcionamiento y no como inversión, lo que hace dudar de su destino. Se anotan recortes en las asignaciones de formación de personal militar y sanidad, además de una reducción del presupuesto de las fuerzas navales y de ingenieros.

En el Ministerio de Finanzas no hay nada significativo, continuando las actividades para la extensión del SIAF reforzadas por otras de fortalecimiento de la administración municipal.

Al Ministerio de Educación se dedican los refuerzos presupuestarios del 2005, continuando una línea que viene desde el gobierno del FRG y que hoy centra la estrategia política oficial. Resaltan los esfuerzos que se piensa realizar concentrados en Primaria y, parcialmente, en Pre primaria. Respecto a 2003, hay un incremento de algo más de Q1,000 millones, si no le atribuimos el gasto en alimentación escolar que se le trasladó desde el MAGA, que son casi íntegramente volcados a estos dos niveles.

Dentro de ellos resalta el refuerzo presupuestario del PRONADE y para la formación de juntas escolares, dejando de lado esfuerzos adicionales por alfabetizar o fortalecer la educación primaria de adultos. Tampoco son muy notables en pro de mejorar los servicios de apoyo como la alimentación escolar y las becas o en cuanto a la educación bilingüe. Se nota sí un acento en la provisión de útiles y textos (¿razones propagandísticas?).

Respecto a los otros niveles educativos, se anota un debilitamiento de los esfuerzos por fortalecer el básico y el diversificado, quedando reducidos a la telesecundaria, de bajo costo pero de dudosa eficacia. Por otro lado, la capacitación profesional y la formación en oficios sigue sin recibir atención. Por último, vale la pena anotar que no se proyecta un incremento del personal docente (hay sí un recorte de Q4,700 cargos contratados en el 2003) y la contención de gastos en servicios no personales.

CUADRO 11
Distribución del presupuesto del MINEDUC
(millones de quetzales y porcentajes del total de la institución)

| CONCEPTO | APROBADO 2002 | | APROBADO 2003 | | AJUSTADO 2004 | | APROBADO 2005 | |
|----------------------------------|---------------|------|---------------|------|---------------|------|---------------|------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Pre primaria | 235.2 | 7.2 | 253.0 | 7.7 | 282.1 | 7.1 | 397.0 | 8.6 |
| Primaria | 1,801.8 | 55.3 | 1,953.0 | 59.8 | 2,379.6 | 60.0 | 3,093.1 | 67.1 |
| Primaria y Pre primaria Bilingüe | 162.9 | 5.0 | 222.2 | 6.8 | 222.2 | 5.6 | 264.9 | 5.7 |
| Básico | 225.0 | 6.9 | 249.3 | 7.6 | 268.6 | 6.8 | 340.5 | 7.4 |
| Diversificado | 120.0 | 3.7 | 150.0 | 4.6 | 192.8 | 4.9 | 194.2 | 4.2 |
| Extraescolar | 10.0 | 0.31 | 10.9 | 0.33 | 11.9 | 0.30 | 27.4 | 0.59 |
| PRONADE | 213.6 | 6.6 | 313.7 | 9.6 | 491.3 | 12.4 | 505.0 | 10.9 |
| Alfabetización | 57.7 | 1.8 | 70.2 | 2.2 | 70.2 | 1.8 | 76.8 | 1.7 |
| Primaria de Adultos | 23.7 | 0.73 | 27.3 | 0.84 | 27.3 | 0.69 | 28.2 | 0.61 |
| Telesecundaria | 2.3 | 0.07 | 2.3 | 0.07 | 1.0 | 0.02 | 41.8 | 0.91 |
| Formación Técnica Industrial | 16.9 | 0.52 | 21.2 | 0.65 | 18.4 | 0.46 | 20.5 | 0.45 |
| Textos escolares | 0.6 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 80.0 | 2.0 | 50.0 | 1.1 |
| Útiles escolares | 4.9 | 0.15 | 2.4 | 0.07 | 35.0 | 0.9 | 42.0 | 0.9 |
| Alimentación escolar* | 320.2 | 9.8 | 333.3 | 10.2 | 333.3 | 8.4 | 349.8 | 7.6 |
| Becas para la Paz | 20.0 | 0.62 | 20.0 | 0.61 | 20.0 | 0.50 | 20.0 | 0.43 |
| Becas para la niña | 0.0 | 0.00 | 22.5 | 0.69 | 22.5 | 0.57 | 22.5 | 0.49 |
| Juntas escolares | 21.5 | 0.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 44.8 | 1.0 |

*En el MAGA durante 2003 y 2004
Elaboración propia con datos MINFIN

El presupuesto del Ministerio de Salud permanece invariable, salvo algún reordenamiento de funciones. En su totalidad el incremento presupuestario se dedica a un moderado aumento de los pagos a las ONG del programa de extensión de cobertura del SIAS y a los requerimientos de la segunda etapa del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud (PMSS II) impulsado por el BID. El reordenamiento recae sobre los rubros contabilizados como acciones preventivas, lo que no significa más que un parcial sinceramiento en cuanto al gasto real en prevención que realiza el MSPAS.

Las perspectivas para el Ministerio del Trabajo continúan en franca declinación después del fugaz impulso obtenido en el 2002. Por ejemplo, la Procuraduría de defensa del trabajador creada ese año, hoy está dotada con ¡Q31,000 quetzales! La decadencia

afecta en forma pareja a todos sus programas, tanto a la Inspectoría del trabajo como la Comisión Nacional del Empleo y las coordinaciones regionales, pero se sigue siempre destinando un tercio de su presupuesto al sostenimiento del IRTRA.

El presupuesto del Ministerio de Economía se mantiene sin cambios, más allá de un reforzamiento del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) por Q25 millones en préstamos y donaciones y del programa de Integración y Comercio Exterior también reforzado en Q12 millones por préstamos del BID y el US-CAFTA. El programa para el desarrollo de las MIPYMES está reforzado con una donación de Q12.5 millones de la Unión Europea, pero el aporte regular del gobierno (en fideicomiso) no supera los Q6 millones desde hace varios años.

La reducción del presupuesto del MAGA pone en entredicho la veracidad de los programas de desarrollo promovidos por el gobierno. A la comprobación de que no se propone un cuerpo de planes innovadores que generen expectativas, ya que son los mismos proyectos que se vienen desarrollando desde muchos años atrás, se suma el debilitamiento presupuestario. Tal es el caso del Fondo de Tierras, del programa de fertilizantes y el apoyo al sector cafetalero. Las asignaciones en programas de desarrollo productivo y comercial son, en cada uno de ellos, iguales o inferiores a las del FRG. Tal es el caso de FONAGRO, reconversión productiva, inversión productiva y manejo de áreas de riego y drenajes, siempre sostenidas por préstamos o donaciones extranjeras. Una situación similar se comprueba en los programas de desarrollo de El Petén.

Hay sí un mayor apoyo a las actividades de catastro y de desarrollo del recurso humano y capital social (diversificación productiva) y pequeños aumentos para CONTIERRA y manejo pos cosecha (construcción de silos). Al Viceministerio de Seguridad Alimentaria, creado en el 2003 para coordinar la entrega de alimentos escolares, hoy se le asigna el propósito ideal de contribuir a una alianza estratégica entre el sector público y la sociedad civil para la consolidación de un inexistente Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria.

La mayor novedad consiste en la creación de un programa de acción para la atención de campesinas y campesinos en extrema pobreza, dotado con Q55 millones, cuyo contenido se reduce a conocidas actividades de saneamiento ambiental, provisión de agua potable y urbanización. En suma, esta es la base agraria del componente de Fomento de la capacidad productiva de Guate Solidaria que, a pesar de la pompa con que se lo promueve, sólo contiene más de lo mismo.

La decadencia de los recursos asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) indica que la reactivación económica no pasa por la creación de empleo y el impulso de la inversión a través de un incremento de la obra pública. Indirectamente, que tampoco es prioridad el fortalecimiento del mercado interno. Tal vez como recogiendo la experiencia negativa cosechada por el PAN respecto a los réditos electorales, la construcción y mantenimiento de carreteras ha sido desechada. De

esta forma COVIAL, en contradicción con los objetivos de Guate Solidaria, se limita al mantenimiento de carreteras principales y posterga el de los caminos rurales y de terracería y se presupuesta un incremento que no supera el vegetativo, quedando por debajo de los niveles del 2002, en construcción y ampliación de la red vial.

La diferencia entre el presupuesto 2005 y el ajustado en el 2004 radica esencialmente en el reforzamiento de los recursos asignados al FOGUAVI (Q180 millones más en el programa regular de gobierno para subsidios, o Q110 más sobre el total de Q211 millones destinados a vivienda en el 2004). Es la gran novedad que presenta Guate Crece, donde nada crece en términos presupuestarios, inclusive algo tan intrascendente como las nuevas instalaciones del IRTRA para los trabajadores de la empresa privada en Retalhuleu. Pero además, queda por demostrarse la efectividad del FOGUAVI en la coordinación del conjunto de actores incluidos en la nueva política de vivienda ya que, a juzgar por las cifras, la verdadera diferencia puede estar en la ejecución.

CUADRO 12
Asignaciones para la política de vivienda
 (millones de quetzales y porcentajes del PIB)

| CONCEPTO | APROBADO 2002 | | APROBADO 2003 | | AJUSTADO 2004 | | APROBADO 2005 | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | Millones | % PIB | Millones | % PIB | Millones | % PIB | Millones | % PIB |
| FOGUAVI | 211.0 | 0.12 | 299.5 | 0.15 | 211.4 | 0.10 | 323.2 | 0.14 |
| Dirección y Coordinación | 7.6 | | 8.7 | | 6.6 | | 6.3 | |
| Adjudicación y legalización (recuperación de cartera) | | | | | 14.2 | | 6.5 | |
| Fondos externos | 193.4 | 0.11 | 203.4 | 0.10 | 120.2 | 0.03 | 59.5 | 0.03 |
| Programa Regular de Vivienda y UDEVIPO | 10.0 | 0.01 | 87.4 | 0.04 | 70.4 | 0.03 | 250.9 | 0.11 |
| FONAPAZ | 61.1 | | 60.7 | | 63.3 | | 24.9 | |
| DAHVI | 52.0 | | 2.9 | | 2.1 | | 4.8 | |
| Total y % del PIB | 324.1 | 0.18 | 363.1 | 0.18 | 276.8 | 0.13 | 352.9 | 0.15 |

Elaboración propia con datos MINFIN

En el caso del Ministerio de Energía y Minas, la no reversión de una tendencia que lleva a la atrofia pone de manifiesto la ausencia de planes de desarrollo fundados en la explotación racional y nacional de los cuantiosos recursos naturales con que cuenta Guatemala. Por el contrario, se propone una exacción salvaje a cargo de las grandes empresas transnacionales y algún intermediario nacional a cambio de dudosos beneficios temporales.

En esa línea desnacionalizante y privatizadora que se ha venido consolidando con los últimos tres gobiernos, el MEM ha sido excluido del gobierno de los planes de electrificación y no sólo no ha construido capacidades propias de exploración y explotación sino que, de cara a las circunstancias actuales, tampoco las normativas de planificación, supervisión y manejo de mercados.

En las Secretarías del Ejecutivo se depositan los mayores esfuerzos presupuestarios luego de educación. Si se tiene en cuenta que en la asignación a SEPAZ se colocan los Q300 millones destinados al Programa de Resarcimiento, es la SCEP quien conducirá las actividades con mayor contenido estratégico para el gobierno. Con un incremento de más de Q340 millones tendrá a su cargo la continuación de la descentralización y una serie de acciones dirigidas al nivel municipal y comunitario. Entre otras cosas, se pone a su disposición una partida de Q200 millones sin destino fijo, posible objeto de transferencias porque revista con finalidades de funcionamiento.

Es importante destacar los señalamientos que varios diputados de la GANA realizaron respecto al fortalecimiento del presupuesto de la SCEP. Todos coincidieron en indicar que el objetivo es fortalecer la figura de Eduardo González y su candidatura Presidencial, así como la construcción del partido político.

Con el Programa de Organización Comunitaria la SCEP contará con casi Q110 millones para aplicar en descentralización y fortalecimiento municipal en 8 departamentos, a través del Programa DICOR III y un convenio con la Unión Europea. También dispone de Q54.7 millones a aplicar en asentamientos urbano marginales de los municipios de Guatemala, Chinautla y Villa Nueva.

Por su parte, la Secretaría de Bienestar Social y el DAHVI también a cargo de la SCEP siguen ejecutando los programas habituales y, si bien aparecen reforzadas con relación al presupuesto ajustado del 2004, no presentan cambios significativos en relación a lo que se les asignó en el 2002 y 2003. Sin embargo, sus actividades están incorporadas en Guate Solidaria al "nuevo" plan de protección social.

Un tratamiento similar se observa en las asignaciones de FONAPAZ que no sólo se contraen con relación a 2004 sino que quedan a más de Q150 millones por debajo de las del 2003. Aquí se anota un marcado descenso en los programas para la reinserción de desarraigados (hoy bajo la forma de asistencia alimentaria y social) y de desarrollo productivo, por lo que es sorprendente su inclusión en el mismo plan de protección social con apariencias de novedad.

Dentro del escenario de ausencia de cambios innovadores, transcurre el presupuesto de las demás secretarías y dependencias del Ejecutivo para este año 2005. Algunas un poco más, otras un poco menos, salvo SEPAZ en cuya órbita funcionará el Programa de Resarcimiento y otras como la SEPREM y la SAE que se cuentan entre las que tienen algún aumento más significativo.

El presupuesto del Ministerio de Trabajo reedita las asignaciones del 2003, con una pequeña redistribución a favor de la inversión en obras destinadas al IRTRA que, como es habitual, concentra un tercio de un magro presupuesto. En Educación y Cultura hay un incremento destinado a la conservación del patrimonio cultural y sobre todo en apoyo al deporte federado. En Ambiente y Recursos Naturales se incorpora una gestión ambiental, normada en el 2003, con la que se procura la obtención de recursos propios. Se observa un reforzamiento bastante importante de las actividades de fiscalización de la Contraloría, mientras que la Procuraduría se mantiene sin cambios.

El presupuesto de Obligaciones a cargo del Tesoro es una continuación apenas ampliada del ajustado en el 2004, quedando bastante por debajo del 2003. Si se tiene en cuenta que en el 2003 se comenzó a incluir como Obligaciones del Tesoro el aporte a los Consejos de Desarrollo y una agenda de Paz y Reconciliación, se observa que la principal diferencia con éste es la fuerte reducción de las asignaciones para esa agenda. En el 2003 se le asignaron Q2,037.5 millones con la única precisión de que serían destinados a inversiones de beneficio social en forma de transferencias de capital a instituciones públicas. En el presupuesto ajustado del 2004 se redujo a Q1,245 millones, donde se preveían Q845 millones para el pago a las PAC, Q300 para un Programa de Resarcimiento que no se hizo efectivo y otros Q100 para un inédito plan de acción para la atención de campesinos y campesinas, en el cual se dispone este año de Q55 millones pero ubicado como gasto de funcionamiento en la SCEP. Por lo tanto, para el 2005 dicha agenda sólo contempla el pago a las PAC que, como vimos, era inicialmente de Q300 millones y en la negociación parlamentaria se amplió a Q445 millones.

Es interesante observar la continuidad en las categorías de asignación entre el presupuesto del "nuevo" gobierno y su predecesor, lo que indica una marcada similitud del manejo presupuestario y los estrechos márgenes de que dispone este gobierno para el diseño de un plan verdaderamente original de desarrollo, en el supuesto caso de que dispusiera de tales ideas originales.

Es evidente que el imperio de las disposiciones constitucionales y los ineludibles compromisos contraídos por el Estado con funcionarios y dignatarios en situación de retiro y los organismos de previsión militar, dejan escaso margen de maniobra para innovaciones en las asignaciones institucionales y políticas, de no mediar un fuerte incremento de los ingresos fiscales.

Las asignaciones para los componentes de la función Trabajo y Previsión Social muestra, por un lado, una rígida constancia en las contribuciones del Estado destinadas al IGSS y una tendencia real al decrecimiento mientras que, por otra parte, se manejan cuentas muy variables y abultadas para prestaciones sin destinatario preciso, además de un renglón de salud y asistencia social destinado al centro de discapacitados del ejército (CADEG), al Consejo Nacional de Protección a la Vejez (CONAPROV), a lo que este año se suma una contribución adicional de Q56 millones al IPM.

CUADRO 13

Obligaciones a cargo del Tesoro
(millones de quetzales y porcentajes del PIB)

| CONCEPTO | Aprobado 2002 | | Aprobado 2003 | | Ajustado 2004 | | Aprobado 2005 | |
|---|----------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | | | | | | | | |
| Total | 6,644.6 | 3.67 | 10,915.0 | 5.56 | 9,820.1 | 4.59 | 10,141.0 | 4.36 |
| Asignaciones inmovilizadas, ajuste 2004 | | | | | 1,701.9 | | | |
| Constitucionales | 3,613.0 | 2.0 | 4,176.3 | 2.1 | 4,175.8 | 2.0 | 4,908.2 | 2.1 |
| Institucionales | 1,037.2 | 0.6 | 1,407.6 | 0.7 | 1,400.2 | 0.7 | 1,433.3 | 0.6 |
| Políticas | 173.4 | 0.1 | 2,976.0 | 1.5 | 2,148.9 | 1.0 | 1,453.3 | 0.6 |
| Consejos Departamentales de Desarrollo | 0.0 | 0.0 | 797.4 | 0.4 | 741.2 | 0.3 | 830.5 | 0.4 |
| Agenda de Paz y Reconciliación | 0.0 | 0.0 | 2,037.5 | 1.0 | 1,245.0 | 0.6 | 445.0 | 0.2 |
| Trabajo y Previsión Social | 1,820.9 | 1.0 | 2,374.0 | 1.2 | 2,069.7 | 1.0 | 2,337.0 | 1.0 |
| Cuota patronal IGSS | 103.7 | 0.06 | 103.8 | 0.05 | 103.8 | 0.05 | 104.0 | 0.04 |
| Previsiones Clases Pasivas del Estado | 15.0 | 0.01 | 20.0 | 0.01 | 20.0 | 0.01 | 20.0 | 0.01 |
| Aguinaldo Clases Pasivas del Estado y Bono vacacional | 145.0 | 0.08 | 214.5 | 0.11 | 150.6 | 0.07 | 149.5 | 0.06 |
| Pensiones | 146.0 | 0.08 | 183.0 | 0.09 | 201.8 | 0.09 | 126.5 | 0.05 |
| Jubilaciones y/o retiros | 1,197.7 | 0.66 | 1,536.7 | 0.78 | 1,322.0 | 0.62 | 1,683.0 | 0.72 |
| Otras prestaciones y pensiones | 142.5 | 0.08 | 203.5 | 0.10 | 159.0 | 0.07 | 114.0 | 0.05 |
| A instituciones de salud y asistencia social | 71.0 | 0.04 | 112.5 | 0.06 | 112.5 | 0.05 | 140.0 | 0.06 |
| Total Tesoro | 6,644.6 | | 10,915.0 | | 9,820.1 | | 10,141.0 | |

/a. Incluye las actividades Judicial, Desarrollo Urbano y Rural, Educación y Cultura y deportes que en totalidad o en su mayor parte responden a un mandato constitucional (Poder Judicial, Municipalidades, USAC y deporte federado)

/b. Incluye las actividades de:

- Congreso (con PDH) y Relaciones exteriores (PARLACEN)
- Administración fiscal (donde se cargan los 483 millones de gastos de recaudación)
- Servicios generales (donde revista el TSE y, hoy, el Comisionado presidencial para la descentralización)
- Seguridad interna (cuerpos de bomberos y CONRED)
- Agua y saneamiento y la de transporte, en conjunto casi 158 millones que van para el INFOM y que, por ser éste un órgano financiero de las municipalidades, complementa su presupuesto.
- Servicios económicos (17.4 millones para el Instituto y la Inspección de cooperativas), turismo (para el IN-GUAT, con 67.1 millones) y un apoyo para las autoridades financieras (¿?) de 22.4 millones.

/c. Corresponden a líneas de política pública e incluyen, además de los Consejos de Desarrollo y la agenda de Paz y Reconciliación, actividades de:

- Salud y Asistencia social (transferencias a Share, Care, CRS, la Fundación del Centavo y los aportes al CONADI y lisiados del ejército, CADEG, en total 31.3 millones)
- Medio ambiente (incentivos forestales, que saltan de menos de 80 millones en el 2002 a 141.5 millones en el 2005) y agrícolas (5 millones como fondo de garantía de FONTIERRAS, desde el 2003)

/d. Transferencias corrientes para la función Trabajo y Previsión Social

Elaboración propia con datos MINFIN

e). El Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005

Con muy pocas variantes en la estructura programática y asignaciones a veces inferiores a las de años precedentes, el gobierno pretende haber puesto en marcha un plan que nos va a conducir al despegue económico y social. Transcurrido el primer año aún no hay resultados apreciables y, pasado ya el año de contracción, a pesar de que para el 2005 se proyectan incrementos del presupuesto, nada permite augurar cambios significativos.

CUADRO 14
Componentes del Plan de Reactivación Económica y Social, 2004-2005
(millones de quetzales)

| CONCEPTO | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| GUATE SOLIDARIA | 5,643.3 | 6,767.3 | 6,275.0 | 7,481.2 |
| I. Protección Social (nutrición y salud) | 1,869.9 | 2,579.1 | 1,882.6 | 2,085.8 |
| II. Educación y Construcción de Capacidades (Primaria completa) | 2,289.9 | 2,479.5 | 2,695.4 | 3,158.5 |
| III. Fomento de la Capacidad Productiva del Área Rural | 799.0 | 911.2 | 901.1 | 1,108.5 |
| IV. Participación Social (Consejos de Desarrollo) | 684.4 | 797.4 | 743.3 | 831.5 |
| GUATE CRECE | 2,238.4 | 1,951.6 | 2,185.3 | 2,107.4 |
| Infraestructura Vial | 2,059.5 | 1,760.9 | 1,727.8 | 1,671.5 |
| Sector Turismo | 55.0 | 55.0 | 148.6 | 156.3 |
| Cultura y Deportes | 48.5 | 43.8 | 40.6 | 41.8 |
| Ampliación del IRTRA | 0.0 | 0.0 | 143.0 | 78.0 |
| Incentivos forestales | 72.9 | 89.4 | 111.4 | 141.5 |
| Díaco | 2.5 | 2.5 | 6.0 | 7.5 |
| GUATE COMPITE | 69.6 | 316.3 | 285.3 | 230.1 |
| I. Promoción de Exportaciones | 14.0 | 21.1 | 21.0 | 31.1 |
| II. Apoyo y Desarrollo a Mipymes | 6.0 | 211.0 | 123.8 | 67.3 |
| III. Productividad, Innovación y Clima de Inversión | 49.6 | 84.2 | 140.6 | 131.7 |
| TOTAL | 7,951.3 | 9,035.1 | 8,745.5 | 9,818.7 |

Elaboración propia en base a datos MINFIN

A modo de ejemplo examinaremos algunos renglones. En Guate Solidaria, la parte referida a seguridad alimentaria registra, en valores corrientes, un descenso del 4% respecto al 2003 lo que es mucho mayor en términos reales. La alimentación escolar

apenas pasa de Q333.3 a Q349 millones y los proyectos de asistencia alimentaria y social de la Zona Paz caen de Q255.9 a Q194.3 millones. Los programas de la Secretaría de Bienestar Social, aunque poco tienen que ver con la seguridad alimentaria, tienen las mismas dotaciones que hace 2 años.

En materia de salud, Guate Solidaria nos muestra, también en términos corrientes, una caída del 5% respecto al 2003, a pesar del incremento en el programa de extensión de cobertura del SIAS y una mayor asignación, de casi Q100 millones, al mantenimiento de la estructura hospitalaria.

En Fomento de la capacidad productiva del área rural hay aumentos sensibles en sólo 2 programas destinados a inversión, uno en Petén y el otro a las cuencas altas de Guatemala. Lo que sí aparece es un programa de apoyo a campesinos y campesinas. Sin embargo, más allá de que este incremento no constituye un plan decidido de desarrollo rural, tampoco parece ser suficiente para combatir la pobreza (aunque sólo sea en los términos superficiales a que se refieren los organismos internacionales). En conjunto, la inversión productiva cae un 15% respecto a la del 2003 mientras que los mecanismos de acceso a la propiedad como el Fondo de Tierras no sólo no crecen sino que se contraen.

Por su parte, la participación social parece reducirse al presupuesto de los Consejos de Desarrollo cuya asignación, siempre en valores corrientes, apenas crecerá un 4% respecto al 2003. Aquí, más allá de la habitual manipulación política y presupuestaria de la voluntad comunitaria, hay que señalar el agregado de un pequeño y sospechoso aditamento: la conformación de grupos gestores y agendas locales.

Guate Crece parecería ser un error del gobierno porque en los totales ya está indicando un decrecimiento respecto al año anterior. Si el objetivo fue expresar la voluntad de desarrollar el sector turístico, no puede disimularse la irregularidad de incluir en un presupuesto nacional una inversión privada como la destinada a la ampliación de las instalaciones del IRTRA de Retalhuleu. También es indisimulable la reducción de las obras viales, no sólo por lo que respecta al crecimiento de la infraestructura sino por sus efectos en la generación de puestos de trabajo para los sectores más modestos.

En cuanto al componente menor, Guate Compite, más se parece a una expresión de deseos que una realidad. Más allá de que la simple observación de las cifras es contradictoria con algún desarrollo, la perla de la corona está en las expectativas alrededor del TLC con los EEUU en función de inalcanzables paradigmas de competitividad, innovación y el famoso "clima" de inversión, donde la única realidad (más que modesta, en realidad) son las obras de infraestructura en puertos y aeropuertos.

En suma, del análisis del Presupuesto 2005 quedan claras las limitaciones financieras de este gobierno y su incapacidad para cambiar rumbos. Dentro de este marco, es

previsible que la acción política vaya a quedar circunscrita a las actividades de incidencia al nivel comunitario, en forma de descentralización (a cargo de la SCEP corre la reconquista del sistema de Consejos de Desarrollo) y el fortalecimiento y generalización del PRONADE y del SIAS.

En congruencia también con la profundización de la “modernización” y reforma del Estado iniciada durante la gestión de Álvaro Arzú se manifiesta la intención de racionalizar el gasto público en el sentido de una mayor focalización de las estrategias de combate a la pobreza (en principio, referidas a los 41 municipios más pobres y otros 70 algo menos pobres), finalidad sujeta a los avatares de la “política” criolla y que habrá que monitorear.

Como expresión del recelo del sector empresarial sobre el uso de “sus” impuestos, se aplica una política presupuestaria austera que tropieza con los efectos de una inflación en alza y la sujeción del Estado a la compra de servicios provistos por la propia empresa privada. Un objetivo adicional podría ser, con el fin de reducir las cargas fiscales de previsión social, la reforma del sistema de pensiones.

f). El gasto por Acuerdos de Paz

Tal vez por primera vez, en el presupuesto 2005 se cumple escrupulosamente con todas las metas cuantitativas de gasto acordadas para el año 2000. Pero esto, además de que persisten las críticas por la exigüidad de los presupuestos asignados a los entes rectores de políticas públicas como educación y salud (el MSPAS recibe menos del 54% del total de salud; el MINEDUC, el 77% de educación, y Cultura y Deportes, el 47%), es un argumento más para demostrar la necesidad de que las metas, como indican los Acuerdos sean revisadas al alza.

CUADRO 15
Asignación sectorial en cumplimiento de los Acuerdos de Paz
(millones de quetzales)

| SECTOR | META | ASIGNADO | % PIB |
|------------------------------|---------|----------|-------|
| Salud y Asistencia Social | 3,072.2 | 3,465.3 | 1.49 |
| Educación, Ciencia y Cultura | 5,795.3 | 6,373.0 | 2.74 |
| Vivienda | 348.9 | 352.9 | 1.52 |
| Seguridad Interna | 1,187.0 | 1,782.8 | 0.77 |
| Organismo Judicial | 628.4 | 810.5 | 0.35 |
| Ministerio Público | 395.7 | 435.6 | 0.19 |
| Defensa | 1,536.1 | 895.7 | 0.38 |

Elaboración propia con datos MINFIN

El Programa de Gasto Público Prioritario (PGPP)

Durante los años 2001 a 2003 el gobierno expresó en forma de metas de gasto su compromiso con los Acuerdos de Paz considerando una diversidad de programas que en la mayoría de los casos no tenían una correspondencia real con aquellos. Sin embargo, eran una muestra de adhesión y obligación que hoy ha desaparecido junto con un menoscabo real de su vigencia, siendo reemplazadas las vías del desarrollo socioeconómico que aquellos señalan, por paradigmas de crecimiento desvinculados de los propósitos de integración y equidad social.

El PGPP proporcionaba además ciertos puntos de referencia y parámetros para el monitoreo de la calidad del gasto público. En función de ellos el COS produjo iniciativas para la readecuación del presupuesto de ingresos y egresos de los últimos dos años. Por lo tanto, a continuación intentaremos reunir los programas actuales con los más o menos equivalentes de los años anteriores para analizar la evolución de sus asignaciones presupuestarias, tomando en cuenta la propuesta que realizara MINUGUA con motivo de la recalendarización de los Acuerdos de Paz del 2000 y que diera origen al PGPP del 2001.

| DESARROLLO RURAL | MINUGUA 2001 | APROBADO 2003 | APROBADO 2005 | PROPUESTA COS |
|---|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Totales | 697.7 | 1,640.8 | 891.6 | 2,035.0 |
| Acceso a tierras (FONTIERRAS y Fondo de garantía) | 600.0 | 262.6 | 217.5 | 600.0 |
| Resolución de conflictos (CONTIERRA) y registro de tierras | 76.7 | 257.6 | 10.0 | 35.0 |
| Regularización de la propiedad (CATASTRO) | 21.0 | 66.9 | 87.3 | 100.0 |
| Infraestructura rural (caminos, electrificación, silos) | n.i. | 488.4 | 147.8 | 600.0 |
| Inversión productiva (áreas de riego, manejo de cuencas) | n.i. | 182.1 | 204.0 | 250.0 |
| Servicios de desarrollo (capacitación y apoyo crediticio, fertilizantes) | n.i. | 383.3 | 225.0 | 450.0 |
| EDUCACIÓN | | | | |
| Totales | 1,541.3 | 4,031.4 | 4,829.8 | 5,508.4 |
| Pre Primaria | n.i. | 253.0 | 397.0 | 397.0 |
| Primaria | n.i. | 1,953.0 | 2,379.6 | 2,379.6 |
| PRONADE | 400.0 | 313.7 | 505.0 | 400.0 |
| Básico | n.i. | 249.3 | 340.5 | 500.0 |
| Diversificado | n.i. | 150.0 | 194.2 | 250.0 |
| Educación bilingüe | 20.0 | 222.2 | 264.9 | 300.0 |
| Alimentación escolar | 342.4 | 333.3 | 349.8 | 400.0 |
| Servicios de apoyo (textos, útiles, transporte, becas) | n.i. | 45.7 | 134.5 | 150.0 |
| Alfabetización | 644.9 | 70.2 | 76.8 | 76.8 |
| Extraescolar y capacitación para el trabajo | 29.0 | 50.8 | 90.6 | 180.0 |
| Capacitación de docentes | 10.0 | 60.0 | 51.6 | 60.0 |
| Reforma educativa y Comisión Consultiva | 95.0 | 7.1 | 12.5 | 15.0 |
| Infraestructura de educación (edificios y equipamiento) | n.i. | 323.0 | 32.7 | 400.0 |

| SALUD | MINUGUA 2001 | APROBADO 2003 | APROBADO 2005 | PROPUESTA COS |
|--|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Totales | 1,167.7 | 953.9 | 1,034.5 | 1,723.6 |
| Servicios de Promoción y Prevención (Medicina preventiva) | 1,070.1 | 482.2 | 333.5 | 950.0 |
| Extensión de Cobertura | 58.6 | 66.9 | 111.7 | 111.7 |
| Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) | n.i. | 38.8 | 41.2 | 41.2 |
| Mejoramiento de las Condiciones de Salud y Ambiente | n.i. | 24.5 | 21.4 | 25.0 |
| Agua y Saneamiento | n.i. | 330.2 | 526.7 | 526.7 |
| Medicina Popular y Tradicional | n.i. | 1.2 | 0.0 | 10.0 |
| Farmacias Populares | 25.0 | 0.0 | 0.0 | 45.0 |
| Asistencia a Desarraigados y Desmovilizados | 14.0 | 10.0 | 0.0 | 14.0 |
| TRABAJO | | | | |
| Totales | 41.3 | 31.8 | 33.2 | 81.8 |
| Fortalecimiento del MINTRAB (actividades centrales) | 19.7 | 16.4 | 13.2 | 19.7 |
| Fortalecimiento de la Dirección General de Trabajo | 4.6 | 2.2 | 2.3 | 12.0 |
| Fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo | 9.6 | 11.0 | 14.5 | 40.0 |
| Negociación colectiva, concertación y resolución de conflictos | 6.9 | 0.0 | 0.0 | 6.9 |
| Capacitación y Formación Profesional | 0.4 | 2.2 | 3.2 | 3.2 |
| VIVIENDA | | | | |
| Totales | 337.9 | 195.5 | 297.1 | 614.1 |
| Gasto Público en Vivienda. Programa regular (FOGUAVI) | 273.8 | 193.4 | 276.3 | 550.0 |
| Gasto Público en Vivienda (FONAPAZ, DAHVI y FONAVIPO) | 64.1 | 2.1 | 20.8 | 64.1 |
| SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA | | | | |
| Totales | 1,768.0 | 1,497.3 | 1,571.7 | 1,879.4 |
| Funcionamiento de la PNC (Gobernación) | 1,501.2 | 1,315.1 | 1,372.4 | 1,600.0 |
| Academia de la PNC y su fortalecimiento (Gobernación) | 58.4 | 25.2 | 41.3 | 70.0 |
| Sistema Penitenciario | 171.0 | 142.8 | 141.6 | 171.0 |
| Departamento de Inteligencia Civil | n.i. | 0.0 | 0.0 | 20.0 |
| Creación Consejo Asesor de Seguridad | n.i. | 0.0 | 0.0 | 2.0 |
| Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) | 37.5 | 14.1 | 16.4 | 16.4 |
| Regularización y despliegue de fuerzas militares | n.i. | 0.0 | 0.0 | |
| Reforma del sistema educativo del Ejército | n.i. | 0.0 | 0.0 | |
| DERECHOS HUMANOS | | | | |
| Totales | 110.1 | 66.9 | 367.3 | 427.0 |
| Resarcimiento y reparaciones | 29.1 | 14.0 | 300.0 | 300.0 |
| Compromiso Contra la Impunidad (COPREDEH) | 37.0 | 10.7 | 8.1 | 0.0 |
| Compromiso Contra la Impunidad (PDH) | 44.0 | 40.0 | 55.0 | 100.0 |
| Comisión de Búsqueda de Desaparecidos | n.i. | | | 20.0 |
| Comisión por la Paz y la Concordia | n.i. | | | 2.0 |

| IDENTIDAD Y DERECHOS INDÍGENAS | MINUGUA 2001 | APROBADO 2003 | APROBADO 2005 | PROPUESTA COS |
|--|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Totales | 9.9 | 1.3 | 0.0 | 11.0 |
| Funcionamiento de Comisiones Paritarias | 3.9 | 1.3 | 0.0 | 5.0 |
| Defensoría de los Indígenas | 6.0 | 0.0 | 0.0 | 6.0 |
| GÉNERO | | | | |
| Totales | 17.0 | 9.5 | 13.0 | 34.0 |
| Defensoría de la Mujer Indígena (COPREDEH) | 6.0 | 2.2 | 2.0 | 6.0 |
| Apoyo a la política de mujer (educación) | n.i. | | | 3.0 |
| Asistencia Social y Atención a la Mujer Trabajadora | n.i. | | | 3.0 |
| Secretaría Presidencial de la Mujer | 10.0 | 5.9 | 10.2 | 20.0 |
| Foro Nacional de la Mujer | 0.5 | 0.9 | 0.0 | 1.0 |
| Participación de la Mujer en el Desarrollo. Integración Productiva. (MAGA, Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural) | 0.5 | 0.5 | 0.8 | 1.0 |
| SISTEMA DE JUSTICIA | | | | |
| Totales | 69.7 | 1,231.0 | 1,316.2 | 1,392.0 |
| Gasto Público en Justicia. OJ (Tesoro) | n.i. | 1,173.2 | 1,246.1 | 1,300.0 |
| Servicio Público de Defensa Penal | 67.7 | 57.8 | 70.1 | 90.0 |
| Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de Justicia | 2.0 | | | 2.0 |
| PARTICIPACIÓN y TRANSPARENCIA | | | | |
| Totales | 207.5 | 157.2 | 190.1 | 204.4 |
| Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo | 15.0 | 12.1 | 15.8 | 15.8 |
| Capacitación Municipal (UTM) | 5.0 | | | 10.0 |
| Fiscalización (Contraloría General de Cuentas) | 121.4 | 100.2 | 121.8 | 125.0 |
| Descentralización y Desconcentración ((SIAF III) | 63.7 | 42.8 | 51.6 | 51.6 |
| Política de Desarrollo Humano Integral.(SNIP) | 2.4 | 2.0 | 0.9 | 2.0 |
| COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE PAZ | | | | |
| Totales | 4.2 | 4.2 | 8.3 | 15.0 |
| Reasentamiento (Asistencia de Reinserción) | 2.0 | 2.0 | 0.0 | 5.0 |
| Normatividad Consuetudinaria (Comisiones Paritarias) | 1.3 | 1.3 | 0.0 | 5.0 |
| Fase de Incorporación Definitiva (Asistencia a Lisiados) | 0.9 | 0.9 | 8.3 | 5.0 |

A nexos





ANEXO 1

●●●●●●●●●● **A**nálisis y posición ●●●●●●●●●●

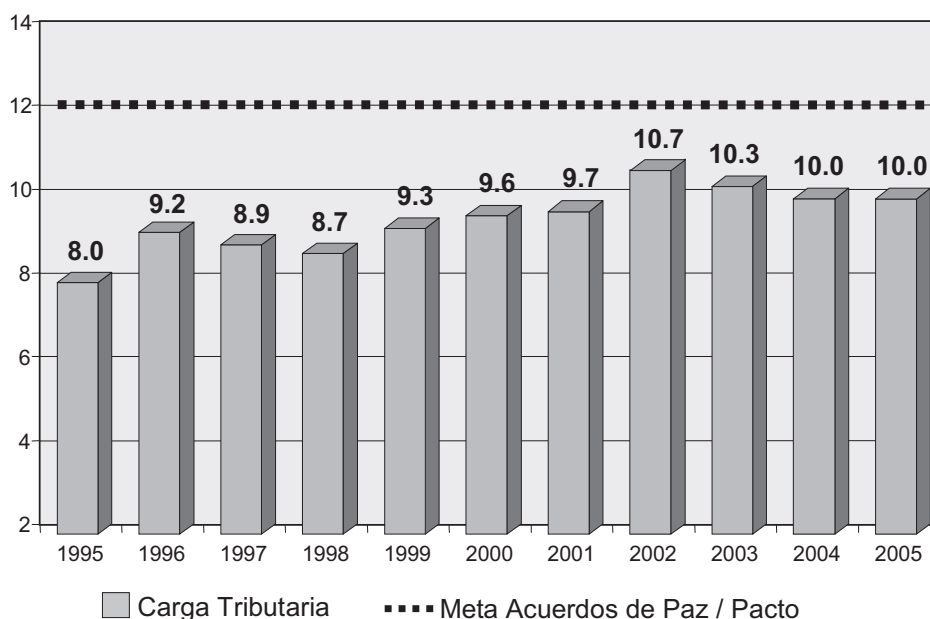
Presupuesto 2005

Ingresos del estado

El presupuesto 2005 contempla un alza en la carga tributaria, del 9.7% al 10.0%, la cual es inferior a la carga del año 2003-2002 (10.3% -10.6% del PIB respectivamente), lo cual demuestra dos situaciones:

- La reforma tributaria, llamada por el Gobierno “Pacto Fiscal” fracasó en la restitución de los ingresos tributarios; y
- La SAT no ha hecho bien su trabajo de castigar la evasión y defraudación fiscal, a pesar de las denuncias que diversos sectores han hecho sobre el tema.

GRAFICA 1
Carga tributaria 1995-2005



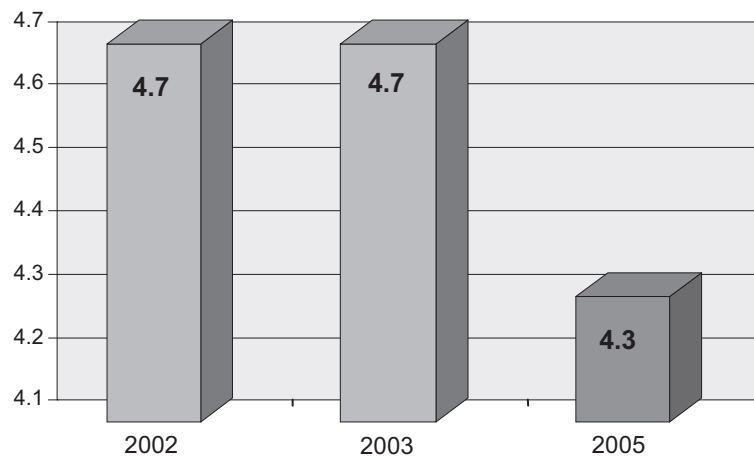
Las exenciones y exoneraciones hacen que la carga tributaria sea muy baja. Según cálculos de la SAT, equivalen al 12% del PIB.

Se conoce la existencia de un plan de fiscalización por parte de la SAT, pero este no ha sido revelado. Por otro lado, las metas de recaudación no aparecen en la página web de la SAT. Lo anterior no da indicios de una mayor transparencia por parte del ente encargado de la administración tributaria, ya que no es posible juzgar su desempeño con base en resultados. El sector privado trabaja con base en resultados, por lo tanto los funcionarios que provienen de dicho sector deberían aplicar los mismos principios en la administración pública.

Es preocupante observar que el Gobierno no ha planteado públicamente ninguna estrategia para atacar la evasión ni mucho menos para controlar la fuga de recursos tan elevada que se da por los privilegios que se mantienen en el sistema impositivo guatemalteco.

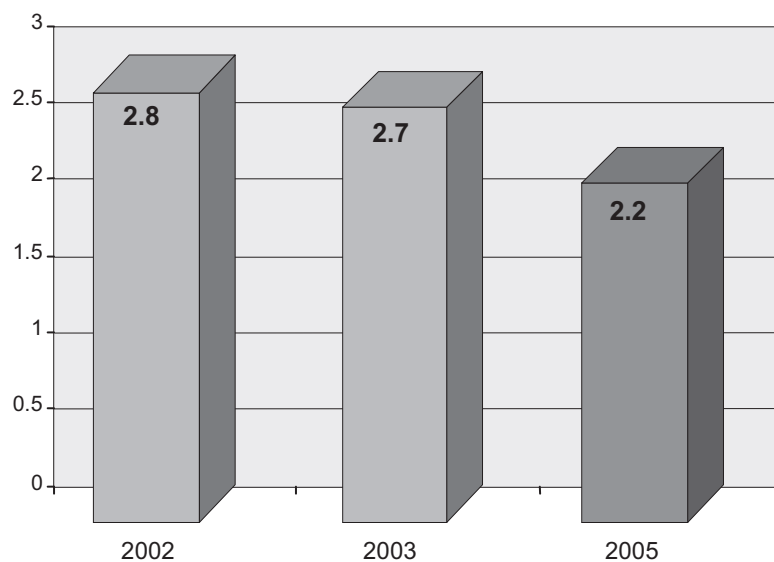
El Presupuesto 2005 es poco transparente respecto al origen de un monto elevado de recursos, los cuales equivalen a 0.7% del PIB. No se sabe si corresponden a nuevos impuestos, a un efecto de mayor recaudación de la SAT o incluso es una forma de reducir las metas tributarias de recaudación por parte de la SAT y hacer ver que esta entidad cumple con su trabajo. La última aseveración se apoya sobre la base de la caída en la recaudación del IVA respecto al año 2003 (se registro una disminución de Q354 millones), lo cual es inexplicable en un contexto de mayor crecimiento económico y ningún tipo de cambios en la legislación referente al IVA (ver gráfica).

GRAFICA 2
Caída del IVA en el 2005 (% del PIB)



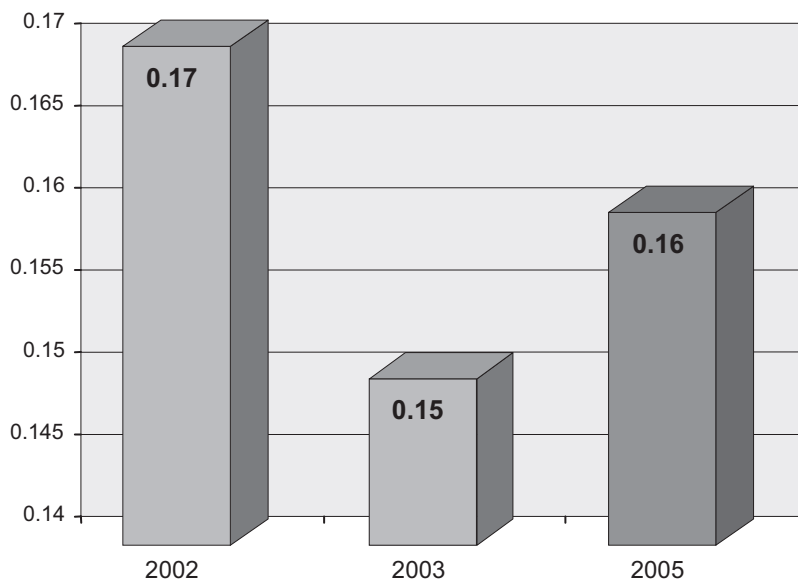
En el caso de los ingresos directos, la caída es explicable, ya que la tasa del IETAAP es menor que la del IEMA. Además que tiene muchas concesiones para empresas con el margen bruto bajo, empresas con pérdidas, maquilas, etc. El impuesto sobre la renta registro una caída de Q1,011.5 millones.

GRAFICA 3
Caída de los impuestos directos en el 2005 (% del PIB)



La modificación realizada al impuesto a las bebidas alcohólicas tampoco resultó en un aporte significativo a la recaudación. Su efecto fue tan solo de 0.02% del PIB, lo cual no alcanzó ni siquiera para recuperar la recaudación que se tenía en el año 2002. Durante gran parte del año 2003 dicho impuesto no existió.

GRAFICA 4
Caída de los impuestos directos en el 2005 (% del PIB)



El COS recomienda:

- a. La instalación inmediata de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF).
- b. Impulsar la iniciativa de Ley de creación de un ente integrado de combate al contrabando y la evasión fiscal.
- c. Conformar una comisión Multipartidaria en el Congreso de la República que investigue las denuncias de evasión fiscal.
- d. La presentación de un Programa de Gasto Público prioritario para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- e. La discusión de nuevas medidas tributarias, ya que de lo contrario el Estado se debilitará más y será imposible rescatar los Acuerdos de Paz.

Las medidas planteadas en mayo 2004 por el COS deberían tomarse en cuenta en una próxima convocatoria al Pacto Fiscal, que sea verdaderamente participativa y un ejercicio genuino de inclusión con base en el equilibrio de la diversidad guatemalteca. Estas medidas incluyen: impuesto a los débitos bancarios, impuesto a los cigarrillos, vehículos de lujo e impuesto a las tierras ociosas entre otras.

Balance fiscal y deuda

El déficit fiscal continúa restringido, a pesar de que la economía se encuentra estancada. Se espera que se ubique en el año 2005 en 1.8% del PIB, mientras que para finales del 2004 estaría en el 1.5%.

La cobertura del déficit se realiza con deuda interna, la cual es más costosa que la deuda externa. Según estimaciones del INDH, el costo para el año 2004 de la deuda interna sería de 16% mientras que la deuda externa de tan solo 6%. Aunque los bonos que forman parte de la deuda externa tienen un costo de casi 10% mientras que los préstamos de tan solo 4.5%.

Es ilógico y lesivo para los intereses del Estado que el Ministerio de Finanzas Públicas haya incrementado la deuda en el año 2004 para usarla en el año 2005, cuando se observa una reducción de los depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala.

El Gobierno utilizará 1,800 millones de quetzales, los cuales a una tasa del 8%, habrían representado un costo de Q144 millones de quetzales para el Estado por concepto de pago de intereses. En un escenario de incremento de tasas de interés del 2% respecto al 2004, el ahorro habría representado tan sólo Q36 millones. Por lo tanto, estas operaciones de sobre-endeudamiento, le representaron al gobierno un “ahorro” igual a una pérdida neta de más de Q100 millones.

Gasto público

En 2005 el gasto público será equivalente a menos del 13% del PIB y la carga tributaria con suerte alcanzará el 10%. El Estado contará con menos recursos y gastará menos (como proporción del PIB) que en 2004 y 2003. No se observan cambios significativos en la estructura del presupuesto, con la excepción positiva de la reducción en el gasto militar.

El presupuesto 2005 contempla una pequeña recuperación en el gasto de salud. Las asignaciones para desarrollo rural son insuficientes, incluso menores que en años anteriores, a pesar de estar incluidas en el Programa de reactivación económica.

Existe un mejor sentido de dirección debido a la existencia de un Programa de reactivación que identifica las prioridades del gobierno. Sin embargo, este programa es poco ambicioso, incluye escasos programas nuevos o incrementos a los mismos. Por lo tanto, es poco factible que se observe un impacto significativo en el crecimiento económico derivado de dicho plan.

Aparentemente se da un fuerte incremento en el Presupuesto del Ministerio de Educación, pero esto se debe al traslado de los almuerzos escolares del MAGA. El crecimiento incluyendo la alimentación escolar en el 2004 en el MINEDUC, daría como resultado un alza de tan sólo el 7%, lo cual está apenas por encima de la inflación, la cual estaría en 6% durante el año 2005.

Los incrementos más importantes en el Ministerio de Educación están ubicados en programas de educación bilingüe, tele secundaria, juntas escolares, lo cual es positivo. El gasto del Ministerio de Salud crece muy poco, en un 4%, con lo cual se reduce en términos reales y respecto al PIB.

El presupuesto no atiende el reclamo por la tierra y la alta conflictividad en el campo, es insuficiente la atención al desarrollo rural. Incluso se, reduce la asignación a FON-TIERRAS, electrificación rural y se mantiene una insignificante asignación de recursos para las MIPYMES rurales.

Propuesta del COS

1. El COS propone un Programa de Gasto Público Prioritario para la Paz 2005 que fortalece el gasto en instituciones y programas en: educación, salud y vivienda, así como en desarrollo rural, justicia, derechos humanos y seguridad. La propuesta incrementa el gasto en Q1,231.4 millones equivalentes al 3.4% del PIB para el presupuesto 2005. El presupuesto 2005 se incrementa de Q31,776.1 millones a Q33,007.5 millones.
2. Frente al compromiso de aumentar progresivamente el gasto público, con énfasis en el gasto e inversión social establecidos en los Acuerdos de Paz y en el marco de un aumento de las demandas sociales y estancamiento de la economía, se propone una flexibilización en el manejo del déficit fiscal, el cual podría pasar de 1.8% del

PIB a 2.2% del PIB en el 2005, lo cual equivale a Q825.1 millones. La flexibilización del déficit fiscal debe estar condicionada al impulso de varias medidas:

- La instalación inmediata de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal para la discusión de nuevas medidas tributarias y la creación por Ley del ente integrado de combate al contrabando y la evasión.
 - Reorientar la política de endeudamiento, con el fin de reducir sus costos. La opción más sana es recurrir a préstamos con la banca multilateral. Estos préstamos incluyen tasas de interés más bajas, plazos más largos y periodos de gracia que reducen el costo del endeudamiento, así como mayor transparencia en el uso de los recursos.
 - Cambiar el régimen de devolución de IVA a los exportadores por uno de entrega de constancias de retención (lo cual no genera costos financieros para las empresas exportadoras y evita la posibilidad de fraudes fiscales). Estas constancias de retención serán consolidadas por el exportador en su declaración jurada mensual del IVA. Una opción interesante y que podría eliminar dos problemas (retraso en la entrega del crédito y entrega fraudulenta), es que las empresas que se dedican a la exportación emitan certificados de exención por el concepto del IVA que sería pagado por la adquisición de insumos para el proceso productivo.
3. Reducir el gasto público, que se constituye en una violación de los Acuerdos de Paz y que contradice las prioridades establecidas en los mismos, a través de las siguientes medidas:
- La reducción del presupuesto militar en Q66.5 millones establecido en el presupuesto 2005 de 766.5 millones a Q700 millones, el presupuesto de la SAE en Q2 millones, de la SOSEP en Q7.4 millones y de la SAAS en Q14 millones;
 - La eliminación del pago a las Ex-PAC por concepto de Q300 millones por considerarlo lesivo; y
 - La eliminación del presupuesto de COPREDEH de Q9.1 millones, al considerar que no se justifica mantener una oficina de derechos humanos en el Estado que duplica las funciones de la PDH.

CUADRO 1

| RUBROS A ELIMINAR O REDUCIR | | | | | |
|-----------------------------|---------------|-------------|------------|--------------|------------|
| INSTITUCIÓN/CONCEPTO | MILLONES DE Q | REDUCCIONES | % PIB | PROPUESTA | % PIB |
| Ex PAC | 300 | 300 | 0.1 | 0 | 0.0 |
| COPREDEH | 9.1 | 9.1 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| Seguridad Vice y Pres | 114 | 14 | 0.0 | 100 | 0.0 |
| SAE | 16 | 2 | 0.0 | 14 | 0.0 |
| Ejército | 766.5 | 66.5 | 0.0 | 700 | 0.3 |
| SOSEP | 52.4 | 7.4 | 0.0 | 7.4 | 0.0 |
| Totales | 1258 | 399 | 0.2 | 821.4 | 0.4 |

CUADRO 2
Programas a incrementar en millones de quetzales

| INSTITUCIÓN/ CONCEPTO | ASIGNACIÓN PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005 | INCREMENTOS MILLONES DE QUETZALES | % PIB | PROPUESTA MILLONES DE QUETZALES | % PIB |
|---|---|-----------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
| Desarrollo Rural | 492.1 | 372.9 | 0.21 | 865 | 0.37 |
| FONTIERRAS | 255 | 45 | 0.11 | 300 | 0.13 |
| Fondo de Garantía FONTIERRAS | 0 | 150 | 0.00 | 150 | 0.06 |
| CONTIERRA | 10 | 5 | 0.00 | 15 | 0.01 |
| CATASTRO | 60 | 90 | 0.03 | 150 | 0.06 |
| Servicios de Infraestructura Productiva | 100.1 | 49.9 | 0.04 | 150 | 0.06 |
| Apoyo a MYPYMES rural | 67 | 33 | 0.03 | 100 | 0.04 |
| Justicia, DDHH y Seguridad | 725.7 | 379.2 | 0.31 | 1,104.9 | 0.47 |
| PDH | 55.6 | 6.4 | 0.02 | 62 | 0.03 |
| Defensoría de la Mujer Indígena | 1.9 | 4.1 | 0.00 | 6 | 0.00 |
| Organismo Judicial | 566.2 | 333.8 | 0.24 | 900 | 0.39 |
| Instituto de la Defensa Público Penal | 65.1 | 24.9 | 0.03 | 90 | 0.04 |
| Academia de la PNC | 36.9 | 10 | 0.02 | 46.9 | 0.02 |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 1,867.67 | 75.3 | 0.80 | 1,942.969 | 0.83 |
| Actividades centrales | 278.13 | 52.3 | 0.12 | 330.425 | 0.14 |
| Evaluación del EC/SIAS | 0 | 6 | 0.00 | 6 | 0.00 |
| Diseño de programa atención de emergencias medicas en el primer nivel de atención rural y comunitario | 0 | 0.8 | 0 | 0.8 | 0.00 |
| Estudios para incorporación de practicas de medicina Ind..y tradicional | 0 | 2 | 0.00 | 2 | 0.00 |
| Remuneración de facilitadores y vigilantes de Salud Comunitaria EC/SIAS | 0 | 3 | 0.00 | 3 | 0.00 |
| Registro de facilitadores EC/SIAS | 0 | 40 | 0.00 | 40 | 0.02 |
| Servicios de Salud Ambiental | 21.433 | 2 | 0.01 | 23.433 | 0.01 |
| Control de Vectores | 6.411 | 2 | 0.00 | 8.411 | 0.00 |
| Servicios de salud a las personas | 1,463.23 | 8 | 0.63 | 1471.232 | 0.63 |
| Programa de Accesibilidad de Medicamentos | 41.737 | 8 | 0.02 | 49.737 | 0.02 |
| Prevención de la Salud | 339.987 | 13 | 0.15 | 352.987 | 0.15 |
| Programa de Atención integral a la Mujer y a la Salud Materno Infantil | 72.363 | 10 | 0.03 | 82.363 | 0.04 |
| Asistencia a Desarraigados y Desmovilizados | 0 | 3 | 0.00 | 3 | 0.00 |
| Ministerio de Educación | 4,612.36 | 220.729 | 1.98 | 4,833.084 | 2.08 |
| Actividades centrales | 307.546 | 9 | 0.13 | 316.546 | 0.14 |
| Desarrollo Curricular y Capacitación Docente | 51.632 | 9 | 0.02 | 60.632 | 0.03 |
| Actividades Comunes a los Programas | 51.814 | 10.8 | 0.02 | 62.614 | 0.03 |
| Jurados de Oposición | 0.81 | 0.8 | 0.00 | 1.61 | 0.00 |
| Dirección y Coordinación Educación Bilingüe | 12.778 | 10 | 0.01 | 22.778 | 0.01 |
| Pre primaria, Primaria, Básico y Diversificado | 4,021.77 | 200.929 | 1.73 | 4222.698 | 1.81 |
| Administración y docencia Urbana | 1,101.55 | 93.631 | 0.47 | 1195.182 | 0.51 |
| Administración y Docencia Rural | 1,262.33 | 107.297 | 0.54 | 1369.622 | 0.59 |
| FOGUAVI | 316.715 | 183.285 | 0.14 | 500 | 0.21 |
| Transferencia de capital | 276.297 | 183.285 | 0.12 | 459.582 | 0.20 |
| Totales | 8,014.54 | 1231.414 | 3.44 | 9245.953 | 3.97 |
| Déficit Fiscal | 4,295.20 | 825.14 | 0.4 | 5,120.34 | 2.2 |



ALZA DEL COSTO
DE LA VIDA
TAMBIÉN ES
VIOLENCIA

ANEXO 2

Presupuesto 2005

Una oscura negociación entre gobierno y genocidas

El COS denuncia

El Congreso de la República incumplió el compromiso asumido el 8 de junio, con el movimiento social y popular de convocar a audiencias públicas para la discusión amplia y transparente del Presupuesto del Estado 2005 y de incluir un Programa de Gasto Público para la paz en el presupuesto. La apresurada aprobación del Presupuesto del Estado, *evidencia que fue el fruto de oscuras negociaciones entre las mafias, y el poder económico tradicional*. La aprobación del presupuesto *se vio ensombrecida por intereses particulares y partidarios, al negociar*: la Presidencia del Congreso de la República y su nueva Junta Directiva, el pago a las ex-PAC por Q445 millones, el aumento al Presupuesto del Congreso de la República por más de Q30 millones para incrementar el salario a los diputados, el aumento al presupuesto del Ejército, la repartición del listado de obras entre diputados, la elección de los magistrados de la CSJ, la no aprobación de la CICIACS y la OACDH, así como la impunidad para el partido del general genocida.

Análisis del contenido del Presupuesto 2005

Guatemala sigue en una profunda crisis de sus finanzas públicas, las medias tributarias aprobadas no modificaron la situación de insuficiencia de recursos, persistente déficit fiscal e inequidad de la estructura tributaria, dificultando seriamente la gobernabilidad actual. La salida fácil es el incremento del endeudamiento público y reducción del gasto y la inversión pública. Hasta los Organismos Financieros Internacionales, a través de canales informales, expresan su asombro e indignación ante la política fiscal del Gobierno. El presupuesto aprobado refuerza la disminución de las funciones del Estado, sin enfrentar la crisis económica ni el empobrecimiento de la población. En general, constituye la anulación de la política fiscal como instrumento de reactivación económica, desarrolló y búsqueda de equidad que facilite los consensos por la vía democrática y habilite un ambiente de competitividad incluyente.

El presupuesto 2005 contempla una carga tributaria, del 9.7% al 10.0% del PIB, la cual incluye artificios y cambios contables que, si no se hubiesen realizado, la carga tributaria no sería mayor al 9.5% del PIB. Los ingresos tributarios son inferiores a la carga tributaria del año 2003-2002 (10.3% – 10.6% del PIB). Todo ello evidencia:

- a. *La reforma tributaria, llamada por el Gobierno “Pacto Fiscal” fracasó en la restitución de los ingresos tributarios, beneficiando al sector empresarial.* La supresión del IEMA y su sustitución por el IETAAP representará una caída en los ingresos directos. La tasa del IETAAP es menor que la del IEMA, disminuyendo hasta desaparecer en el 2007, y otorga muchas concesiones para las empresas con el margen bruto bajo, empresas con pérdidas, maquilas etc. La modificación al impuesto de bebidas alcohólicas tampoco resultó en un aporte significativo a la recaudación y no alcanza ni siquiera a recuperar los ingresos que se tenía en el año 2002. El resultado es una mayor proporción de impuestos indirectos (75.4%) y disminución de los directos (24.6%) agudizando la regresión e injusticia del sistema tributario.
- b. *La SAT no cumple con su cometido de investigar y castigar la evasión y defraudación fiscal,* a pesar de las denuncias que diversos sectores han hecho sobre el tema (Diputados en el Congreso de la República entregaron un listado) al identificar a 100 grandes contribuyentes que adeudan al fisco alrededor de Q5,000 millones. No hay claridad sobre las metas de recaudación y no ha sido revelado el plan de fiscalización por parte de la SAT, que ya evidencia no tener impacto en la recaudación. El gobierno no ha planteado públicamente ninguna estrategia para atacar la evasión y el contrabando.

El déficit fiscal asciende a 2% del PIB, el financiamiento se realizará fundamentalmente con deuda interna favoreciendo al sector financiero nacional; variaciones de caja, y; en menor proporción con endeudamiento externo (que tiene mejores plazos y condiciones). El mayor endeudamiento interno, a través de la venta de bonos incrementará las tasas de interés y disminuirá el crédito productivo afectando la reactivación económica y el empleo. Lo cual obligará al Banguat a seguir emitiendo mayor cantidad de OMAs, aumentando el costo de la política monetaria y beneficiando a los banqueros.

La deuda pública se incrementa en un 34% respecto al 2004 alcanzando los Q6,152.2 millones (equivalente al 2.64% del PIB), lo cual representa el 20% del presupuesto nacional y se constituye en una pesada carga para el Estado. Adicionalmente, es ilógico y lesivo para los intereses del Estado que el Ministerio de Finanzas Públicas haya incrementado la deuda en el año 2004 para usarla en el 2005 pagando intereses que representan una pérdida neta de más de Q100 millones.

El gasto público será equivalente a menos del 13% del PIB. El Estado contará con menos recursos y gastará menos (como proporción del PIB) que en 2004 y 2003. El gasto social tiene un ligero incrementó al pasar de 5.3% del PIB en 2004 a 5.6% en el 2005, el cual es insignificante para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza.

Aunque el presupuesto 2005 respeta las metas mínimas establecidas en los Acuerdos de Paz para salud, educación y vivienda, estas ya no pueden ser consideradas como un indicador válido. Las metas establecidas en 1996 para ser alcanzadas en el 2000 se cumplieron relativamente durante todo el periodo 2000-2004, representando pequeños aumentos que dependen de la variación del PIB. Hoy se hace necesario una actualización de las metas de gasto e inversión social para el periodo 2005-2008.

El gasto del Ministerio de Salud se reduce en términos reales y respecto al PIB. **El Presupuesto de Educación** es de 2.7% del PIB, debido al traslado de los almuerzos escolares del MAGA al MINEDUC. El crecimiento presupuestario en educación incluyendo la alimentación escolar, daría como resultado una reducción real por habitante. **En vivienda** se cumple con la asignación del 1.5% (Q353 millones) de los ingresos tributarios, no obstante el déficit habitacional supera el millón y medio de viviendas y durante los últimos 4 años el porcentaje del PIB ejecutado para vivienda no a superado el 0.2% del PIB.

Las asignaciones para desarrollo rural son insuficientes y menores que en el gobierno anterior, a pesar de estar incluidas en el Programa de reactivación económica. El presupuesto no atiende el reclamo por la tierra y la alta conflictividad en el campo, reduciendo la asignación a FONTIERRAS, CONTIERRA, electrificación rural y manteniendo una insignificante asignación de recursos para las MIPYMES rurales, y el Catastro. Finalmente no existe un fortalecimiento en términos reales para el presupuesto del Organismo Judicial, la PDH, el Instituto de Defensa Público Penal, y la Defensoría de la Mujer Indígena.

El COS propone retomar el camino mediante el impulso de las siguientes acciones, con el fin de abrir el dialogo y la confianza política, apuntalando hacia una mínima gobernabilidad mediante la obtención de los resultados:

- **La instalación inmediata de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal**, integrada con criterios de representatividad y capacidad técnica, dominio de la problemática fiscal y de los Acuerdos de Paz, y con equilibrio (Gobierno, partidos políticos, empresarios y organizaciones sociales), para la discusión de la política fiscal.
- **Frenar ya el endeudamiento público y el déficit fiscal por la vía tributaria.**
- **La instauración de un IETAAP, con tasa igual o mayor al IEMA anterior.**
- **Eliminar las exenciones de tributación directa a las maquilas como establecen los Acuerdos de Paz con la Organización Mundial del Comercio (OMC).**
- **La creación por Ley del ente integrado de combate al contrabando y la evasión.**

- **El impulso de un Programa de Gasto Público Prioritario para la Paz 2005** que fortalezca el gasto y las instituciones y Programas de educación, salud, vivienda y desarrollo rural, así como de justicia, derechos humanos y seguridad; focalizándose en las áreas de mayor pobreza en el país.
- **Cambiar el régimen de devolución de IVA a los exportadores** por uno de entrega de constancias de retención (lo cual no genera costos financieros para las empresas exportadoras y evita la posibilidad de fraudes fiscales). Estas constancias de retención serán consolidadas por el exportador en su declaración jurada mensual del IVA.
- **Establecer por fin elementos de auditoria que reduzcan la corrupción.**
- **Reducir el presupuesto, que contradice las prioridades establecidas en los Acuerdos de Paz y eliminar el que se constituye en una violación de los Acuerdos de Paz: Reducir el presupuesto militar a Q700 millones, la SAE a Q14 millones, la SOSEP a Q45 millones y el presupuesto de la SAAS a Q100 millones. Eliminar el pago a las ex-PAC por concepto de Q445 millones por considerarlo lesivo; y el presupuesto de COPREDEH de Q9.1 millones, al considerar que no se justifica mantener una oficina de Derechos Humanos en el Estado que duplica las funciones de la PDH, así como el de la Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz que duplica las funciones de SEPAZ.**

Otra Guatemala es Posible

Noviembre de 2004



• • • • • **Otra Guatemala es posible** • • • • •



Colectivo de Organizaciones Sociales

COS

Con el apoyo de:

