



Informe al Congreso

Informe al Congreso No.39

Guatemala, diciembre 1998

Análisis de la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 1997

INTRODUCCION

En el Informe al Congreso No.36, en que se analizó el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1997, se concluyó que era imperante llevar a cabo la modernización del Estado para poder cumplir con las metas de los Acuerdos de Paz, sin embargo en este momento aún está inconclusa dicha modernización. Otro aspecto que se trató es el tema de la venta de activos del Estado y se concluyó que el monto esperado por esa vía era demasiado ambicioso. Algunas de las recomendaciones fueron que se fiscalizaran los Fondos Sociales y que se emplearan los recursos provenientes de la venta de activos para amortizar la Deuda Pública. También es importante destacar que la existencia de reglas claras y estables es fundamental para que sea posible alcanzar las metas del Estado y se logre una adecuada fiscalización. Lamentablemente, se observa que en la ejecución de dicho presupuesto no se tomaron en cuenta las recomendaciones mencionadas.

En este documento se analiza la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 1997 (PE/97) de una manera consistente con la evaluación del Proyecto de Presupuesto para el mismo año. En primer lugar se presenta un análisis general de los ingresos del Estado donde se destacan los aspectos más relevantes ocurridos con los ingresos corrientes y de capital. También se hacen consideraciones referentes al crédito fiscal y a deficiencias en los mecanismos de registro de los ingresos tributarios. Luego se hace un análisis de los egresos de acuerdo a la clasificación tradicional del presupuesto. Además se presenta un análisis del gasto social haciendo énfasis en el sector salud y educación. Por último se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones.

INGRESOS DEL ESTADO

Los ingresos totales del Gobierno están conformados por los ingresos corrientes y los ingresos de capital. Los ingresos corrientes, consignados en el Informe de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1997, fueron Q.9,788 millones, mientras que los de capital sumaron Q.3,565 millones. Sin embargo, estos datos no concuerdan con los del Informe Sobre la Situación Financiera del Gobierno, divulgados por el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), que muestran que en el Informe de Liquidación del PE/97 no se reportaron Q.592.5 millones de ingresos tributarios con destino específico. La respuesta del MFP respecto a esta discrepancia es que el departamento encargado de llevar la contabilidad del presupuesto maneja una clasificación diferente de la que maneja la Dirección de Análisis Fiscal. Por esta razón, tanto en la elaboración del presupuesto como en su liquidación, hasta 1997 no se han incluido los ingresos del IVA, del Impuesto Único Sobre Inmuebles, del Impuesto de Circulación de Vehículos, del Impuesto Sobre Bebidas Alcohólicas y Gaseosas y del impuesto de salida del país, que tienen una asignación específica (e.g. para las municipalidades, fondos para la paz y otros entes).

Como un caso extraordinario, en los resultados del 97 tampoco se reportaron Q.87.8 millones del IVA por importaciones, debido a cambios en los procedimientos contables operados en agosto del 97, que no fueron tomados en cuenta en las delegaciones de aduanas en las almacenadoras. Este

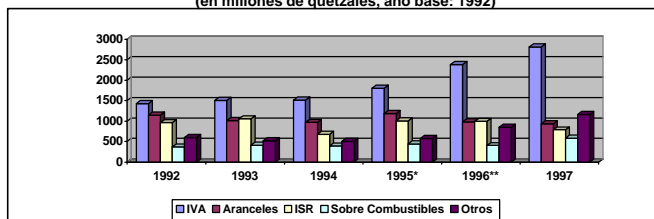


subregistro fue detectado en fecha posterior a la de preparación del Informe de Liquidación del PE/97. Asimismo, existe cierta contradicción en cuanto a la forma de registrar los ingresos provenientes del cobro de regalías petroleras, ya que en el Informe de Liquidación del Presupuesto se toman como ingresos no tributarios, mientras que en el Informe de Situación Financiera se incluyen como ingresos tributarios.

Respecto a los ingresos tributarios, en este documento se tomarán en cuenta los reportados en la situación financiera del Gobierno, ya que es evidente que en la contabilidad del presupuesto se observaron deficiencias importantes que reducen el impacto de los mismos.

Los ingresos corrientes son los ingresos regulares y ocasionales percibidos por los distintos entes del sector público. En 1997 el 95.6% de los ingresos corrientes correspondieron a ingresos tributarios efectivamente percibidos, entre los que destacan los ingresos netos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por Q.4,008.5 millones (brutos por Q.4,523.3 millones, menos Q.514.8 millones devueltos por crédito fiscal, lo cual corresponde a 42.1% de los ingresos tributarios), los impuestos a las importaciones, que recaudaron Q.1,511.6 millones (15.9% de los ingresos tributarios), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que, incluyendo el impuesto sobre productos financieros y el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias, recaudó Q.1,263.3 millones (13.3% de los ingresos tributarios), los impuestos al consumo de combustibles derivados del petróleo, que generaron Q.933.9 millones, equivalentes al 9.8% de los ingresos tributarios, y el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISET) que, excluyendo los Q.75.1 millones de la obligación liquidada con vales tributarios o compensada con créditos del IVA pendientes de devolución, recaudó Q.901.4 millones (9.5% de los ingresos tributarios). El resto de los ingresos tributarios, Q.894 millones, incluyen los impuestos sobre cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas, al patrimonio (incluido el IUSI), circulación de vehículos, timbres y papel sellado, pasajes internacionales, regalías petroleras (que en la liquidación del PE/97 se contabilizan como ingresos no tributarios) y otros ingresos de menor importancia, que en conjunto representaron el 9.4% de la recaudación tributaria total.

Ingresos Tributarios Reales
(en millones de quetzales, año base: 1992)



*A partir de 1995 incluye ingresos tributarios con destino específico

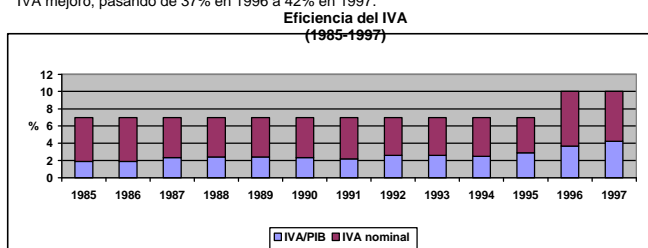
**En 1996 y 1997 "Otros" incluye ingresos por ISET

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, MFP

En 1997 la diferencia entre los ingresos tributarios ejecutados y los presupuestados fue mínima (apenas 0.5% menos). En términos nominales los ingresos tributarios se incrementaron en un 13% respecto al año anterior. La carga tributaria aumentó una décima de punto porcentual respecto al año 96, para ubicarse en 8.8% del PIB. Para 1998 se presupuestó una carga tributaria del 9.7% y en 1999 se trataría de llegar a la meta mínima contemplada en los acuerdos de paz, que es 11.4% del PIB, lo cual es muy ambicioso si se toma en cuenta que la carga tributaria únicamente superó la barrera del 9% durante 1977 y 1978, en los últimos 33 años, y que alcanzar tal nivel únicamente será posible si se realiza una reforma profunda del sistema tributario, que aún no se visualiza en el horizonte.

Al comparar los ingresos nominales del 97 con los del 96, se deduce que los impuestos que mejor funcionaron fueron el impuesto a los derivados del petróleo, que subió un 54%, y el IVA, que creció un 26.4%. Los que descendieron más fueron el IUSI (-45%) y el ISR (-15%).

El IVA contribuyó decisivamente al aumento de la recaudación, aportando más de la mitad del aumento en quetzales nominales de la misma entre 1996 y 1997. La relación (IVA/PIB)/tasa del IVA mejoró, pasando de 37% en 1996 a 42% en 1997.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas - MFP (1985 - 1997)

Por su parte el ISR continuó con la tendencia errática que lo ha caracterizado durante los últimos 10 años, reduciéndose su recaudación durante éste debido a que los recursos obtenidos por el ISET fueron acreditables al pago del ISR. Al preparar el presupuesto de 1997 el Gobierno obvió aparentemente el impacto de dicha situación, por lo que se proyectaron Q.2,586.5 millones en concepto de ambos rubros. De estos sólo se obtuvieron Q2,164.7 millones efectivos, o sea Q.421.8 millones menos. De no haber sido por este error en la estimación de los ingresos por el ISR y el ISET, como algo fuera de lo común, se habrían superado las proyecciones de ingresos tributarios durante 1997.

Como complemento de los ingresos corrientes se encuentran los ingresos de capital, conformados principalmente por el endeudamiento público. Los ingresos de capital afectan el pasivo de las instituciones públicas, por endeudamiento, cambios en el patrimonio, o transferencias destinadas a la inversión o a la capitalización de las mismas.

Aunque los ingresos de capital ejecutados fueron 42% menos que los proyectados, en relación con los obtenidos en 1996 hubo un incremento del 68% por ciento. Los recursos obtenidos por el endeudamiento público constituyeron el 99.6% de los ingresos de capital, entre los que destacan los ingresos por endeudamiento público externo por Q.2,038.7 millones (57% de los ingresos de capital). Por la desincorporación de activos del Estado apenas se obtuvo medio millón de quetzales, a pesar de que se habían presupuestado Q.1,570 millones.

Durante 1997 se observó un aumento de Q.2,600.9 millones en los saldos de la deuda pública, aumentando la interna de Q.5,639.5 millones en 1996 a Q.7,369.7 millones en 1997, y la externa de Q.6,549.4 millones en 1996 a Q.7,420.1 millones en 1997.

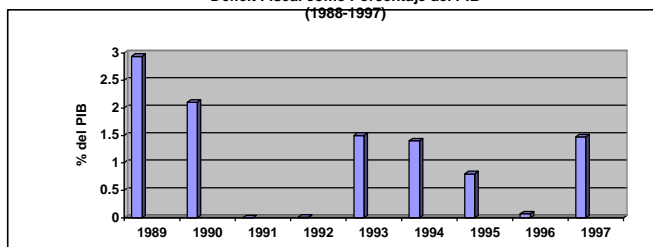
Según el Informe de Ejecución del PE/97 el balance entre los ingresos corrientes y los egresos corrientes dio como resultado un ahorro en cuenta corriente de Q.2,720 millones (2.5% del PIB), mientras que el déficit fiscal (la diferencia entre los ingresos totales menos los ingresos por deuda y los egresos totales menos las amortizaciones de la deuda) de 1997 aumentó considerablemente respecto al del año 96, situándose en Q.1,595.6 millones (1.47% del PIB), muy por encima de los Q.454 millones que se habían proyectado originalmente. Esta situación se debió principalmente a



que no se lograron obtener los recursos de capital derivados de la desincorporación de activos del Estado. En este sentido se dio un retroceso en el aceptable resultado alcanzado en 1996, en que casi se lograron equilibrar las finanzas públicas, con un déficit de apenas 0.7% del PIB.



**Déficit Fiscal como Porcentaje del PIB
(1988-1997)**



Fuente: Dirección de Contabilidad del Estado, MFP

Consideraciones en torno al Crédito Fiscal

Desde la creación del Impuesto al Valor Agregado, en 1982, el Gobierno ha tenido problemas para cumplir con las devoluciones del crédito fiscal, previstas en su diseño. Según la mecánica del IVA, los débitos fiscales (el impuesto cargado en las ventas) se deben compensar contra los créditos fiscales (el impuesto que se paga en las compras). Si el débito fiscal es mayor que el crédito fiscal se debe pagar la diferencia al fisco, mientras que si el crédito fiscal, es mayor al débito fiscal, en teoría el fisco debería devolverle la diferencia al contribuyente.

Sin embargo, en la práctica el Gobierno se mostró incapaz de cumplir con las devoluciones del crédito fiscal, acumulando un saldo que crecía progresivamente debido a la falta de recursos para atenderlas. En vista de este problema, el gobierno de turno le introdujo reformas a la ley del IVA (Decreto 60-94) que restringieron el derecho al crédito fiscal, y a la compra o importación de bienes destinados al proceso de producción, distribución o venta. También se modificaron los mecanismos de devolución. A partir de la vigencia de dichas reformas sólo se devuelve el crédito fiscal acumulado por los exportadores y quienes venden o prestan servicios a las personas amparadas por el régimen de exención específica, mientras que los demás contribuyentes deben acumularlo en períodos posteriores hasta lograr su compensación contra los futuros débitos fiscales.

Aun así siguieron acumulándose saldos de crédito fiscal a favor de los exportadores, que llegaron a acarrear una deuda que ya en 1995 se estimaba en más de Q600 millones.

Con el objeto de revertir esta situación y de generar certidumbre en el mecanismo de devolución del crédito fiscal, en 1996 nuevamente se le introdujeron reformas a la ley del IVA (Decreto 142-96), creando un sistema especial para la devolución a los exportadores, mediante el cual éstos pueden plantear ante el Banco de Guatemala o los bancos comerciales autorizados sus solicitudes para la devolución del 90% del crédito fiscal declarado, la cual se realizará en forma automática, reservándose la DGRI la posibilidad de revisar la legalidad de las solicitudes posteriormente. Los exportadores pueden solicitar cada tres meses devoluciones de cualquier remanente que persista. Para asegurar el funcionamiento de este nuevo mecanismo se obliga al Banco de Guatemala a constituir un fondo para las devoluciones, el cual se alimenta con el 15% de los ingresos diarios por concepto del IVA.

Lamentablemente no fue posible liberar la presa de créditos fiscales pendientes de devolución, porque las reformas surtieron efectos únicamente para los créditos fiscales acumulados a partir del mes de febrero de 1997. Como era de esperarse, con la implementación de este mecanismo

aumentaron tremendamente los desembolsos para devolverle el IVA a los exportadores, lo cual disminuye la disponibilidad de recursos para el Gobierno. Es necesario que las devoluciones de impuestos se resten de los ingresos, para no distorsionar las cuentas del Estado.

En 1996 se realizaron devoluciones por un monto de Q.90.8 millones, mientras que en 1997 se devolvieron Q.514.8 millones. Al deducir estos montos de la recaudación, la carga tributaria de cada año se reduce en 0.09% y 0.47% respectivamente.

**Resumen del Movimiento de las Cuentas para Devoluciones del Crédito Fiscal del IVA
(millones de quetzales)**

Concepto	1995	1996	1997
Depósitos al Fondo de Devoluciones Constituido por la DGRI (5%)	51.6	141.9	226.6
Depósitos al Fondo de Devoluciones manejado por el BANGUAT (15%)			433.0
Total Depósitos	51.6	141.9	659.6
Devoluciones 5%	34.8	90.8	100.3
Devoluciones 15%			414.5
Total Devoluciones	34.8	90.8	514.8

Fuente: Dirección de Análisis Fiscal, MFP

Liquidación del Presupuesto versus Situación Financiera

A pesar de que los números incluidos en el documento de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1997 indican que los ingresos tributarios durante 1997 ascendieron a Q.9,210.7 millones, que al dividirse entre el PIB del mismo año (Q.107,915.5 millones) dan como resultado una carga tributaria de 8.5%, datos adicionales hechos públicos por el Ministerio de Finanzas destacan un avance prodigioso en este índice, situándolo en 9.4% del PIB para 1997. ¿En qué consiste la contradicción entre estas cifras?

Según explicaciones de los funcionarios del Ministerio, esto se debe a que, por tratarse de propósitos diferentes, la clasificación de cuentas utilizada para preparar la Liquidación del Presupuesto y la utilizada para informar sobre la situación financiera del Gobierno Central no coinciden. La diferencia corresponde principalmente a los ingresos tributarios con destino específico y a otros ingresos que, aunque son tributarios, no están contablemente clasificados como tales.

Como se puede observar en la siguiente tabla, existen deficiencias en los mecanismos de registro de los ingresos tributarios, que dejan de lado importantes recursos con destino específico. En este sentido se recomienda revisar estos procedimientos, con el objeto de presentar resultados más completos. Otro ejemplo de la falta de registro de ingresos tributarios son los recursos del IUSI, recaudados directamente por más de 46 municipalidades, así como lo manejado directamente a través del INGUAT, por concepto del Impuesto sobre Hospedaje.



Ingresos Tributarios Totales
(cifras en millones de quetzales)

Concepto		
Ingresos tributarios presentados en la liquidación del PE/97		9,210.7
Ingresos tributarios con destino específico no contabilizados		592.5
Fondo devoluciones del IVA	226.6	
Sobre bebidas alcohólicas y gaseosas	2.0	
Derivados del petróleo	267.9	
Circulación de vehículos	73.4	
Salida del país	13.1	
Sobre inmuebles	9.5	
Vales y compensación al ISET (mecanismos utilizados para cumplir con dicha obligación tributaria)		75.1
Regalías del petróleo		137.3
IVA Paz (no contabilizados por cambios en los procedimientos de registro)*		87.8
ISET (no contabilizados por cambios en los procedimientos de registro)*		0.3
Reclasificación de cuentas contables ISR		-1.2
INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES		10,102.6

*Posteriormente a la fecha en la que se elaboró el Informe de Ejecución del PE/97 se detectó que dichos recursos no habían sido debidamente incluidos.

Fuente: Departamento de Análisis Fiscal, MFP

Según las cifras del cuadro anterior, la carga tributaria de 1997 fue cercana a 9.4% del PIB. Sin embargo, para un mejor cálculo de la misma, deben tomarse en cuenta las recaudaciones netas de devoluciones, compensaciones y pagos con vales fiscales, así como definir la forma en que se contabilizarán las regalías por la explotación petrolera, ya que éstas han sido registradas anteriormente como ingresos no tributarios.

EGRESOS DEL ESTADO

El grado de participación del Estado en la economía nacional se puede medir con la relación gasto total del Gobierno Central / Producto Interno Bruto. Para 1997 se esperaba que el presupuesto fuera el 12.6% del PIB. Con un monto finalmente asignado de Q.15,114.59 millones, sólo se ejecutó el 83%, es decir Q.12,618.23 millones, por lo que la relación final fue de 11.69%, superior al 10.37% de 1996.

Para analizar detalladamente la ejecución del presupuesto es necesario hacer comparaciones entre diversos años, pero esto se dificulta debido a que la clasificación no ha sido consistente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, con la actual administración se introdujo la terminología de gastos en administración y en recursos humanos, en sustitución del gasto en funcionamiento.

Clasificación Institucional

De acuerdo a esta clasificación, que se refiere a las unidades ejecutoras del presupuesto, el ministerio que más dinero gastó fue el de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda: Q.1,467.88 millones, 11.6% del gasto total del Gobierno Central. Dicho monto representa el 75.7% de su asignación definitiva. El 91% fue para inversión y el restante 9% para funcionamiento (clasificación por programa). El principal renglón del gasto fue la construcción de bienes nacionales de uso común: Q.1,039.19 millones (grupo de propiedad, planta, equipo e intangibles, clasificación por objeto del gasto) que representa el 70.8% del gasto ejecutado.

El segundo ministerio que más gastó fue el de Educación: Q.1,282.62 millones, 10.1% del total ejecutado por el Gobierno. Su gasto causado es el 99.1% de lo asignado. Para el programa de



funcionamiento (gasto en recurso humano) se utilizó el 95.9%, y para inversión el 4.1%. Los egresos más significativos fueron el pago de servicios personales: Q.902.78 millones (70%).

En tercer lugar están las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, con Q.965.79 millones (7.6%), con una capacidad de ejecución del 77.9%. Funcionamiento 11.9%, e inversión 88.1%. La principal erogación fue la transferencia de capital hacia los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por Q.372.45 millones (38.5%).

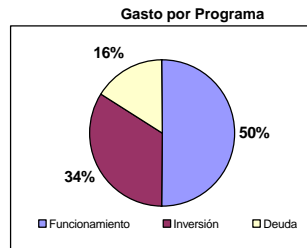
Respecto a la capacidad de ejecutar lo asignado, sobresale el Ministerio de la Defensa con un 99.9%, Q.801.35 millones (6.35% del total gastado). Un 87.5% para funcionamiento y 12.5% para inversión. Su principal gasto fue el pago de servicios personales por Q.510.69 millones (63.7%).

Clasificación por Programa

El gasto total para el programa de funcionamiento (la suma de lo denominado arbitrariamente como gasto administrativo y gasto en recurso humano) fue de Q.6.255.54 millones, el 49.58% del total gastado por el Gobierno Central (52.33% en 1996) y el 99.9% de lo asignado para dicho programa (85.0% en 1996). Los ministerios que ejecutaron los mayores montos en funcionamiento fueron el de Educación (Q.1,230.03 millones) y el de la Defensa (Q.701.43 millones). Respecto al año anterior, la relación con el PIB pasó de 5.43% a 5.80%.

El monto final para inversión fue Q.4,355.83 millones, es decir el 34.52% de gasto total del Gobierno Central. En 1996 fue el 25.01%. La capacidad de ejecución en este programa es del 69.2% de lo asignado (59.2% en 1996). Las instituciones que más ejecutaron en inversión fueron el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda (Q.1,336.55 millones), y las Secretarías del Ejecutivo (Q.851.12 millones). Con relación al PIB, se subió de 2.59%, en 1996, a 4.04%.

Al pago de la deuda pública se destinaron Q.2,006.85 millones, 15.9% del gasto total (22.6% en 1996). Un 78.5% respecto a lo programado (93.6% en 1996). Para la deuda interna se utilizaron Q.1,325.99 millones y para la externa Q.680.85 millones. Para amortizar capital se requirió de Q.1,076.16 millones y para el pago de intereses Q.719.58 millones.



Fuente: MFP - DTP, 1997



Clasificación por Objeto del Gasto

El grupo al que se dedicaron mayores recursos fue al de servicios personales: Q.2.962.34 (23.48% del total, 24.55% en 1996). El principal renglón fue el de retribuciones al cargo o puesto (sueldos y salarios del personal permanente, sin tomar en cuenta los complementos): Q.1,734.43 millones (58.5%).

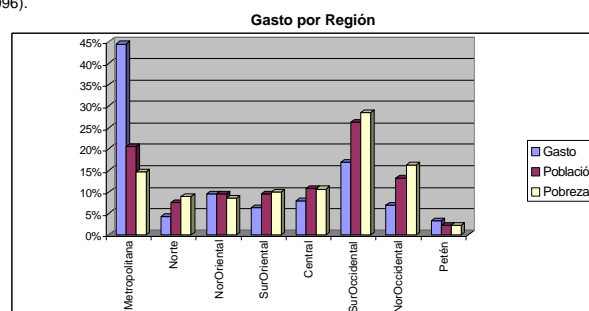
En Propiedad, Planta, Equipo e intangibles se gastaron Q.1,432.62 millones, es decir el 11.35% del total (8.81% en 1996), el 73% a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda. Lo más relevante fue la inversión en el renglón de construcciones de bienes nacionales de uso común: Q.1,169.69 millones.

Clasificación por Objeto del Gasto		
Grupo	1996	1997
Servicios Personales	25%	23%
Servicios No Personales	13%	3%
Materiales y Suministros	7%	6%
Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	9%	11%
Transferencias Corrientes	22%	15%
Transferencias de Capital	9%	12%
Activos Financieros	0%	7%
Servicios a la Deuda y Amortizaciones	15%	15%
Otros Gastos	0%	4%
Asignaciones Globales	1%	3%
Total	100%	100%

Fuente: MFP, 1996 y 1997.

Clasificación Geográfica

El monto total con un destino geográfico específico fue de Q.6,534.1 millones (51.8% vs. 58.1% en 1996). La Región Metropolitana recibió el 44.5% de ese total (51.4% en 1996). La Región Suroccidental fue la segunda más favorecida con el 16.9% (13.8% en 1996). La región menos favorecida fue Petén, con el 3.3% (3.9% en 1996). Las Verapaces recibieron el 4.3% (3.4% en 1996). El gasto multirregional fue de Q.4,077.2 millones, un 32.3% del total ejecutado (19.2% en 1996).



Fuente: MFP, 1997. INE, 1994 y 1997.

Clasificación por Finalidades

El sector más atendido fue el Financiero, donde se gastaron Q.3,278.50 millones, el 25.98% del presupuesto ejecutado (27.68% en 1996).

El sector Educación, Ciencia y Cultura fue el segundo más favorecido. El monto gastado fue Q.1,899.95 (15.06% vs. 15.18% en 1996). Con relación al PIB, subió de 1.57% en 1996 a 1.76%. Según la Dirección Técnica del Presupuesto, los fondos sociales ejecutaron Q.190.3 millones en esta finalidad.

Al sector Transporte se destinaron Q.1,747.46 millones, el 13.85% (10.99% en 1996).

Gasto Social

Si se suma el gasto destinado a los sectores de Vivienda, Salud, Trabajo y Educación, se obtiene una aproximación de lo que se conoce como gasto público social. La cantidad gastada fue de Q.4,813.00 millones, lo que equivale al 38.1% del total gastado por el Gobierno Central (36.7% en 1996), un 4.46% respecto al PIB (3.80% en 1996). De ese monto, el 65.3% fue para funcionamiento y el 34.7% para inversión (69.8% y 30.2% respectivamente en 1996).

En Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural se ejecutaron Q.1,025.12 millones, el 0.95% del PIB (0.73% en 1996). Esto incluye la transferencia al Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y para las municipalidades. El Fondo Guatemalteco de la Vivienda reporta que ejecutó Q.67.2 millones, mientras que los acuerdos de paz exigirían Q.143 millones (1.5% del Presupuesto de Ingresos Tributarios).

Sector Educación

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria el Gobierno se comprometió a aumentar significativamente los recursos destinados a la educación¹. Como mínimo, para el año 2000 el gasto público ejecutado en educación, en relación con el PIB, debe incrementarse en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995. Dado que el gasto del sector Educación, Ciencia y Cultura fue del 1.64% sobre el PIB en 1995, en el 2000 debería ser del 2.46%. Sin embargo, el monto ejecutado en 1997 es de 1.76%, mientras la meta era de 1.89%. Es importante observar que el acuerdo de paz no se refiere al gasto del Ministerio de Educación (MINEDUC), sino al del sector educación, que incluye el gasto del Ministerio de Cultura y Deportes, y erogaciones de otros ministerios (Defensa, Gobernación, Relaciones Exteriores y Agricultura). Además se adicionan los recursos transferidos a los fondos sociales para dicha finalidad. Para 1997 la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) reporta Q.190.3 millones como gasto en este sector por parte de los fondos. Sin embargo, se desconoce la cifra exacta de los recursos del Estado utilizados por los fondos sociales para el sector educación. Por ejemplo, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) informa que en la construcción, reparación y ampliación de escuelas invirtió Q.27 millones en 1997, pero la DTP reporta que fueron Q.33.2 millones. La dificultad en el análisis de la ejecución por parte de los fondos se incrementa debido a que manejan fondos del Estado no utilizados en años anteriores y reciben recursos de organismos internacionales.

Al diferenciar el gasto del MINEDUC dentro del sector, se observa que el gasto del MINEDUC (respecto del PIB) ha disminuido de 1.40%, en 1995, a 1.33% en 1996, y a 1.19% en 1997. La principal diferencia es que a partir de 1997 el aporte a la USAC ya no se contabiliza como una transferencia corriente del MINEDUC, sino como una obligación del Estado a cargo del Tesoro. Otra parte de esta merma es que el MINEDUC ha ido delegando algunos proyectos como el equipamiento de centros educativos y la dotación de textos y material didáctico hacia los fondos

¹ El acuerdo no especifica si se refieren al gasto del Ministerio de Educación o al del Sector Educación Ciencia y Cultura. Sin embargo, en la programación de metas mínimas indicativas del Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz se entiende que se refieren al sector. Esto introduce una ambigüedad que podría ir contra el espíritu del acuerdo, porque el gasto del sector se podría incrementar sin considerar al MINEDUC.



sociales. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Social (FIS) reporta que durante 1997 se ejecutaron proyectos en dichos rubros por un monto de Q.19.3 millones. Adicionalmente, los fondos sociales invierten en la contratación temporal de maestros y capacitación de directores y docentes. Sin embargo, el gasto del MINEDUC, sin tomar en cuenta el aporte a la USAC, ha disminuido con relación al presupuesto total de un 12% en 1994 a un 10.2% en 1997.

Sector Salud

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria también indica que el gasto en el sector Salud y Asistencia Social debe incrementarse en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995. Es decir que debe pasar de un 0.88% respecto del PIB, a 1.32% en el año 2000.

En 1997, en el sector Salud y Asistencia Social se gastaron Q.1,105.81 millones. Se pasó de un 0.84% del PIB, en 1996, a un 1.02%. Sin embargo, según la Secretaría de la Paz, la meta establecida para 1997 era 1.03% del PIB y para el 2000 es 1.5%. Desde 1990, el gasto del sector nunca había llegado al 1% del PIB.

El gasto del Ministerio de Salud, principal componente del sector, fue de Q.810.5 millones, el 6.42% del total ejecutado por el Estado (6.38 en 1996). Los fondos sociales contribuyeron al sector con una ejecución de Q.181.0 millones.

Gasto en los Sectores Educación y Salud

Sector	1995		1996		1997		Meta Acuerdos de Paz	
	Monto	%/PIB	Monto	%/PIB	Monto	%/PIB	1997	2000
Salud y Asistencia Social	750.4	0.88%	805.6	0.84%	1,105.8	1.02%	1.03%	1.50%
Educación, Ciencia y Cultura	1,411.9	1.66%	1,504.6	1.58%	1,900.0	1.76%	1.89%	2.48%

Fuente: Acuerdos de Paz, SEPAZ, MFP.

Aportes Constitucionales

A las municipalidades se les transfirieron Q.883.19 millones, el 7% de presupuesto (5% en 1996).

Para la Universidad de San Carlos se transfirieron Q.263.4 millones, el 2.1% del presupuesto (2.6% en 1996).

Al Organismo Judicial se le otorgaron Q.277.6 millones, el 2.2% del gasto total (2.6% en 1996).

Para la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco y el deporte no federado se transfirieron, en total, Q.61.8 millones.

Fondos Sociales

La DTP informa que a los diversos fondos sociales se les trasladaron Q.872 millones, el 6.9% del presupuesto (4.2% en 1996). Se supone que tres quintas partes del total transferido se utilizaron en salud (20%), transporte (20%) y educación (21%). Sin embargo, los fondos sociales, hasta la fecha, no han presentado suficiente información sobre la ejecución de sus presupuestos.

El fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario fue el mayor destinatario: Q.371.5 millones. Según su presupuesto, más del 40% se destinaría a inversión en el sector de transporte. Una cuarta parte sería para programas de salud.



Recursos Transferidos a los Fondos Sociales

Fondo	1997	% / Gasto 97	1996	% / Gasto 96
FSDC	371.5	2.9%	174.1	1.8%
FIS	181.7	1.4%	13.5	0.1%
FONAPAZ	171.0	1.4%	146.1	1.5%
FOGUAVI	67.2	0.5%	1.2	0.0%
FDRC	41.0	0.3%	9.8	0.1%
FODIGUA	20.0	0.2%	17.5	0.2%
FONATIERRA	12.5	0.1%	37.5	0.4%
FONAGRO	7.2	0.1%	12.5	0.1%
Total	872.1	6.9%	412.2	4.2%

Fuente: MFP, 1996 y 1997.

CONCLUSIONES

- El Ministerio de Finanzas no presenta la información completa.** Los resultados sobre los ingresos se presentan de una forma general, y no permiten hacer una evaluación más profunda de las características de quienes están aportando al sostenimiento del Estado.
- No hay consistencia a lo largo del tiempo en la presentación de la información.** Existe una diferencia importante entre los ingresos tributarios medidos por la Situación Financiera y los medidos por la Liquidación del Presupuesto debido al uso de diferentes metodologías.
- Los ingresos tributarios totales ejecutados fueron similares a los programados.** En 1997 se observó un buen cumplimiento de la meta de ingresos tributarios en forma global. Sin embargo, la recaudación por el ISET y el ISR y los ingresos por desincorporación y venta de activos no fueron acordes con las estimaciones, generándose una brecha de más de Q.1,991 millones, que produjo un aumento del endeudamiento público, mayor que el observado en los años inmediatos anteriores.
- Aumentó la inversión respecto a años anteriores como porcentaje del total ejecutado (34%).** Sin embargo, el gasto en funcionamiento continúa siendo superior y se carece de indicadores que permitan conocer si mejoró la calidad del gasto. Tampoco se sabe con precisión quiénes fueron los beneficiarios de esos recursos.
- Los fondos sociales manejaron mayor cantidad de recursos que en años anteriores (7% del gasto total).** Sin embargo, no se posee información exacta, oportuna y completa que permita conocer la cantidad y calidad del gasto a cargo de los fondos. Mientras los fondos adquieren mayor protagonismo no se concluye la modernización de los ministerios y demás entidades del Estado.
- Continúa la concentración del gasto en la Región Metropolitana (44% del gasto con un destino específico).** Adicionalmente aumentó el gasto multirregional, como porcentaje del total gastado, por lo cual no se puede determinar cuál es la distribución final del gasto por región geográfica.
- Los sectores de Educación y Salud aumentaron su gasto como porcentaje del Producto Interno Bruto.** Sin embargo, el gasto del sector educación no aumentó lo suficiente para alcanzar la meta establecida en los acuerdos de paz para 1997. En el caso del Ministerio de Salud, el aumento de Q.180 millones respecto a 1996 se explica, en un 27% (Q.49 millones), por el bono autorizado para todos los trabajadores del ministerio (Acuerdo Gubernativo 580-97).

RECOMENDACIONES

1. **Concluir la modernización del Estado.** La modernización del Estado es fundamental para aumentar su capacidad de emprender y promover eficientemente acciones de interés colectivo y de esta manera poder cumplir las metas de los Acuerdos de Paz.
2. **Promover el crecimiento económico.** Se requiere que el Estado mantenga un entorno de políticas no distorsionantes así como reglas claras y estables para poder tener un crecimiento económico sostenido que a su vez permita eliminar la extrema pobreza e introducir a todos los guatemaltecos al círculo virtuoso del crecimiento económico.
3. **Presupuestar según ingresos realistas.** Se debe presupuestar de acuerdo con estimaciones realistas de los ingresos, basadas en la capacidad de recaudación y ejecución del Gobierno.
4. **Depurar los procedimientos de registro y presentación de los datos fiscales.** El Informe de Ejecución Presupuestaria debe ser un documento que exponga fielmente y en forma sencilla los resultados del Gobierno, sin excluir determinados rubros.
5. **Proveer de información más detallada.** Presentar los resultados sobre los ingresos de una manera que permita conocer mayor información relevante para el análisis posterior. Por ejemplo, cuánto aportan los diferentes departamentos del país y qué actividades contribuyen más al fisco.
6. **Definir la metodología y los criterios para el cálculo de los ingresos tributarios con el objeto de realizar una medición uniforme de los mismos.** Debe tomarse en cuenta un cambio hacia una metodología consistente a lo largo del tiempo para verificar el cumplimiento de las metas tributarias de los acuerdos de paz.
7. **Realizar una evaluación socioeconómica de cada proyecto de los programas sociales para asegurar la calidad del gasto.** Debe evitarse realizar proyectos con una rentabilidad social negativa y deben ejecutarse sólo los proyectos con la mayor rentabilidad social positiva para lograr la mejor asignación de los recursos.
8. **Explicitar quiénes son los beneficiarios de los programas sociales.** Para que el Estado cumpla su papel subsidiario debe: primero, definir la canasta de necesidades básicas a la que todos deben tener acceso; segundo, identificar y localizar a la población que por sus propios medios no puede satisfacer dicha canasta; tercero, crear los mecanismos más eficientes para llegar a esa población objetivo; y cuarto, verificar periódicamente la situación socioeconómica de los beneficiarios de los programas sociales, para evaluar la efectividad de los mecanismos elegidos y lograr un mayor impacto en el nivel de vida de los beneficiarios, mediante el uso eficiente de los recursos.
9. **Transparentar la ejecución cuantitativa y cualitativa de los fondos sociales.** Los proyectos a cargo de los fondos sociales también deben ser evaluados socioeconómicamente. Los fondos sociales deben someterse al control del Ministerio de Finanzas y a la fiscalización de la Contraloría de Cuentas y el Congreso de la República.
10. **Desconcentrar los recursos hacia las zonas rurales, donde habitan las personas más pobres del país.** Para un efectivo combate a la pobreza es necesario identificar geográficamente a los beneficiarios de los programas sociales, pues incluso su aporte a la economía nacional y al fisco podría ser mayor de lo que reciben.
11. **Adoptar una cuantificación del gasto social que sea consistente a lo largo del tiempo.** Es conveniente que la cuantificación del gasto social corresponda únicamente a los subsidios en dinero y en especie que el Estado entrega a las personas que efectivamente pertenecen a la población objetivo mediante los programas sociales, porque en definitiva se busca evaluar el impacto en la calidad de vida de los beneficiarios.