

**GUIA
DE ASPECTOS
PRESUPUESTARIOS
Y
FISCALES**

Primera Edición
Guatemala, junio del 2001

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del autor.

Diseño de Portada: CIEN
Diagramación: CIEN
Impresión: BYRSA

ÍNDICE

I	INTRODUCCIÓN	5			
II	FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	9			
II.1	Formulación del presupuesto	12			
II.2	Presentación y aprobación del presupuesto en el Congreso	15			
III	LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO	18			
III.1	Organización del Proyecto de Presupuesto	19			
III.1.1	Primera Parte: Las Notas de Remisión del Presupuesto	20			
III.1.2	Segunda Parte: Exposición de Motivos	22			
III.1.3	Tercera Parte: Proyecto de Decreto de la Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal	22			
III.1.4	Cuarta Parte: Detalle Cuantitativo del Presupuesto de Ingresos y Egresos	23			
III.2	Clasificación del Presupuesto	23			
III.2.1	Clasificación de los Ingresos	24			
III.2.2	Clasificación de los Gastos	25			
III.3	El seguimiento del presupuesto	33			
IV	EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PRESUPUESTO	35			
IV.1	Propósitos del Análisis Económico del Presupuesto	35			
IV.2	Elementos del Análisis Económico del Presupuesto	36			
IV.2.1	El balance global del presupuesto	38			
IV.2.2	Balance entre gastos corrientes e ingresos corrientes: la “regla de oro” de las finanzas públicas	40			
IV.2.3	Los déficit fiscales tienen efectos sobre el resto de la economía	41			
IV.3	El Análisis de los Ingresos	42			
IV.3.1	Ingresos Corrientes	43			
IV.3.2	Ingresos de Capital	53			
IV.3.3	Endeudamiento Público	54			
IV.4	El Gasto Público	56			
IV.4.1	La perspectiva global del gasto	56			
IV.4.2	El análisis específico del gasto público	56			
IV.4.3	Algunos elementos para el análisis del gasto público	57			
IV.4.4	Los criterios para evaluar el presupuesto	64			
V	ANEXO	71			
V.1	El Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF	71			
V.2	Los Fondos Sociales	76			
VI	GLOSARIO DE TÉRMINOS FISCALES	81			

I INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado y la Importancia de su Análisis

Como lo expresa la legislación guatemalteca, los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de una estrategia de desarrollo económico y social. El presupuesto abarca aquellos aspectos que exigen la captación y asignación de los recursos, necesarios tanto para el funcionamiento del Gobierno como para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión. Todo ello, con el fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales que se enmarcan dentro de una estrategia de desarrollo económico y social¹. En ese sentido, los presupuestos públicos ponen de manifiesto la estrategia de los gobiernos para cumplir con sus principales objetivos.

Toda sociedad tiene ante sí la tarea de definir qué tareas quedan en el ámbito de la actividad privada y cuáles otras dentro del campo de acción del Gobierno. Resulta razonable pensar que, en una sociedad democrática, esa definición de tareas se haga sobre la base de las preferencias de la sociedad, expresadas en las distintas etapas y manifestaciones del proceso democrático². Esto implica que en un presupuesto público

¹Véase el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.

² Desafortunadamente esto no siempre es así, pues las democracias no son perfectas y no siempre logran satisfacer las demandas de todos los grupos (menos aún de todas las personas) que componen la sociedad.

también se patentizan las preferencias de la sociedad en cuanto a las tareas y programas que ésta le delega al Gobierno.

Por esas razones, se hace indispensable que exista un análisis adecuado del presupuesto en sus distintas etapas, tanto para ver si el Gobierno cumple realmente con aquello que la sociedad le delega, como para examinar si lo hace con eficiencia, esto es, al menor costo posible.

Teniendo en cuenta la importancia del análisis presupuestario, hemos decidido elaborar esta Guía de Aspectos Presupuestarios y Fiscales. La finalidad de esta guía es proporcionarle a las organizaciones civiles, educativas, académicas, estudiantes y al público en general un instrumento práctico que les permita conocer los aspectos económicos más importantes del presupuesto del Gobierno. Y, adicionalmente, que pueda proporcionarles ciertas herramientas conceptuales para su análisis.

En el segundo capítulo de esta Guía se encuentra una descripción del proceso de formulación y aprobación del presupuesto. Posteriormente, se encontrará una descripción general sobre la forma en que se organiza el presupuesto. Luego, en el cuarto capítulo, se muestran algunos elementos para el análisis presupuestario. Seguidamente se encontrará un anexo, con dos temas presupuestarios de importancia en el ámbito guatemalteco: el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– y los fondos sociales. Y en el último capítulo se encuentra un glosario con algunos de los términos fiscales más usados.

Durante la elaboración de esta Guía, hemos recibido valiosos comentarios de varias organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, los cuales hemos tratado de incorporar en la versión final y no podemos dejar de agradecer.

De igual forma agradecemos el apoyo recibido de Creative Associates International Inc., CAII, de Guatemala, un proyecto financiado por la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América USAID. Durante varios años, CAII ha llevado a cabo un interesante y enriquecedor trabajo con la sociedad civil guatemalteca, y su patrocinio ha sido determinante para la elaboración de este proyecto.

Confiamos en que la Guía –que desde un principio fue concebida como una herramienta accesible y elemental de análisis presupuestario- pueda ser de utilidad para las organizaciones sociales, estudiantes y el público guatemalteco en general, que es a quienes se dirige.

II FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado se debe elaborar cada año de acuerdo con el mandato constitucional establecido en el Artículo 238 de la Constitución de la República. En dicho artículo se estipula que una ley específica –la Ley Orgánica del Presupuesto- normará todo lo relativo a lo siguiente:

- La formulación, ejecución y liquidación de presupuesto
- La administración de los recursos del Estado
- Las medidas de control y fiscalización
- La normativa del endeudamiento público
- La forma y cuantía de la remuneración de los funcionarios y empleados públicos
- La forma de comprobar los gastos
- Las formas de recaudación de los ingresos públicos³.

El mandato constitucional se completa con las leyes específicas que regulan la elaboración del presupuesto, que son la Ley Orgánica del Presupuesto y el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto⁴, así como las otras reglamentaciones y normas técnicas del Ministerio de Finanzas que regulan su elaboración.

Quizá antes de continuar hablando sobre el presupuesto valga la pena exponer algunos conceptos sobre el Gobierno. Es

³ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 238.

⁴ Acuerdo Gubernativo 240-98.

importante saber de qué se habla específicamente cuando se mencionan los conceptos de Gobierno, Sector Público, Gobierno Central, etc. Quien hace análisis presupuestario tener claro qué es exactamente lo que está analizando y qué tan lejos está llegando en sus estudios, especialmente para no llegar a conclusiones erróneas. Aunque a veces se usan indiferentemente los términos Gobierno o Sector Público, sí es conveniente tener una definición exacta de ellos.

El Sector Público de Guatemala

El concepto de sector público es el más amplio. Por sector público se entiende el conjunto de organismos, ministerios (con sus respectivas entidades), y las entidades autónomas y descentralizadas que están al servicio del pueblo de Guatemala. El sector público contiene a los tres organismos del Estado: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo y todas las instituciones adscritas a dichos organismos, así como a otras instituciones autónomas que no están específicamente ligadas a dichos organismos.

De los tres organismos, el Ejecutivo es el que cuenta con mayor número de entidades. Algunas están adscritas directamente a la Presidencia de la República, tales como algunos fondos sociales y secretarías. Dentro del organismo ejecutivo también están los ministerios y sus respectivas entidades y direcciones. Y también dentro del ejecutivo hay varias entidades descentralizadas. Algunas de ellas son semiautónomas, como el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Técnico de Capacitación o el Instituto Guatemalteco de Turismo. Y otras son autónomas, como la Universidad de San

Carlos o el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Asimismo, dentro del ejecutivo están algunas instituciones financieras, empresas públicas y empresas mixtas.

Los organismos Legislativo y Judicial, por tener un ámbito de acción bien delimitado, tienen menos entidades que el Ejecutivo, y también forman parte del sector público. Y por último, hay otras instituciones que pertenecen al sector público de Guatemala, pero que por tener un carácter independiente y autónomo no se encuentran adscritas a alguno de los organismos. Ellas son el Tribunal Supremo Electoral, La Corte de Constitucionalidad, el Banco de Guatemala y las Municipalidades de la República. Un concepto idéntico al del sector público es el de Gobierno general.

Gobierno central

El concepto de Gobierno central es más reducido que el de sector público. Si bien incluye a los tres organismos del Gobierno, pero excluye a las entidades descentralizadas, tanto autónomas como semiautónomas. Esta definición hace que queden fuera del concepto de Gobierno central entidades como las municipalidades, empresas públicas, e instituciones financieras del estado.

En materia de presupuesto y ejecución presupuestaria, hay diferencias al hablar del sector público en su totalidad o bien sólo de las cuentas del Gobierno central. En primer lugar, los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, tal como se presentan ahora, no incluyen los presupuestos particulares de las entidades descentralizadas. Únicamente se presentan las

transferencias que el Ministerio de Finanzas realiza a favor de ellas. ¿Qué significa esto? Significa que las entidades descentralizadas pueden tener otras fuentes de ingresos que no sean los provenientes del Ministerio de Finanzas, y esto no se contabiliza en los libros del presupuesto de ingresos y gastos del Estado. Adicionalmente, en materia de ejecución presupuestaria, las entidades descentralizadas tampoco presentan sus ejecuciones de gasto. En ese sentido, la información que actualmente tenemos en materia presupuestaria es la del gobierno central y las transferencias de éste a las entidades descentralizadas, no la de todo el sector público de Guatemala. Actualmente, mediante el sistema SIAF-SAG se están dando pasos para consolidar todas las cuentas del sector público, esto es, el Gobierno central y los presupuestos y ejecuciones completas de las municipalidades, empresas públicas, e instituciones financieras del estado.

II.1 Formulación del presupuesto

La elaboración del presupuesto de ingresos y gastos corre a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas. Esta dependencia es el órgano rector del proceso presupuestario. Para la formulación del presupuesto deben darse varias etapas, en las cuales intervienen algunas entidades del Gobierno.

Lo primero que se requiere para la elaboración del presupuesto es que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia presente el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno.

Esta evaluación sirve de base para que el Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con dicha secretaría, proponga las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del siguiente ejercicio fiscal. La presentación de dicho informe debe hacerse, a más tardar, el 28 de febrero de cada año⁵.

Seguidamente, los ministerios y entidades del Gobierno deben presentarle al Ministerio de Finanzas sus anteproyectos de presupuesto a más tardar el día 15 de junio de cada año. Estos anteproyectos –así lo establece el Reglamento- deben estructurarse conforme a las categorías programáticas y clasificaciones establecidas. Asimismo, deben ir acompañados por un Plan Operativo Anual, el cual debe ser elaborado conforme los lineamientos presupuestarios emitidos por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia⁶.

A partir de entonces, la Dirección Técnica del Presupuesto comienza la labor de elaboración del presupuesto. Dicha tarea consiste en conciliar las solicitudes de las entidades públicas con los lineamientos generales de la política fiscal. A lo largo de este proceso se le solicita al Banco de Guatemala la información relevante sobre la situación económica prevista para el próximo año, la cual se incorpora a las proyecciones para elaborar el presupuesto. La tarea de la DTP también consiste en organizar contablemente las partidas presupuestarias, de acuerdo con las

⁵ Artículo 15 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto

⁶ Artículo 16 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto

distintas clasificaciones, y estructurando la adecuada correspondencia entre los gastos y las fuentes financieras de los mismos.

Recuadro 1

La Dirección Técnica del Presupuesto

La Dirección Técnica del Presupuesto –DTP- es el órgano rector del proceso presupuestario de los diferentes organismos del sector público. Tiene a su cargo la normativa, dirección y coordinación del proceso presupuestario. El antecesor de la moderna DTP fue el Departamento del Presupuesto, creado en 1937 cuando se emitió la primera Ley Orgánica del Presupuesto, y que estaba adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (hoy Finanzas Públicas).

Sus funciones eran similares a las que actualmente desempeña la DTP. En 1965, el antiguo Departamento cambió su nombre al que ahora tiene, Dirección Técnica del Presupuesto, y se le encomendaron las tareas de preparar, tramitar y evaluar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, así como el estudio y dictamen de los presupuestos de entidades descentralizadas y autónomas. En 1972 se hicieron de nuevo algunos cambios funcionales. Y actualmente ya no realiza la función de autorizar el presupuesto, la cual le corresponde a la Dirección de Contabilidad del Estado.

II.2 Presentación y aprobación del presupuesto en el Congreso

La ley establece que el presupuesto de determinado año debe ser presentado al Congreso, para su discusión y aprobación, por lo menos 120 días antes de que empiece dicho año. Esta es una de las funciones que el Presidente de la República, por medio del Ministerio de Finanzas, debe cumplir. Lo anterior implica que la fecha máxima para la presentación del presupuesto al Congreso de la República es el 2 de septiembre de cada año⁷.

Para que el presupuesto tenga sustento legal, debe promulgarse una ley específica para aprobarlo. Es por ello que el Presidente de la República le presenta una iniciativa de ley del presupuesto al Congreso de la República. La entrega de dicha iniciativa se hace formalmente, por medio de una carta del Presidente de la República al Presidente del Organismo Legislativo, la cual es leída en el despacho calificado de la sesión ordinaria más inmediata.

Seguidamente, el proyecto de presupuesto se envía a la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República. Esta es la comisión legislativa designada para analizar el presupuesto, y dicha comisión debe emitir dictamen positivo o negativo sobre el proyecto. Por lo general, en las discusiones de la Comisión en la que se analiza el presupuesto, no sólo participan los diputados, sino también algunas otras personas

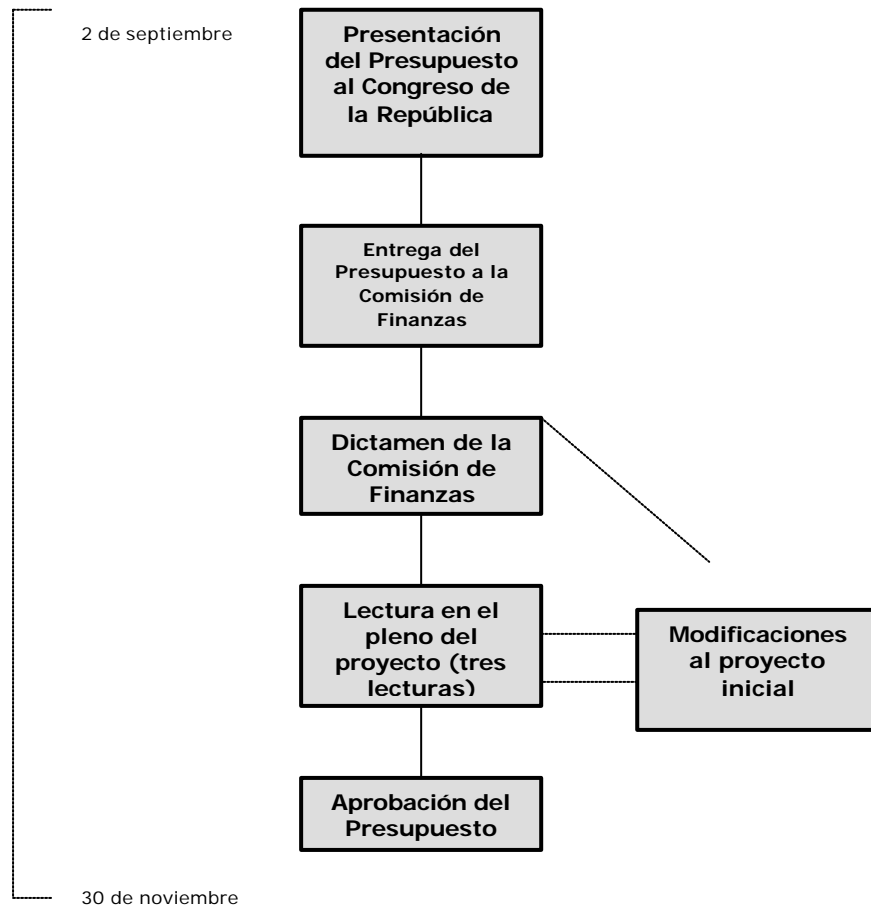
⁷ Esto queda establecido en el Artículo 183, inciso j) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

invitadas para colaborar en el análisis. Estas son usualmente técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas, técnicos del Banco de Guatemala o expertos en materia presupuestaria de algún otro sector o institución. En esta instancia de discusión, el proyecto de presupuesto puede sufrir algunas modificaciones.

Una vez emitido el dictamen, la Comisión de Finanzas lo envía al pleno para su discusión. Como cualquier otra iniciativa de ley, el proyecto de presupuesto debe ser discutido en el pleno en tres lecturas. En la primera lectura se lee el dictamen de la comisión y la propuesta de ley, aprobándose para la segunda lectura. Luego se lleva a cabo la discusión y aprobación en segunda lectura. En la tercera lectura se lee la iniciativa por artículos y redacción final, y generalmente es en ésta tercera lectura cuando pueden existir otras modificaciones al proyecto sobre el que ya se ha emitido dictamen positivo. Las modificaciones se dan por medio de las enmiendas, las cuales pueden ser de varios tipos: enmiendas por adición, por supresión total, etc.

De acuerdo con la ley, el Congreso tiene una fecha límite para aprobar el presupuesto del año próximo. Esa fecha es el 30 de noviembre. Si al llegar esa fecha aún no se hubiere aprobado el nuevo presupuesto, la ley indica que de oficio quedará vigente el presupuesto del año anterior.

Figura 1
Proceso de Aprobación del Presupuesto en el Congreso de la República



III LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO

El objetivo de este capítulo es familiarizar a quien estudia el presupuesto con la forma en que viene organizado y cómo se clasifican las respectivas cuentas. Aquí nos concentraremos en los aspectos más generales de la clasificación, pues hacerlo más detalladamente implicaría repetir la información que ya existe en los manuales presupuestarios.

Tras la presentación del presupuesto al Congreso de la República, el público puede tener acceso a la iniciativa de ley del presupuesto, la cual presenta la información completa aunque de una forma poco detallada. Sin embargo, si se desea hacer un análisis más a fondo del presupuesto, la DTP publica en un libro el Proyecto de Presupuesto General y Ingresos y Egresos del Estado, al cual puede tener acceso todo ciudadano.

Recuadro 2
La Publicidad de la Información Presupuestaria

De acuerdo con el Artículo 30 de la Constitución Política de la República, todos los actos de la administración son públicos, y los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, los informes, copias, reproducciones y certificaciones que se soliciten, así como la exhibición de los expedientes que deseen consultar. Los efectos de este artículo también alcanzan lo referente al presupuesto de ingresos y gastos del Estado. Por otro lado, en el Artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, se establece que la publicidad es uno de los principios presupuestarios, por lo que los presupuestos del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas deben hacerse del conocimiento público.

III.1 Organización del Proyecto de Presupuesto

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto⁸, el proyecto de presupuesto debe contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) Exposición de motivos
- b) El detalle cuantitativo de los ingresos y egresos en las clasificaciones siguientes:
 - Clasificación económica de los ingresos
 - Clasificación económica del gasto
 - Clasificación institucional por objeto de gasto
 - Clasificación institucional por finalidad y función
 - Clasificación institucional regional
 - Clasificación Regional y finalidad
 - Clasificación de la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.

La exigencia anterior implicaría que el libro que contiene el proyecto de presupuesto debe tener cuando menos dos secciones: la de exposición de motivos y la del detalle cuantitativo de los ingresos y gastos. Actualmente, el libro en que se presenta el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado viene organizado en cuatro secciones.

⁸ Acuerdo Gubernativo 240-98, Artículo 18.

Recuadro 3
Organización del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado
<p>PRIMERA PARTE Notas de Remisión del Proyecto de Presupuesto</p>
<p>SEGUNDA PARTE Exposición de Motivos</p>
<p>TERCERA PARTE Proyecto de Decreto de la Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal</p>
<p>CUARTA PARTE Detalle cuantitativo del Presupuesto de Ingresos y Egresos</p>

III.1.1 Primera Parte: Las Notas de Remisión del Presupuesto

Estas notas de remisión del presupuesto son enviadas por el Presidente de la República y por el Ministro de Finanzas al Presidente del Congreso. Lo importante de estas notas es que en ellas se hacen varias explicaciones relevantes sobre el presupuesto, las cuales es necesario tener en cuenta para el análisis.

Una de las consideraciones más importantes que encontramos en estas notas es sobre los supuestos de la situación

económica del ejercicio fiscal para el que se está elaborando el presupuesto. En la nota en la que se remite el presupuesto, el Presidente de la República le expone al del Congreso cuál es la situación económica que se prevé para el año en cuestión. Las previsiones son acerca del crecimiento de la economía, la inflación esperada, y los ingresos, gastos y déficit fiscal previsto. Y asimismo, se menciona a cuánto ascenderá el presupuesto total. El análisis de las previsiones sobre las que se está elaborando el presupuesto constituyen una primera aproximación al presupuesto, ya que permiten verlo *grosso modo* y poder sacar algunas conclusiones preliminares sobre él. De un análisis somero a esta sección ya se puede tener una idea sobre si el presupuesto se ha hecho sobre la base de previsiones realistas o no, y de si los ingresos, gastos y déficit fiscal programados son alcanzables o no.

Recuadro 4

Las Proyecciones Económicas y el Presupuesto

Es importante conocer cuáles son los supuestos de la situación económica sobre los que se ha elaborado el presupuesto. Esto se debe fundamentalmente a dos factores. El primero de ellos es que los ingresos (sobre todo los tributarios) tienen una dependencia de la situación económica del país. Si la economía va bien y está creciendo, es casi seguro que la recaudación también subirá. Esto implica que hacer previsiones demasiado optimistas sobre el crecimiento de la economía implicaría que los ingresos tributarios podrían estarse sobreestimando. El segundo factor de importancia es que la política fiscal es una de las políticas económicas más importantes, y puede afectar el desempeño de la economía. En ese sentido, la política fiscal que requiere la economía en períodos de bonanza podría ser distinta de la que requiere en un período de bajo crecimiento económico.

III.1.2 Segunda Parte: Exposición de Motivos

En esta segunda parte del libro, se hace una exposición más amplia de lo que el Presidente explicaba en su carta al Congreso de la República. Si en las cartas había una explicación de los supuestos y las características más importantes del presupuesto, en ésta segunda parte se expone la justificación de porqué el presupuesto se ha hecho de esa forma. En general, se esperaría encontrar explicaciones sobre asuntos como las características de la política fiscal en el año siguiente; la forma en que se ha distribuido el gasto público y los cambios más importantes del presupuesto respecto al año anterior.

Esta parte de exposición de motivos también permite evaluar las motivaciones del Gobierno para realizar el presupuesto de la forma en que se presenta. Asimismo, un análisis de esta segunda parte puede dar una mejor idea de lo realista del presupuesto y de lo congruente que pueda ser la política fiscal con la situación económica del país.

III.1.3 Tercera Parte: Proyecto de Decreto de la Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal

Este es el proyecto de decreto de la Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal en cuestión que ha entrado al Congreso de la República. En este proyecto de decreto aparece, con un poco más de detalle que en las dos secciones anteriores, la composición de los ingresos y egresos presupuestados. Sin embargo, ambos se encuentran a un nivel bastante agregado, que no permite hacer un análisis más a fondo sobre un rubro

específico de los ingresos o el gasto público. Hay que tener en cuenta que este es el proyecto de decreto que entra al Congreso, y que en el Congreso pueden haber modificaciones, por lo que el proyecto de decreto que aparece en el libro del presupuesto no necesariamente será igual a la ley que apruebe el Congreso.

III.1.4 Cuarta Parte: Detalle Cuantitativo del Presupuesto de Ingresos y Egresos

En esta cuarta parte se encuentran de forma detallada la composición y distribución de los ingresos y gastos presupuestados para el siguiente ejercicio fiscal. En libro del presupuesto, se presentan primero los ingresos, clasificados según el tipo de ingreso, y luego detallados según su origen. Enseguida se encuentran los gastos, clasificados de varias formas. En esta cuarta parte del libro del presupuesto es donde se puede hacer un análisis más detallado sobre algún tema en particular, ya sea por el lado de los ingresos o por el de los gastos. Para ello es importante conocer cómo se clasifican las cuentas del presupuesto. Esto se explicará brevemente en la siguiente sección.

III.2 Clasificación del Presupuesto

El presupuesto se clasifica en dos grandes ramas: ingresos y egresos. Cada una de ellas tiene sus propias clasificaciones.

III.2.1 Clasificación de los Ingresos

Los ingresos vienen clasificados de acuerdo con la Clasificación de los Ingresos por Rubro. La clasificación de los ingresos por rubro permite ordenar, agrupar y presentar los recursos públicos según su naturaleza y origen. Esta clasificación posibilita determinar si los recursos provienen de sus fuentes tradicionales (impuestos, tasas, derechos, transferencias); si provienen del patrimonio público (venta de activos, títulos, acciones, rentas de la propiedad); o si provienen de una fuente de financiamiento (deuda pública interna o externa o reducción de activos del Estado).

La presente clasificación nos permite identificar las fuentes de recursos de las que está dependiendo más el Estado para financiarse, lo cual es indispensable para hacer una evaluación económica de los ingresos. La clasificación de los ingresos por rubro es el clasificador básico del sistema de clasificaciones⁹.

En esta clasificación se usan tres categorías para clasificar los ingresos. Estas categorías son: 1) Clase; 2) Sección; y 3) Grupo. A cada una de estas categorías le corresponde un código específico. En la clasificación por rubros hay 27 clases de ingresos, cada una de ellas con sus respectivas secciones y grupos. En la siguiente figura se observa un ejemplo de la clasificación de los ingresos por rubro. Como puede verse, la

⁹ Dirección Técnica del Presupuesto, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala, 2000.

clase con el código 10 son los Ingresos Tributarios. Dentro de los Ingresos Tributarios de la figura, hay dos secciones: Impuestos Directos e Impuestos Indirectos, clasificados con los códigos 1 y 2. Cada una de estas secciones tiene sus grupos de ingresos. En el caso de la sección 1 (Impuestos Directos) se pueden identificar 9 grupos de ingresos, clasificados con códigos que son múltiplos de 10. Y luego, a cada grupo de ingreso le corresponden varias fuentes individuales de ingresos.

III.2.2 Clasificación de los Gastos

Para organizar los informes de los gastos en el proyecto de presupuesto, hay varios tipos de clasificaciones. Las clasificaciones de los gastos permiten hacer un análisis del gasto público desde varias perspectivas. Con ellas es posible evaluar la naturaleza económica del gasto, las regiones geográficas hacia las que se dirige el gasto, las instituciones del Gobierno que reciben más recursos, o bien las finalidades y funciones del gasto. Las clasificaciones del gasto público pueden verse resumidamente a continuación.

Clasificación institucional del gasto

La clasificación institucional del gasto es una de las más importantes. En las presentaciones del presupuesto, la parte del gasto se organiza de acuerdo con la clasificación institucional, ya que permite identificar los recursos que recibe cada institución del Estado. De acuerdo con los manuales, los objetivos de esta clasificación son los siguientes.

- Distinguir los niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones en lo que respecta a la obtención de ingresos y a la realización de los gastos.
- Facilitar el establecimiento de la responsabilidad administrativa de cada institución en el proceso presupuestario.
- Establecer orientaciones del gasto en función de la política gubernamental.
- Permitir el uso de otros clasificadores derivados del gasto.
- Favorecer la integración de las cuentas de las diferentes instituciones públicas, con el fin de satisfacer los requerimientos del análisis económico y social.

En la clasificación institucional del gasto, las entidades del Estado se organizan de acuerdo con la siguiente nomenclatura.

Tabla 1**Clasificación Institucional del Gasto**

Código	Institución
003	Presidencia de la República
004	Ministerio de Relaciones Exteriores
005	Ministerio de Gobernación
006	Ministerio de la Defensa Nacional
007	Ministerio de Finanzas Públicas
008	Ministerio de Educación
009	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
010	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
011	Ministerio de Economía
012	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
013	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
014	Ministerio de Energía y Minas
015	Ministerio de Cultura y Deportes
016	Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo
018	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
019	Deuda Pública
020	Contraloría General de Cuentas

Quizá valga la pena explicar brevemente dos de los grupos que entran en esta clasificación, pues los otros son bastante evidentes. Sobre todo porque en estos grupos se incluyen los recursos dirigidos a instituciones del Estado que ejecutan una parte importante del gasto, o bien a organismos u entidades autónomas. Ellos son el 017 (Secretarías y Otras Dependencias

del Ejecutivo) y el 018 (Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro).

Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo

En este grupo se encuentran los recursos asignados a diversas instituciones como fondos sociales y secretarías, que ejecutan no sólo una cantidad significativa de recursos sino también parte del gasto social del Gobierno. Dentro de los fondos sociales más importantes registrados en este grupo están el Fondo de Inversión Social –FIS-; el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-; el Fondo de Solidaridad y Desarrollo Comunitario –FSDC-; y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco –FODIGUA-. Y entre las secretarías está la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN-; la Secretaría de la Paz –SEPAZ- o la Secretaría de Bienestar Social. Como puede verse, todas ellas con importantes funciones a las que se les debe dar seguimiento.

Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro

En este grupo se incluyen las asignaciones que se le hacen, por mandato legal, a varias instituciones autónomas que el Estado se ha comprometido a financiar. Dichas asignaciones tienen un fundamento constitucional, y van dirigidas a instituciones como la Universidad de San Carlos; la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala; las Municipalidades; Instituto Nacional de Fomento Municipal –INFOM; y los Organismos Judicial y Legislativo del Estado. Evidentemente, también con funciones significativas y que ameritan de la fiscalización de la sociedad.

La clasificación institucional, como se dijo al principio, constituye la clasificación básica a la cual se integran el resto de clasificaciones del gasto. Una vez teniendo clasificado el gasto por institución es posible comenzar a agrupar por destino geográfico, de acuerdo con las finalidades y funciones o bien según la naturaleza económica del gasto. A continuación explicaremos las otras clasificaciones del gasto público.

Clasificación geográfica del gasto

La clasificación geográfica del gasto tiene por objeto organizar los gastos de acuerdo con el destino geográfico de los mismos. Uno de los objetivos de dicha clasificación es evidenciar la concentración o desconcentración del gasto público, y proveer información que permita coordinar las acciones de las entidades públicas en determinada región.

La clasificación geográfica del gasto se complementa con la institucional. Y aunque se puede analizar agregadamente la totalidad del gasto dirigido a cada región, podría ser más útil analizar el destino geográfico del gasto de cada institución. De acuerdo con los manuales, la clasificación regional usada es la misma que por ley se ha definido, y es la siguiente.

Tabla 2
Clasificación Geográfica del Gasto

Región	Departamentos	No. Del Depto.
Región I, Metropolitana	Guatemala	01
Región II, Norte	Baja Verapaz	15
	Alta Verapaz	16
Región III, Nororiente	El Progreso	02
	Izabal	18
	Zacapa	19
	Chiquimula	20
Región IV, Suroriente	Santa Rosa	06
	Jalapa	21
	Jutiapa	22
Región V, Central	Sacatepéquez	03
	Chimaltenango	04
	Escuintla	05
Región VI, Suroccidente	Sololá	07
	Totonicapán	08
	Quetzaltenango	09
	Suchitepéquez	10
	Retalhuleu	11
	San Marcos	12
Región VII, Noroccidente	Huehuetenango	13
	Quiché	14
Región VIII, Petén	Petén	17
Multirregional		

Aparte de clasificar el gasto según lo que se dirige a cada una de las regiones, hay que agregar que dentro de la

clasificación geográfica hay otra categoría: la Multirregional. Esta categoría se creó con el fin de registrar aquellos gastos que no afectan a una región específica, sino a dos o más a la vez. Una carretera, por ejemplo, que pasa por dos o más regiones se clasifica como gasto multirregional. También se clasifican como multirregionales aquellos gastos de funcionamiento de alguna institución o gastos cuyo destino no pueda identificarse claramente.

Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto permite identificar los tipos de bienes o servicios que está adquiriendo el Estado. Bajo esta clasificación es posible observar las diferentes formas de contratación de personal, de adquisición de bienes o servicios, tipos de transferencias, etc. Es uno de los clasificadores de gasto más importantes, especialmente cuando se lo utiliza junto con la clasificación institucional del gasto, ya que permite hacer un análisis del tipo de gastos que está haciendo cada institución del Estado. Asimismo, como se menciona en los manuales, esta clasificación posibilita el control interno y externo de las transacciones públicas. Para efectos de organización, estos gastos se clasifican en tres niveles de cuentas: Grupo, Subgrupo y Renglón.

Clasificación económica del gasto

Esta clasificación del gasto es una de las más importantes, ya que permite diferenciar la naturaleza económica de las transacciones del sector público. El propósito de esta

clasificación es poder analizar y evaluar el impacto y las repercusiones de las acciones fiscales. De acuerdo con la clasificación económica del gasto, éste se divide en Gasto Corriente, Gasto de Capital y Aplicaciones Financieras. Esta clasificación permite vincular y comparar la política económica y social del Gobierno con su política presupuestaria. Adicionalmente, esta clasificación es la más adecuada para el análisis macroeconómico de la política fiscal. Esto es, el análisis del impacto global del presupuesto sobre la economía. Y por último, permite identificar y separar los gastos corrientes del Gobierno (lo que utiliza para su funcionamiento) de los gastos de inversión. La clasificación económica del gasto se complementa con la clasificación económica de los recursos. Y usándolas simultáneamente se determina el resultado global de las finanzas públicas (déficit o superávit fiscal, déficit o superávit corriente). Este análisis conjunto permite determinar las fuentes de financiamiento interno y externo a las que recurre el Gobierno, y con ello calcular los posibles efectos de un financiamiento del déficit fiscal sobre la economía del país.

Clasificación del gasto por estructura programática

Esta es la clasificación más detallada y específica del gasto público. En esta clasificación, cada dependencia organiza su gasto de acuerdo con cuatro categorías: Programa, Subprograma, Proyecto y Actividad u Obra. El hecho de que el gasto esté desagregado hasta el nivel de actividad u obra permite hacer un análisis más minucioso y exacto del presupuesto público. Esta clasificación es de suma importancia para las organizaciones que hacen análisis sobre determinado sector o

ministerio, ya que es la clasificación que les permite hacer un análisis más detallado.

III.3 El seguimiento del presupuesto

Hasta ahora hemos hablado sobre el proceso de elaboración del presupuesto y los contenidos más importantes en los libros del presupuesto. Sin embargo, es necesario darle seguimiento a la gestión real del Gobierno, y ver de qué forma se van desempeñando tanto los ingresos como los gastos y cómo se ajustan a las metas establecidas al principio del año.

Así como el análisis del presupuesto nos permite ver de qué fuentes obtendrá sus recursos el Gobierno o bien hacia qué actividades está asignando los recursos, el análisis de la ejecución presupuestaria nos indica el desempeño real del Gobierno, permitiéndonos compararlo con las metas establecidas en el presupuesto.

Para ello es necesario analizar las Ejecuciones Presupuestarias. Dichos documentos son publicados cada cuatro meses por la Dirección de Contabilidad del Estado, adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas. Estos documentos se hacen públicos alrededor de un mes después del final de cada cuatrimestre. Si bien las ejecuciones presupuestarias son bastante útiles para analizar el desempeño de los rubros a nivel global, se quedan cortas si se quiere hacer un análisis más específico del desempeño de los programas o proyectos de cada institución del Gobierno.

En ese sentido, si se quiere hacer un análisis más específico, se vuelve indispensable solicitar información adicional a la que presentan los libros de la ejecución presupuestaria. Esta información la tiene el Ministerio de Finanzas Públicas por medio del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control –SIAF-SAG-. Sin embargo, esta no aparece en una publicación especial, por lo que debe solicitarse directamente al Ministerio.

Un adecuado seguimiento de la gestión pública – específicamente del gasto público- no sólo debe enfocar su atención sobre el desempeño monetario del Gobierno. Es decir, no basta con analizar si se ha ejecutado todo el dinero que se planificó al principio en el presupuesto: es necesario identificar si, en realidad, con esos recursos se ha obtenido el grado de avance físico de las obras que se presupuestó.

En el libro del presupuesto, el Gobierno plantea ciertas metas de ejecución real –porcentajes de avance en las obras física; número de personas atendidas en un programa, etc. En ese sentido, resulta de gran importancia para el análisis de los programas específicos averiguar cómo se ha desempeñado la ejecución real, y si la ejecución financiera de los recursos se ajusta a los avances reales que se propusieron. Sin embargo, esto requiere de una labor de investigación más a fondo.

IV EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PRESUPUESTO

IV.1 Propósitos del Análisis Económico del Presupuesto

El presupuesto del Gobierno tiene dos grandes divisiones: la parte de ingresos y la de gastos. El análisis económico del presupuesto consiste en evaluar el desempeño de los ingresos y los gastos del Gobierno. Esta evaluación de los ingresos y los gastos se hace en las dos fases del presupuesto, que son la de fase proyecto de presupuesto y la fase de ejecución del presupuesto.

Un análisis básico de los ingresos tiene como fin determinar varios hechos como el comportamiento de los ingresos a lo largo del tiempo, el tipo de fuentes de las cuales está dependiendo el Gobierno para financiarse, el efecto de las fuentes de ingresos sobre el desempeño de la economía del país o la sostenibilidad de las fuentes de ingresos.

Por el lado de los gastos, el análisis nos debe permitir saber si el Gobierno está cumpliendo con las tareas que se le han asignado en ciertas áreas. También puede mostrarnos cuáles son los programas hacia los que el Gobierno dirige los recursos; hacia qué regiones del país se dirige el gasto; qué tanto de lo que se gasta es inversión y qué tanto más es gasto corriente. Si la información lo permite, el análisis del gasto puede hacerse sobre aspectos más específicos, tales como el gasto en determinados sectores, el gasto social por programa, la equidad del gasto

público de acuerdo con ubicación geográfica y necesidades insatisfechas de esa región, etc.

En resumen

El propósito de hacer un análisis económico del presupuesto es el de conocer si el Gobierno está cumpliendo con sus tareas y con su estrategia de desarrollo, y si lo está haciendo de una manera eficiente y sostenible.

Entendiendo por “eficiente” el hecho de llevar a cabo las tareas con la calidad requerida y al menor costo posible. Y entendiendo por “sostenible” el hacerlo con una fuente de ingresos sana, que no comprometa la situación futura de las finanzas públicas o la estabilidad económica del país.

IV.2 Elementos del Análisis Económico del Presupuesto

Para varias organizaciones sociales, el análisis del presupuesto público necesariamente se enfoca en un área determinada. Ello es lógico, en virtud del interés y campo de acción de cada una. Sin embargo, el análisis que se haga sobre determinado sector no puede desligarse de lo que ocurre con el presupuesto en su totalidad. También es necesario que el análisis, por muy específico que sea, tenga en cuenta otras realidades sobre el presupuesto, las finanzas públicas y la situación económica general del país. En ese sentido, es necesario que el análisis del presupuesto tenga en cuenta cierta

perspectiva integral de lo que debe ser la política fiscal del Gobierno.

Esta visión general de lo que debiera ser la política fiscal del Gobierno puede ser manifestada a través de acuerdos sociales, que le deleguen ciertas funciones al gobierno en materia de gasto público y le establezcan ciertos límites al desempeño global de su gestión. En resumen, por medio de estos acuerdos sociales es posible tener elementos sobre los cuales se juzgue la labor del Gobierno en materia presupuestaria. En Guatemala se han hecho pocos acuerdos de este tipo. El más reciente ha sido el Pacto Fiscal, mediante el cual la sociedad civil del país alcanzó acuerdos importantes sobre la gestión del gobierno en distintos ámbitos de su quehacer, abarcando lógicamente el presupuestario.

Ahora bien, ¿es suficiente llegar a acuerdos en cuanto a la gestión de las finanzas públicas para juzgar su desempeño? Pareciera que estos acuerdos no son suficientes en sí mismos, puesto que es indispensable que haya ciertas prácticas sanas en el manejo fiscal. Ciertamente, se pueden lograr acuerdos sociales amplios respecto a temas como el tipo de gasto público que se quiere, los impuestos para financiar ese gasto, etc. Pero si dichos acuerdos no incorporan algunos elementos básicos para la sanidad y el equilibrio de las finanzas públicas, es probable que tarde o temprano comiencen a haber problemas. Independientemente de lo que a nivel específico se esté haciendo en materia presupuestaria, las finanzas públicas deben tener un desempeño global sano y sostenible. A continuación se mostrarán algunos de los elementos deseables y necesarios para el buen desempeño general de las finanzas públicas.

IV.2.1 El balance global del presupuesto

Los ingresos del Gobierno se obtienen fundamentalmente de los ingresos corrientes, que están integrados por los ingresos tributarios, los no tributarios las transferencias y las donaciones. Sin embargo, hay ocasiones en que el gasto total del Gobierno sobrepasa sus ingresos corrientes. Es en ese momento cuando el Gobierno recurre a otras fuentes de financiamiento, ya sea locales o externas, para hacerle frente a ese exceso de gasto. Hay otras ocasiones en que los gastos totales pueden ser más pequeños que los ingresos corrientes, en cuyo caso habría un ahorro o la posibilidad de invertir ese excedente. La diferencia entre los gastos totales y los ingresos corrientes del Gobierno se conoce como Déficit Fiscal o Superávit Fiscal, según sea el caso. Y ese resultado total (llamado también balance global) de las finanzas públicas tiene importantes implicaciones, tanto para el Gobierno como para el resto de la economía.

El caso del déficit fiscal es el más común y evidente. Un déficit fiscal implica siempre la necesidad de recursos para financiarlo. Hay varias formas de financiar un déficit fiscal. Una de ellas es que el Gobierno se endeude localmente –ya sea con el sector financiero o con otras personas individuales del país, mediante la emisión de bonos que son comprados por el público. Otra forma es que el Gobierno se endeude en el extranjero –con bancos extranjeros, organismos internacionales o personas individuales del exterior. Y por último, otra forma de financiar el déficit es reduciendo los activos del Gobierno –reduciendo los ahorros acumulados, reduciendo sus reservas de efectivo, o bien vendiendo activos públicos como inmuebles, empresas, inversiones, etc.

Los economistas suelen insistir en la necesidad de que el balance global de las finanzas públicas sea equilibrado. Esto quizá se entienda mejor si se piensa antes en lo que ocurre con las finanzas personales. Una persona, cuyo ingreso corriente sea su salario, no puede estar gastando continuamente más que eso (o sea, tener un “déficit personal”). Si todos los meses esa persona gasta más que su salario, significará que todos los meses tendrá que estar financiando ese déficit, ya sea endeudándose, echando mano de sus ahorros o bien vendiendo sus activos. Si una persona está en esa situación pueden estar ocurriendo tres cosas: 1) dicho individuo está viviendo un tren de vida más allá de sus posibilidades; 2) es posible que esa persona esté esperando que sus ingresos futuros aumenten y entonces sea capaz de pagar la deuda que está adquiriendo; o 3) tendrá que bajar sus gastos en el futuro para pagar la deuda que adquiere en el presente.

Esencialmente ocurre lo mismo con el Gobierno. Si un Gobierno tiene continuamente déficit fiscales, debe ser capaz, o de aumentar sus ingresos futuros para pagar la deuda que adquiere, o de bajar sus gastos en el futuro para pagar sus compromisos. De lo contrario, estará gastando más allá de sus posibilidades, y eso puede generar otros problemas para su país. Por esa razón, los economistas suelen sugerir prudencia a este respecto, y recomendar siempre un equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos totales del fisco.

Ahora bien ¿implica eso que el Gobierno nunca deba incurrir en un déficit fiscal? Realmente es difícil que, a nivel constitucional o de alguna otra ley, se le ponga una restricción

tan fuerte al Gobierno, pues cabe la posibilidad de que eventualmente emprenda algún gasto o inversión que sea socialmente deseable y rentable, y que a consecuencia de dicho gasto se genere algún déficit. En todo caso, los economistas suelen recomendar que esos déficit no sean algo crónico, y que además no estén más allá de la capacidad de pago futura del Gobierno.

IV.2.2 Balance entre gastos corrientes e ingresos corrientes: la “regla de oro” de las finanzas públicas

Otro elemento básico del buen manejo de las finanzas públicas es el de que los gastos corrientes del Gobierno –que consisten básicamente en los gastos que usa para su funcionamiento- deben estar cubiertos por ingresos corrientes. Si los ingresos corrientes no bastaran para cubrir los gastos corrientes, entonces implicaría que el Gobierno debe acudir a otras fuentes financieras –endeudamiento o reducción de sus activos- para cubrir dichos gastos. Se considera que una situación como esta no es deseable, pues los recursos de fuentes de financiamiento como deuda o reducción de activos deben usarse para inversión, y no para gasto corriente.

Haciendo un símil con una situación personal, es como que un individuo tuviera gastos corrientes más altos que su salario, y se estuviera endeudando para pagar gastos como luz, agua, teléfono o alimentación. Lo deseable sería que su salario le alcanzara para pagar esos gastos corrientes, y que únicamente recurriera al endeudamiento si en caso realizara alguna inversión

personal, como la compra de una casa o un terreno, o invirtiera en una mayor educación, etc. En ese sentido, una “regla de oro” de las finanzas públicas es la siguiente: El gasto corriente del Gobierno debe estar cubierto por ingresos corrientes. Eso implica que la cuenta corriente del Gobierno (la diferencia entre ingresos y gastos corrientes) siempre debe estar balanceada.

Sin embargo, la mayor parte de economistas va aún más lejos, y sugiere que los gobiernos deben ser capaces de generar ahorros en su cuenta corriente, esto es, que los ingresos corrientes siempre sean mayores que el gasto corriente. La razón de ello es que los gobiernos deben estar en capacidad de financiar por sí mismos la inversión que realizan, y no incurrir constantemente en déficit fiscales para financiarla.

IV.2.3 Los déficit fiscales tienen efectos sobre el resto de la economía

En vista de que el Gobierno es el actor económico individual más grande de un país, sus decisiones pueden tener efectos sobre toda la economía. Como ya se dijo, los déficit fiscales requieren ser financiados de alguna forma. Por lo general, si el Gobierno no decide reducir algunos de sus activos, debe proceder a endeudarse para financiar el déficit. Si lo hace en el país emitiendo deuda interna, es probable que el Gobierno presione hacia arriba las tasas de interés locales, pues saldrá al mercado a competir por los recursos necesarios para financiar su déficit. Aparte de elevar las tasas de interés locales, el financiamiento de los déficit fiscales en el mercado interno implica un desplazamiento de recursos del sector privado hacia

el Gobierno, recursos que, de no haber existido el déficit, hubieran sido usados por el sector privado en actividades de inversión o consumo. Por otro lado, el déficit también puede financiarse por medio de endeudamiento externo. En ese caso pueden haber varias implicaciones. Quizá la más importante sea la apreciación real de la moneda local respecto a las otras, con efectos negativos sobre el sector exportador del país y un incentivo a aumentar las importaciones.

Evidentemente, los efectos dependerán del monto y la persistencia de los déficit fiscales. Pero los excesos pueden llevar a situaciones graves. La crisis de la deuda externa que sufrieron varios países de América Latina en los años ochenta, fue precisamente ocasionada por déficit fiscales elevados que se financiaron con dicha deuda.

IV.3 El Análisis de los Ingresos

Para que el Gobierno funcione y pueda realizar sus programas, es necesario proveerlo de recursos. En vista de esta necesidad, el Gobierno acude a varias fuentes para financiar sus operaciones. Dentro del análisis presupuestario, se vuelve indispensable evaluar si las fuentes de financiamiento del Gobierno son sanas o no. Es necesario también evaluar qué efectos pueden tener las distintas formas de financiamiento sobre la economía, tanto a nivel agregado como a nivel microeconómico, es decir, sobre las decisiones e incentivos individuales de las personas o empresas. En ese sentido, una parte del análisis presupuestario consiste en abordar el problema de evaluar si las fuentes de financiamiento del Gobierno son

eficientes o no. En esta sección se tratarán de exponer algunos de los elementos más importantes para llevar a cabo el análisis presupuestario de los ingresos.

Básicamente, y siguiendo la clasificación económica de los recursos, las fuentes de financiamiento del Gobierno son tres: los ingresos corrientes, los ingresos de capital y los ingresos por endeudamiento.

IV.3.1 Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes son la fuente normal de financiamiento del Gobierno, pues la mayor parte de estos ingresos se obtienen mediante el desarrollo de las actividades usuales del Gobierno (cobro de tributos, venta de ciertos servicios públicos, cobro de tasas, derechos y licencias y otros). En vista de lo anterior, los ingresos corrientes constituyen la fuente más estable de recursos para el Gobierno. La mayoría de expertos coincide en afirmar que los ingresos corrientes son también la fuente más sana y sostenible.

Lo anterior es más claro si se comparan, por ejemplo, las características de los ingresos corrientes con las de otra fuente de ingresos: el endeudamiento. El endeudamiento público es una fuente cara, pues el Gobierno debe pagar intereses por la deuda que contrae. Adicionalmente, el endeudamiento del Gobierno tiene sus límites. No se puede tener una gran dependencia del endeudamiento como fuente de ingresos porque eso implicaría que, en algún momento, la deuda se tenga que pagar con un nuevo endeudamiento, y eso es algo que los

acreedores del Gobierno no están dispuestos a aceptar. Los ingresos corrientes, por el contrario, son una fuente relativamente barata y estable, pues la mayor parte de ellos depende de la capacidad del Gobierno de cobrar impuestos.

Los ingresos corrientes se dividen en dos grandes rubros.

- Ingresos Tributarios
- Ingresos No Tributarios

Ingresos Tributarios

Tal como se define en el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, los ingresos tributarios son los originados en el ejercicio del poder de imperio que tiene el Estado para establecer gravámenes, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines¹⁰. Si se reflexiona un poco, nos daremos cuenta que los impuestos son un medio necesario para que el Gobierno recaude recursos. Seguramente, el Gobierno podría recaudar recursos solicitándole contribuciones voluntarias a sus ciudadanos. Pero en un esquema basado en contribuciones voluntarias, el Gobierno no tendría certeza sobre cuánto sería su recaudación en un año determinado, y esa falta de certeza le impediría programar adecuadamente sus actividades. En ese sentido, los

¹⁰ Dirección Técnica del Presupuesto, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala, 2000.

impuestos proporcionan esa certeza y constituyen una fuente relativamente estable de recursos para el Gobierno¹¹.

Recuadro 5

Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–

Antecedentes

El Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, inició a principios de 1997 un conjunto de acciones orientadas a transformar y fortalecer el sistema tributario del país. Dentro de estas acciones se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, con el propósito de modernizar la administración tributaria y dar cumplimiento a los compromisos fiscales contenidos en los Acuerdos de Paz y el Programa de Modernización del Sector Público.

La creación de la SAT fue aprobada por el Congreso de la República, según Decreto Número 1-98, el cual entró en vigencia a partir del 21 de febrero de 1998. La Superintendencia de Administración Tributaria, es una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria, contenidas en la legislación. La Institución goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

...sigue *La SAT*

¹¹ Se dice relativamente estable pues los impuestos suelen depender del desempeño de la economía del país. Si la economía pasa por buen momento es probable que el Gobierno recaude más recursos que en tiempos malos.

...continúa *La SAT*...

La SAT está dirigida por un Directorio, conformado de la manera siguiente:

- El Ministro de Finanzas Públicas, quien lo preside.
- Cuatro Directores titulares y sus suplentes.
- El Superintendente de Administración Tributaria, quien actúa como Secretario

Objeto de la SAT

El objeto principal de la SAT es ejercer con carácter exclusivo la administración, recaudación, fiscalización y control, de todos los tributos internos y sobre el comercio exterior, que debe percibir el Estado, con excepción de los que compete administrar y recaudar a las Municipalidades.

Principales Funciones Institucionales

Entre las principales funciones institucionales de la SAT, se encuentran: Ejercer la administración del régimen tributario, de la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y los que gravan el comercio exterior, con excepción de los que recaudan las municipalidades. Administrar el sistema aduanero de la República, conforme a la ley; cumplir y hacer cumplir las leyes tributarias; facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, estableciendo con ellos una relación transparente, honesta y efectiva, y promover la cultura y moral tributaria en el país.

Los impuestos pueden tener otro objetivo distinto de la simple recaudación de recursos. Los impuestos pueden ser un incentivo poderoso para modificar de alguna forma la conducta de las personas, y hacer que realicen ciertas actividades o dejen

de hacer otras. Por ejemplo, elevar fuertemente los impuestos a la circulación de vehículos podría hacer que ciertas personas dejen de usar automóviles, pues para ellas se volvería muy caro su uso.

A pesar de la necesidad de recaudarlos, los impuestos tienen siempre costos para toda la sociedad. El mantenimiento del Gobierno no sólo supone un costo para quienes pagan los impuestos, sino que es un costo que se traslada a todos, y que implica pérdidas de eficiencia para el sistema económico de un país. Aunque estos costos son inevitables, la clave de un sistema tributario eficiente es lograr reducir al máximo esas pérdidas de bienestar.

Recuadro 6

El Costo de los Impuestos y del Funcionamiento del Gobierno

El costo de los impuestos puede verse desde varios puntos de vista. En primer lugar, producen una reducción en el bienestar de las personas, pues al tener ellas que trasladarle parte de su ingreso al Gobierno, dejan de utilizar esos recursos en bienes o actividades que les son valiosos. Evidentemente, este costo se reduce en la medida que el Gobierno transforme esos impuestos en servicios públicos de alto valor para la sociedad.

Esta es una de las razones por las que se suele insistir en la necesidad de que el gasto público sea eficiente, pues si el Gobierno no logra proveer a la sociedad de servicios públicos valiosos, la existencia del Gobierno y la recaudación de impuestos se vuelven caras, e implican pérdidas de bienestar para todos los ciudadanos.

...sigue *El costo de los impuestos*

...continúa *El costo de los impuestos*

Otra forma de ver el costo de los impuestos es observando el efecto que tiene tanto en los productores como en los consumidores de la economía. Algunos impuestos pueden encarecer el precio de algunos productos. Esto, por un lado, hace que los consumidores adquieran menos de esos productos de lo que adquirirían en ausencia de impuestos, pues con ellos es más caro. Por su parte, los productores podrían vender menos de lo que harían en ausencia de impuestos, ya que un precio más alto –dependiendo del producto– implicaría menos cantidad demandada del mismo por el público. En ese sentido, habría una pérdida de bienestar, tanto para consumidores (compran menos y más caro) como para productores (venden menos de lo que podrían vender sin el impuesto).

También hay que recordar que la recaudación de impuestos no es gratuita para el Gobierno, quien tiene que gastar alguna cantidad de recursos en el cobro y administración de los tributos. Por ello, los recursos que al final percibe el Gobierno son, en realidad, la diferencia entre lo que recauda y lo que cuesta llevar a cabo esa recaudación.

Por estas razones debe tenerse claro que, aunque el Gobierno haga un gasto público eficiente y de mucho valor, siempre va a haber algunos recursos que se pierden durante el proceso de recaudación, administración, y ejecución de las tareas del Gobierno. Un gran economista –hablando en otro contexto– comparaba los costos con lo que ocurre con un bloque de hielo que se traslada de un sitio a otro a temperatura ambiente: durante el traslado, necesariamente se derretirá una parte del bloque de hielo, y el tamaño del bloque siempre será menor al final del proceso que al principio. Algo similar ocurre con el funcionamiento de la administración pública. Siempre habrá algunos recursos que se perderán a lo largo de sus distintos procesos. Por ello la importancia de que sea eficiente y convierta en servicios públicos valiosos los recursos de los ciudadanos.

Los impuestos pueden clasificarse en dos tipos: impuestos directos e impuestos indirectos.

Impuestos Directos e Indirectos

Una distinción que se hace entre los impuestos es la de impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos son aquellos que gravan los ingresos, la renta o el patrimonio de las personas individuales o jurídicas. La razón de denominarlos *directos* estriba en que son impuestos que recaen sobre las personas individuales o jurídicas, y de algún modo no son trasladables a alguien más. Entre estos impuestos, el más importante es el Impuesto Sobre la Renta de las personas y las empresas

Por el contrario, los impuestos indirectos que gravan los bienes y servicios, y no a las personas o empresas como los directos. Los indirectos pueden trasladarse total o parcialmente al precio de venta de los productos, haciendo que todo o una parte del impuesto sea pagado por alguien más, por lo general el consumidor final. En estos impuestos se incluyen algunos tales como el Impuesto al Valor Agregado –IVA–, los aranceles, etc.

La evidencia internacional nos muestra que existen diferencias substanciales entre las estructuras tributarias de los países desarrollados y los menos desarrollados. Por lo general, las economías desarrolladas recogen una elevada proporción de sus ingresos fiscales de los impuestos directos, mientras que los

países menos desarrollados lo hacen de los indirectos¹². Una razón para que exista esa diferencia es que los impuestos indirectos son más fáciles de recaudar que los directos, pues éstos últimos requieren de administraciones tributarias más complejas.

El Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado –IVA– es uno de los impuestos más usados alrededor del mundo. Fue instituido por primera vez en Francia, en la década de los cincuenta, y desde entonces ha proliferado en varios países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. El uso extendido del IVA deviene de su efectividad y eficiencia para recaudar, pues lo hace de manera rápida y a un bajo costo. Por otra parte, es un impuesto eficiente en términos económicos, ya que es bastante generalizado, tiene pocos efectos sobre precios relativos y, en consecuencia, no altera mucho las decisiones de ahorro y consumo de las personas, por lo que sus efectos sobre la eficiencia de la economía son pocos. El IVA es un impuesto que grava el valor agregado en cada una de las etapas que va desde la producción hasta el consumidor final.

Una de las críticas que se le hacen al IVA es su “regresividad”, esto es, que la mayor parte del impuesto lo pagan las personas de ingresos más bajos. La razón de ello es que las personas de bajos ingresos consumen una proporción mayor del mismo que las personas de ingresos altos. Y como el

¹² Sachs y Larraín, *Macroeconomía en la Economía Global*, Editorial Prentice Hall, México, 1994, p.186.

IVA es un impuesto que recae en el consumo, entonces las personas de ingresos bajos pagarían proporcionalmente más IVA que las personas de ingresos altos. Aunque no es completamente correcta, existen otros medios para eliminar el efecto regresivo. Uno de ellos, por ejemplo, es hacer que los mayores beneficiarios del gasto público sean las personas de más bajos ingresos.

El Impuesto Sobre la Renta

El Impuesto Sobre la Renta –ISR– es un impuesto que grava la renta neta de las personas individuales o jurídicas. El ISR también es un impuesto de uso extendido en varios países, y por lo general se recauda sobre la base de tasas diferenciadas y progresivas según el nivel de renta neta de las personas. A diferencia del IVA, que es un impuesto bastante neutro, el ISR tiene algunos efectos colaterales sobre el desempeño de la economía. En primer lugar, el ISR tiene un efecto muy claro sobre el ahorro, pues al gravar la renta neta, existe un incentivo para que la gente evite pagar el ISR, lo cual puede hacer aumentando su consumo o su gasto en actividades deducibles del pago del ISR¹³. Adicionalmente hay algunos otros efectos. Uno de ellos es que el ISR, al gravar indirectamente la rentabilidad sobre las inversiones en capital, tiene incentivos negativos sobre la inversión, lo cual puede reducir el *stock* de capital de un país. En vista de que un menor *stock* de capital implica menores salarios y remuneraciones de equilibrio, el costo final del impuesto podría afectar los ingresos de los

¹³ Teóricamente, la gente gastará hasta el punto en que la utilidad marginal de cada quetzal gastado sea igual a la utilidad marginal de cada quetzal ahorrado (después del pago de impuestos).

trabajadores. El impuesto sobre la renta tiene varias modalidades. Está el impuesto sobre la renta de empresas; el impuesto sobre la renta de personas naturales; impuestos varios sobre la renta; el impuesto sobre ganancias de capital; el impuesto sobre el patrimonio; el impuesto sobre la tenencia del patrimonio; y el impuesto sobre transferencias onerosas del patrimonio

Aranceles e Impuestos a la Importación

Históricamente, los aranceles fueron uno de los primeros impuestos en aparecer, pues han sido relativamente fáciles de recaudar y le ofrecen protección a la industria local respecto a la extranjera. Ello hizo que los aranceles fueran uno de los impuestos favoritos hasta épocas relativamente cercanas, y sobre los que descansaba una buena parte de la recaudación. Posteriormente, los aranceles comenzaron a ser usados más como instrumento para proteger a la industria local que como fuente de recursos. Aunque ha habido cierto consenso alrededor del mundo sobre la necesidad de reducir los aranceles, en varios países el aporte que éstos hacen a la recaudación es significativo, por lo que no pueden eliminarse inmediatamente. También hay presiones dentro de la industria y grupos laborales locales para no reducir los aranceles, y eso dificulta su eliminación. A pesar de ello, existe la tendencia de buscar aranceles cada vez más bajos y uniformes.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios, como su nombre lo indica, no provienen de los impuestos, sino de algunos pagos que el Gobierno recibe por conceptos diversos. Entre los ingresos no tributarios más importantes están los derechos, tasas y licencias cobradas por la realización de ciertas actividades; las regalías percibidas por el Gobierno por uso o explotación de algún patrimonio público; y las multas o intereses pagados al Gobierno.

Dentro de los ingresos no tributarios también se incluyen – aunque las clasificaciones lo hacen como rubros aparte- a las contribuciones a la seguridad social, las transferencias corrientes y las donaciones. En fin, ingresos que no provienen del cobro de tributos a los ciudadanos.

IV.3.2 Ingresos de Capital

Los ingresos provienen de fuentes como la recuperación de inversiones o préstamos hechos por el Gobierno de Guatemala, la venta de acciones del Gobierno en empresas, o la venta de activos del Gobierno. Como puede verse, los ingresos de capital constituyen una fuente extraordinaria y “no corriente” de recursos.

IV.3.3 Endeudamiento Público

Otra fuente de recursos del Gobierno es el endeudamiento público, que como ya se explicó puede ser endeudamiento local o endeudamiento externo (véase la sección donde se explica el déficit fiscal; a fin de cuentas, todo déficit fiscal implica un aumento en el nivel de deuda del sector público).

Recuadro 7

“Sobre la línea” y “Bajo la línea”

En la terminología presupuestaria se suele distinguir entre “ingresos sobre la línea” e “ingresos bajo la línea”. Esta distinción se usa en un contexto en el que se comparan los ingresos y los gastos del Gobierno, y en el que se está estableciendo el resultado financiero del mismo. En ese sentido, los ingresos “sobre la línea” son básicamente los ingresos corrientes, de los cuales se restan los gastos totales del Gobierno. Al hacer dicha resta, se establece el balance global de las finanzas públicas (déficit o superávit fiscal). Y si en caso existe déficit, se contabilizan luego los ingresos “bajo la línea”, o sea los usados para financiar dicho déficit. En ellos entran los ingresos de capital y los ingresos provenientes de fuentes financieras como el endeudamiento. En ese sentido, la distinción “sobre la línea” y “bajo la línea” sirve para separar los ingresos corrientes del Gobierno, de aquellos ingresos que fueron usados para financiar su déficit fiscal.

El análisis de los ingresos se puede hacer de varias formas, aunque en casi todas ellas se establecen comparaciones. Las comparaciones pueden ser de varios tipos:

- Los ingresos presupuestados respecto a lo presupuestado el año anterior
- Los ingresos presupuestados respecto a lo ejecutado el año anterior
- La ejecución de los ingresos respecto a los ingresos presupuestados
- La ejecución de los ingresos respecto a la ejecución de ingresos del año anterior

Por otro lado, es importante identificar cuales son las fuentes de ingresos del Estado, y si estas son “sanas” en el sentido de que puedan mantenerse a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el Estado no puede tener una dependencia muy grande del endeudamiento como fuente de financiamiento. O romper la mencionada “regla de oro”, y que sus ingresos corrientes no alcancen a financiar su gasto corriente.

IV.4 El Gasto Público

El análisis del gasto público se puede hacer desde varios ángulos. Al igual que los ingresos, los gastos se pueden analizar en relación con otros años, comparando los gastos ejecutados por instituciones o actividades específicas entre sí, o también comparando los gastos en relación con el tamaño de la economía nacional u otros parámetros de interés para quien analice el presupuesto.

IV.4.1 La perspectiva global del gasto

Para analizar el gasto con una visión general, la clasificación más adecuada es la clasificación económica del gasto. Esta clasificación permite identificar rápidamente los gastos totales, y diferenciar los gastos corrientes de la inversión pública.

IV.4.2 El análisis específico del gasto público

Para hacer un análisis con mayor grado de detalle, o bien sobre el gasto público en determinados sectores o actividades, es necesario acudir a las otras clasificaciones del gasto. Esto dependerá de que vaya a ser lo que se analice. Si se quiere ver el gasto de las entidades públicas, la clasificación institucional del gasto es la más adecuada. Por el contrario, si se quiere analizar el tipo de bienes o servicios que está adquiriendo el Gobierno o cada una de sus entidades, la clasificación adecuada

es la clasificación por objeto del gasto público. Y si se quiere analizar el destino geográfico del gasto público o de cada entidad, la clasificación geográfica del gasto es la que permite hacerlo.

Sin embargo, quizá la clasificación más importante para quien hace un análisis específico del gasto público sea la clasificación por estructura programática. Como se explicó anteriormente, esta clasificación permite identificar el gasto de cada institución hasta el nivel de actividad u obra realizada. Para las organizaciones interesadas en el análisis de un sector o ministerio específico, esta es una clasificación clave para hacer un análisis completo de su particular ámbito presupuestario.

IV.4.3 Algunos elementos para el análisis del gasto público

Debido a las múltiples clasificaciones del gasto público, resultaría complicado explicar los rubros de cada una de ellas. Más que ello es importante que quien analiza el gasto público tenga claros algunas cuestiones básicas como las siguientes.

Distinguir claramente entre gasto corriente e inversión

Es importante que el analista tenga clara esta distinción. El gasto corriente es todo aquel gasto que el Gobierno y sus distintas entidades necesitan para funcionar, tales como el pago de sueldos y salarios, los gastos de funcionamiento, pago de alquileres, los gastos de mantenimiento, etc. A diferencia de ello, la inversión es todo aquello que incrementa el capital físico

y/o humano del Gobierno y del país. Por ejemplo, la construcción de una carretera nueva es inversión. Pero la reparación de una carretera ya existente es gasto corriente. La diferencia pareciera ser sutil, pues a primera vista ambos gastos requieren de actividades similares. Pero en realidad no lo es, pues en el primer caso se está incrementando el capital físico del país, mientras que en el segundo no. Es posible que, en el presupuesto mismo, pueda haber confusiones de este tipo, y se esté contabilizando como inversión algún gasto corriente o viceversa, incluso en montos considerables de recursos. En ese sentido, un análisis del gasto público debe permitir establecer estas diferencias y ayudar a aclararlas o solventar problemas de contabilidad en el presupuesto si los hubiera.

Distinguir entre gasto transferido y gasto realmente ejecutado

En varias entidades del Gobierno suelen haber transferencias interinstitucionales, o bien transferencias hacia entidades como fondos sociales o fideicomisos. Este tipo de transferencias puede dar lugar a algunas confusiones, pues al final del proceso presupuestario, cuando se analizan las ejecuciones presupuestarias, dichos fondos aparecen como ejecutados por la entidad transmisora. El término “ejecutado” puede dar la idea de que realmente se efectuó un gasto en una obra física, o que realmente se está gastando en la realización de un proyecto. En realidad, esto no es necesariamente cierto. Si, por ejemplo, el Ministerio de Educación le hiciera una transferencia a un fondo social, parecería que el Ministerio de Educación “ejecutó” ese monto, cuando en realidad no se sabe si el fondo social gastó efectivamente ese dinero o no. Por esa

razón, en el análisis del presupuesto se debe tener claro ese aspecto para no caer en confusiones. Es deseable también que exista un seguimiento de las cifras de gasto que aparecen en las ejecuciones presupuestarias y se las compare con el seguimiento físico de las obras o proyectos que se realizan. La información sobre el avance físico de obras o proyectos se puede obtener, pues el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– maneja esa información.

Averiguar sobre los criterios de asignación del gasto público

La asignación del gasto público se hace siempre sobre la base de algún criterio. Quien analiza el gasto público debe interesarse por conocer qué criterio subyace en la asignación del gasto hacia determinados ministerios, programas, actividades u obras. También es importante conocer los criterios para asignar geográficamente el gasto público, e indagar cómo se determinó que la comunidad A fuera la destinataria del gasto que no recibió la comunidad B. La búsqueda de criterios para la asignación del gasto es una importante fuente de investigación presupuestaria, y también de labor fiscalizadora por parte de las organizaciones sociales. Los criterios de asignación del gasto deben estar relacionados con varios aspectos: a) con los acuerdos sociales sobre el destino del gasto público; b) con la política de gasto del Gobierno; y c) con los resultados de un análisis técnico que haya determinado la rentabilidad social del gasto. Comparar el gasto público realmente ejecutado con alguno de estos aspectos constituye también un elemento importante del análisis presupuestario y de la gestión pública en general. En el tema de gasto público, es de vital importancia

contar con mecanismos que permitan una asignación eficiente de los recursos, y que ésta se haga sobre la base de criterios técnicos. Es por eso que, en varios países, se cuentan con sistemas especializados como los sistemas nacionales de inversiones.

¿Qué es un Sistema Nacional de Inversiones?

Las necesidades y proyectos a realizar mediante la inversión pública son abundantes. Sin embargo, los recursos son escasos. Para optimizar estos recursos, es necesario que el Gobierno tenga un Sistema Nacional de Inversiones (SNI) que de forma técnica y profesional evalúe y asigne los recursos de acuerdo a la prioridad de los distintos proyectos. Los proyectos seleccionados deberán ser socialmente rentables y haber cumplido un ciclo de preinversión.

La evaluación social (socio-económica) de proyectos mide la contribución que el proyecto hace a la economía total del país. Debe destacarse que la evaluación social de proyectos no es ni pretende ser una técnica que permite medir y evaluar los efectos sociológicos de los proyectos de inversión. Más bien, la palabra social se justifica por el hecho de que dicha evaluación considera los efectos de los proyectos sobre el bienestar económico de todo el país, es decir, trata de medir la verdadera contribución del proyecto al crecimiento del producto nacional.

El Sistema Nacional de Inversiones se refiere a la organización institucional requerida para que las autoridades pertinentes de decisión tengan la cantidad y calidad de información suficiente y necesaria para poder tomar mejores

decisiones respecto de qué proyectos deben incluirse en el presupuesto de la nación.

El crecimiento económico de los países depende tanto de la cantidad, como de la calidad de las inversiones emprendidas por sus sectores privado y público. El efecto sobre el crecimiento económico de aumentar al doble la cantidad invertida, es idéntico al que se lograría con aumentar al doble su rentabilidad socio-económica. El primer camino implica aumentar el ahorro, es decir, disminuir el consumo de la población, mientras que el segundo implica ser más cuidadoso en la selección de los proyectos que emprenderá el país.

La trayectoria de todo proyecto constituye su ciclo de vida. Más específicamente, el ciclo de vida de un proyecto es el paso de los proyectos durante su vida a través de los estados de preinversión, inversión y operación.

En el estado de preinversión se prepara y evalúa el proyecto de manera de obtener de él, el máximo excedente económico a lo largo de su vida útil, realizando para esto estudios de mercado, técnicos, económicos, financieros y otros. La selección de los mejores proyectos de inversión constituye un proceso que sigue las siguientes etapas: la generación y análisis de la idea del proyecto a partir de un diagnóstico, el estudio del proyecto al nivel de perfil, al nivel de prefactibilidad y al nivel de factibilidad. Cada etapa se presenta en la forma de un informe respectivo, cuyo objetivo fundamental es presentar los elementos que intervienen orientados a la toma de decisión de abandonar la idea o proseguirla.

El apego disciplinado a este itinerario de preinversión asegurará que la información fue la adecuada y la suficiente para que los proyectos finalmente incluidos en el programa de inversiones públicas sean socialmente rentables y serán ejecutados dentro de márgenes aceptables en cuanto a costos, calidad y tiempos de construcción. Sin embargo, la preinversión es condición necesaria, aunque no suficiente, de una eficiente ejecución de proyectos socialmente rentables.

El ideal es que cada Unidad Ejecutora tenga una Oficina de Proyectos y una Oficina de Preinversión y que cada municipalidad cuente con una Oficina de Preinversión. Por lo menos debe existir una oficina encargada de “monitorear” todo el proceso de preinversión en cada Departamento y Región, en cada Ministerio y una a nivel nacional. Sus tareas específicas serían las de registrar las ideas; dar lineamientos y aprobar los Términos de Referencia; revisar y aprobar (dictaminar) la calidad de los estudios efectuados por consultores particulares o por las mismas Unidades Ejecutoras al nivel de prefactibilidad. Para proyectos grandes, estas dos últimas funciones deberán ser ejercidas a todos los niveles. A su vez la Oficina Nacional llevará un inventario permanente actualizado de todos los proyectos en estudio a nivel nacional, que puede ser llamado Banco Integrado de Proyectos.

La asesoría que estas oficinas deben dar exige tener excelentes profesionales, capacitados en la preinversión y evaluación socio-económica de proyectos de inversión. Así, la correcta y eficaz implementación del Sistema de Preinversión requiere de un programa intensivo de adiestramiento en preparación y evaluación social de proyectos. El proceso de

formulación y evaluación debe ser efectuado por un equipo multidisciplinario sobre la base de metodologías o pautas claras de evaluación, por lo que la Oficina Nacional debería emitir manuales adecuados con las metodologías y guías aceptadas para la formulación y evaluación de proyectos de inversión en cada sector específico. Debe evitarse que la unidad patrocinadora o ejecutora del proyecto desempeñe los papeles de juez y parte.

La valoración de los beneficios y costos pertinentes de todos los proyectos evaluados, debe hacerse utilizando los mismos valores para los llamados precios sociales: divisa, mano de obra y costo de capital. Una de las tareas prioritarias de la Oficina Nacional sería establecer anualmente dichos valores mediante investigaciones propias o encargadas a terceros. Puede ser conveniente que también se haga una estimación de “precios sociales” para algunos productos específicos que son utilizados en una importante gama de proyectos de inversión pública, para su imputación en todos aquellos que los insuman.

La reintroducción del SNI debe hacerse en forma gradual y planificada, y requiere planificar acciones tendientes a: formar los cuadros técnicos dentro de cada entidad importante de inversión pública, a los efectos de que puedan integrar los grupos de trabajo multidisciplinarios que formularán y evaluarán proyectos a los niveles de Perfil y Prefactibilidad; y diseñar los cuerpos legales para institucionalizar el SNI propiamente como tal.

Si la autoridad política y económica guatemalteca desea aumentar la contribución de la inversión pública al crecimiento

económico del país, debe tener la voluntad política de mejorar la calidad de la inversión emprendida.

IV.4.4 Los criterios para evaluar el presupuesto

El presupuesto no puede evaluarse en el vacío. Es necesario tener ciertos puntos de referencia para hacer el análisis presupuestario, tanto del presupuesto en sí mismo como de la ejecución. Si bien es posible hacer un análisis del presupuesto basado en comparaciones a lo largo del tiempo, también es necesario comparar el desempeño financiero del Gobierno respecto a algunos criterios como los siguientes:

- Metas que se hayan establecido como producto de ciertos acuerdos sociales
- Consistencia del presupuesto o la ejecución con cifras justificadas técnicamente
- Análisis del presupuesto sobre la base de la agenda o los principios de la organización que lo estudia

En el caso de las primeras, en Guatemala existen varios ejemplos. El más importante de ellos es, sin duda, el que se tiene en la Constitución de la República. En la Constitución se han establecido ciertas tareas que el Gobierno debe llevar a cabo, y esto sirve como marco de referencia para el análisis presupuestario. En ese sentido, los compromisos que se han establecido en la Constitución deberían definir, al menos, cierta asignación de recursos hacia esas áreas. En algunos casos, la Constitución es más explícita, pues indica incluso qué porcentaje del total del Presupuesto de Ingresos y Gastos del

Estado se debe dirigir a ciertas actividades o instituciones. Esto es, por ejemplo, lo que sucede con instituciones como la Universidad de San Carlos o las municipalidades del país, quienes por mandato constitucional tienen asignado un porcentaje del presupuesto.

Otra fuente de criterio para analizar el presupuesto podría estar en los planes económicos y sociales elaborados por el Gobierno, pues las metas, estrategias y acciones descritas en dichos planes deberían reflejarse en el presupuesto. El análisis del presupuesto sobre la base de dichos planes permitiría también evaluar la gestión gubernamental en función con los compromisos que le ha presentado a la sociedad.

Por último, en Guatemala hay dos ejemplos de acuerdos sociales de más amplio alcance, que tocan directamente las finanzas públicas y el presupuesto de ingresos y gastos del Estado. Estos son los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. A pesar de que ambos no son vinculantes –por sí mismos no tienen fuerza de ley- implican compromisos del Gobierno en materia de gasto público y recaudación tributaria, y por ello también constituyen una fuente de criterio para el análisis del presupuesto público.

Los Acuerdos de Paz

Con el *Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz*, suscrito en Guatemala el 29 de diciembre de 1996, se puso fin, desde el punto de vista político, al conflicto armado de este país, existente desde que ex-militares socialistas y sus

seguidores iniciaron el combate de guerrillas en noviembre de 1960. Dicho acuerdo constituyó el décimo pacto suscrito por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- y el gobierno entre 1987 a 1996.

Según datos oficiales, el gobierno adquirió cerca de 200 compromisos concretos por medio de los acuerdos, y algunos implican reformas significativas mientras otros tienen un alcance más modesto.

A pesar de que el Gobierno debía cumplir con la mayoría de los compromisos al término del año 2,000, esto no ha sido posible, y el plazo de algunos compromisos se ha ampliado hasta el año 2002. Se estima que, desde 1997, el costo estimado de los programas y proyectos a efectuar es de \$2.5 mil millones de dólares, incluyendo la inversión que realizará la organización encargada de ejecutar los proyectos de la paz.

Tabla 3**Los Acuerdos de Paz Suscritos entre el Gobierno de la República de Guatemala y la URNG**

Acuerdo	Fecha	Lugar
1. Global sobre Derechos Humanos	29 de marzo de 1994	Ciudad de México
2. Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado	17 de junio de 1994	Oslo
3. Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca	23 de junio de 1994	Oslo
4. Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas	31 de marzo de 1995	Ciudad de México
5. Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	6 de mayo de 1996	Ciudad de México
6. Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	19 de septiembre de 1996	Ciudad de México
7. Definitivo Cese al Fuego	4 de diciembre de 1996	Oslo
8. Reformas Constitucionales y Régimen Electoral	7 de diciembre de 1996	Estocolmo
9. Bases para la incorporación de la URNG a la Legalidad	12 de diciembre de 1996	Madrid
10. Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.	29 de diciembre de 1996	Ciudad de Guatemala

Fuente: Naciones Unidas. Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

El Pacto Fiscal

Con el objeto de promover el cumplimiento de la meta tributaria de los Acuerdos de Paz y la solución de la problemática fiscal del Estado, los miembros de la Comisión de Acompañamiento decidieron iniciar en 1999 un esfuerzo para lograr la concertación de un pacto fiscal entre los principales sectores del país.

Para el efecto convocaron a cuatro profesionales con experiencia en el tema tributario, a fin de que formaran parte de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal -CPPF-, que realizó una serie de consultas, ordenó varios estudios y elaboró un documento básico de discusión sobre principios y compromisos de política fiscal. Dicho documento fue discutido, modificado y finalmente suscrito el 25 de mayo del 2000 por varias organizaciones e instituciones de diversos sectores.

Según palabras textuales del documento Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala, “un pacto fiscal constituye un acuerdo social amplio y representativo sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos guatemaltecos con el Estado, y sobre los deberes y poderes del Estado en su relación económica y financiera con la sociedad guatemalteca. En general, el Pacto Fiscal es un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política y en los Acuerdos de Paz.”

Mediante la suscripción del Pacto Fiscal se busca viabilizar la implementación de un conjunto de medidas que

posibiliten el aumento de la recaudación tributaria y el uso más transparente y eficiente de los recursos del Estado.

Tabla 4
Principales compromisos del Pacto Fiscal

Area	Compromisos
Balance fiscal	El déficit fiscal deberá situarse alrededor del 1% anual del PIB en el período 2001-2003, y de 0% el último año de cada gobierno.
Ingresos del Estado	Se alcanzará la meta de carga tributaria del 12% en el año 2002; se impulsará la eliminación gradual de privilegios fiscales; el sistema tributario será globalmente progresivo (la carga tributaria promedio en cada tramo de ingresos será creciente); se realizará una sola reforma tributaria en el 2000 para cubrir el período 2000-2004.
Administración tributaria	Se fortalecerá la Unidad de Contribuyentes Especiales y se implementará un sistema de cuenta corriente tributaria y de reconciliación de cuentas.
Gasto público	Se implementará un Sistema Nacional de Inversión Pública entre el 2001 y el 2004; la inversión pública no podrá ser inferior al 4% del PIB anual durante dicho período; se adoptará en el 2001 el Sistema de Indicadores de Gestión que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto.
Deuda pública	El nuevo endeudamiento público neto en el período 2001-2003 deberá situarse alrededor del 1% del PIB.
Patrimonio público	Se creará, antes del 2003, legislación específica para establecer claramente el régimen legal relativo al acceso, uso y protección de la propiedad pública; a partir del 2001 el organismo ejecutivo presentará al Congreso de la República un informe anual sobre la evolución del patrimonio público dándole amplia divulgación; el organismo ejecutivo presentará en el año 2002 un balance general preliminar del patrimonio bajo su administración; a partir del 2000 la SAT presentará un informe anual sobre la evasión y defraudación tributaria.
Evaluación y control	Se elaborará una propuesta de ley sobre el libre acceso a la información, que desarrolle los arts. 30 y 31 de la Constitución; antes del 2001 se aprobará una nueva Ley de Servicio Civil.
Descentralización fiscal	Se examinarán, entre otras cosas, el Código Municipal, el Código de Salud y la Ley del Organismo Ejecutivo; se revisará la Ley del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, para convertirlo en un tributo municipal; se impulsará en el 2000 la revisión de la estructura jurídica, funciones, áreas de influencia y pertinencia de los fondos sociales.

Fuente: Matriz de principios y compromisos del Pacto Fiscal.

V ANEXO

V.1 *El Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF*

El SIAF es parte del sistema integrado de gestión pública, implementado como parte del proceso de modernización de la gestión pública. El SIAF está conformado por los siguientes subsistemas: presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público; mientras que el Sistema de Auditoría Gubernamental SAG está conformado por el subsistema de control interno y de control externo. El diseño y organización del SIAF-SAG incorpora en sus metodologías los instrumentos necesarios para medir y evaluar las condiciones de eficacia y eficiencia de la gestión pública; es decir, se incorporan los elementos que permiten el control por resultados de la gestión pública. A continuación se muestra gráficamente el sistema integrado de gestión pública.

Los principales objetivos del SIAF-SAG son generar las capacidades dentro del sector público que le permitan:

1. Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.
2. Disponer de información útil, oportuna y confiable, apoyando con un mayor número de alternativas evaluadas la toma de decisiones a todos los niveles de la

administración pública, así como la información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos.

3. Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos y rinda cuenta no sólo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
4. Fortalecer la capacidad administrativa, para impedir, o identificar y comprobar, el manejo incorrecto de los recursos del Estado.
5. Realizar la gestión de los recursos públicos con la mayor transparencia.
6. Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte del Congreso de la República y de la comunidad.

El SIAF se basa en un sistema de información para apoyar la toma de decisiones del Gobierno, partiendo de la ejecución presupuestaria, la contabilidad patrimonial y el manejo de los flujos de la Tesorería Nacional en tiempo real. El presupuesto se ejecuta en forma desconcentrada en los Ministerios (SIAF LOCAL) y sus Unidades Ejecutoras, y la información de dicha ejecución se trasmite electrónicamente hacia el Ministerio de Finanzas Públicas (SIAF CENTRAL), donde se elabora la Contabilidad del Estado y se procede al pago, a través de la Tesorería Nacional, por medio del sistema bancario.

A partir de enero de 1998 se constituyeron en los ministerios Unidades de Administración Financiera (UDAF), como réplicas de los órganos rectores en las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad, conservando éstos las funciones normativas y de control, y transfiriendo a las UDAF las acciones operativas. En el proceso de desconcentración la Ley Orgánica del Presupuesto asigna la responsabilidad del registro de la ejecución del presupuesto a los ministerios y demás instituciones, a través de las UDAF. La ejecución presupuestaria se registra en los ministerios en los SIAF LOCALES, desde los cuales se genera información por medios informáticos (Internet o línea dedicada) y físicos (CUR) a la Dirección de Contabilidad del Estado, quien la valida en el SIAF CENTRAL y la envía a Tesorería Nacional, la cual gira instrucciones de pago a los beneficiarios, a través del sistema bancario. A continuación se muestra gráficamente la organización funcional del Proyecto SIAF-SAG y la organización de su ejecución.

El SIAF-SAG se inició en 1997 como una reforma de los sistemas de administración, con la filosofía de desconcentrar su operación en los organismos ejecutores de los programas, en tanto que los órganos rectores concentren su actividad en los aspectos normativos y de administración; es decir, es un sistema basado en la centralización normativa y en la desconcentración operacional.

Es importante destacar que el SIAF permite llevar a cabo la gestión y administración financiera de los proyectos, desde su formulación, presupuesto, ejecución presupuestaria a nivel de partida, flujo de efectivo, estado de gastos y desembolsos, pagos, hasta la automática contabilización patrimonial del

proyecto, basada en normas contables de amplia aplicación, y a su vez en normas internacionales. Además, el sistema permite mantener registros adecuados (exactitud, claridad, confiabilidad) sobre todos los gastos del proyecto, tanto en forma correlativa como por categoría del gasto. Sin embargo, actualmente en el SIAF solo se registra la ejecución de los proyectos en una gran bolsa y no se especifica la manera en que se realiza el gasto.

A través del SIAF es posible también evaluar los resultados, detectar problemas, y decidir los ajustes a los programas operativos y a la ejecución del presupuesto de la gestión. La información generada por el SIAF alimenta asimismo a los organismos centrales del Poder Ejecutivo (Ministerio de Finanzas Públicas, Banco de Guatemala, SEGEPLAN), pero fundamentalmente busca generar un sistema de rendición de cuentas a la comunidad, para que ésta participe en la elaboración de los programas de gobierno y realice el control social de la gestión de los funcionarios públicos. Lamentablemente, en los informes de liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, elaborados por el Ministerio de Finanzas Públicas, no se presenta el logro de las metas físicas fijadas en los proyectos de presupuesto.

El sistema integrado de seguimiento de los valores físicos (SIAF-FIS) se basará en dos fuentes de información. Por un lado, el sistema de información de la inversión pública (SIP), que lleva actualmente la Dirección Técnica del Presupuesto, y que debe ser coordinado con sistemas de seguimiento de proyectos que administra SEGEPLAN.

La Dirección Técnica del Presupuesto realizará el seguimiento de las metas y de los insumos aplicados a los

programas, proyectos y obras. Para cumplir esos objetivos a través del nuevo sistema de inversión pública que se va a organizar, se debe ampliar el seguimiento de todas las inversiones de los entes descentralizados, fondos sociales y otros organismos que realicen inversiones por parte del Estado, independientemente de que estén financiados con recursos contemplados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado o que se realicen con fondos de otras fuentes de financiamiento.

El sistema de seguimiento de los proyectos de inversión recibirá la información financiera de programación y ejecución del sistema presupuestario y de contabilidad integrada, para realizar una evaluación integral.

Por otro lado, la Dirección Técnica del Presupuesto organizará el sistema de seguimiento de metas e insumos físicos de los programas de funcionamiento u operacionales, determinando los indicadores de gestión de las variables de los programas, y actividades de producción de bienes de consumo y de servicios. A esos efectos, se determinarán los indicadores reales de inversión en conjunto con SEGEPLAN, para lograr una evaluación integral de la inversión pública.

Específicamente en la lucha contra la corrupción, el SIAF-SAG busca los siguientes cambios en la gestión pública.

Sin SIAF	Con SIAF
Concentración del poder	Desconcentración
Discrecionalidad	Delimitación de responsabilidades
Trámites engorrosos	Simplificación de procedimientos administrativos Transparencia
Desinformación	Comunidad informada

V.2 Los Fondos Sociales

De acuerdo a la política económica y social del Gobierno de Guatemala para el período 1991-1996, los fondos nacen como uno de los mecanismos especiales ante la necesidad de asegurar procedimientos ágiles de ejecución de proyectos. Según el Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, coordinado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN-, los fondos surgen como programas o acciones de emergencia (compensadores sociales), que complementan las políticas para los sectores sociales, y que en el corto plazo deberán tener impactos directos y positivos sobre la población en riesgo. De acuerdo al Programa de Gobierno 1996-2000, los fondos sociales, mecanismos temporales paralelos a la estructura del gobierno, son los instrumentos centrales del programa de emergencia, que constituye una de las tres líneas estratégicas de acción de la política de combate a la pobreza. Según el Plan de Acción de Desarrollo Social 1996-2000, coordinado por el Gabinete Social, los fondos sociales son mecanismos temporales de intermediación financiera, con características de agilidad,

autonomía y transparencia de financiamiento a pequeños proyectos sociales y productivos, canalizando fondos directamente a las municipalidades o a las ONG`s. Según la SEGEPLAN, los fondos sociales nacen como instituciones de apoyo a la política gubernamental y buscan elevar el nivel de ejecución de la inversión pública y beneficiar a la población más vulnerable.

Evolución

Durante el gobierno del presidente Vinicio Cerezo y como resultado de la reunión del Grupo Consultivo de París, realizada en marzo de 1989, se creó mediante el Acuerdo Gubernativo N° 332-89 del 4 de mayo de 1989 la Comisión Organizadora del Fondo de Inversión Social -COFIS-. Dicha comisión debía, en un plazo de 18 meses, realizar y coordinar todas las acciones necesarias para crear, regular y poner en marcha el Fondo de Inversión Social. En 1990 se envió al Congreso de la República un proyecto de ley para la creación del Fondo de las Aldeas -FIS- pero no tuvo éxito.

Mediante el Acuerdo Gubernativo N° 250-91 del 5 de junio de 1991 se crea la Unidad Técnica-Ejecutora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural encargada de organizar el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social -FESS- y que debía resolver sobre la continuidad o liquidación de los proyectos en ejecución derivados de contratos celebrados por la COFIS. Sin embargo, el primer fondo social que se creó en Guatemala fue el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- en 1991, durante el gobierno del presidente Jorge Serrano. Al finalizar su gobierno se habían creado cinco más: el Fondo de

Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC-; el Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA-, constituido bajo el Programa de Inversión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Fondo Guatemalteco para la Vivienda -FOGUAVI-, constituido bajo el Programa de Inversión del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural; el Fondo de Crédito Popular, constituido bajo el Programa de Inversión del Ministerio de Finanzas Públicas; el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología -FONACYT-, dependiendo directamente de la vicepresidencia; y el FONAPAZ, constituido bajo el Programa de Inversión de la Presidencia. Sin embargo, a su salida sólo operaba el FONAPAZ, con una asignación presupuestaria del 0.9% del Presupuesto Total de Egresos del Estado -PTEE-.

Durante el período del presidente Ramiro De León se crearon otros cinco: el Fondo de Inversión Social -FIS-, aprobado por el Congreso de la República; el Aporte al Desarrollo Rural -ADR-, administrado por la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República; el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-, dependiente del Ministerio de Educación; el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-, administrado por la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República; y el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria -FONAGRO-, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En 1995 se presupuestaron nueve fondos sociales con una asignación del 6.4% del PTEE.

Durante el período del presidente Alvaro Arzú se crearon al menos otro cuatro fondos: el Fondo Nacional de Conservación Natural -FONACON-, dependiente del Consejo

Nacional de Areas Protegidas -CONAP-; el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente -FOGUAMA-, dependiente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente -CONAMA-; el Fondo de Desarrollo de la Telefonía Rural -FONDETEL- y el Fondo Vial, dependientes del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -MIV-. A partir de 1996 se eliminó el Aporte al Desarrollo Rural. Llegado el año 2000 los Fondos Sociales se han constituido en un importante canal de la inversión pública, y ya se les asigna más del 10% del presupuesto total de ingresos y egresos a once de ellos.

VI GLOSARIO DE TÉRMINOS FISCALES

Ampliación del gasto público

Incremento del presupuesto de los gastos después de ser aprobados por el Congreso de la República.

Amortizaciones de la deuda

Devolución gradual o pago del principal de una deuda adquirida. La amortización no incluye el pago de intereses de la deuda.

Arancel

Impuesto al comercio exterior por importación y exportación de un bien o un servicio. Puede ser *ad valorem* (como un porcentaje sobre el valor de los bienes), o específico (como una cantidad determinada por unidad de peso o de volumen).

Balance de Cuenta corriente

Diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes de un presupuesto, y, en un contexto fiscal, del presupuesto público. Puede hablarse también en términos de la balanza de pagos del país, e implica la diferencia que hay entre los ingresos y los gastos corrientes del país con otros países del mundo.

Balance financiero o balance de la finanzas pública

Diferencia entre los ingresos y egresos totales obtenidos en un período determinado. El balance puede implicar un déficit o un superávit fiscal. Éste resultado se obtiene al restar los gastos totales del Estado (excluyendo los pagos de deuda pública) de los ingresos totales del Estado (excluyendo el aumento de la deuda pública).

Carga tributaria

El total de ingresos tributarios expresado como porcentaje de la producción total del país (Producto Interno Bruto –PIB-) de un año determinado.

Carga tributaria neta

Son los ingresos tributarios como porcentaje del PIB menos las devoluciones del crédito fiscal del IVA.

Colocaciones externas

Títulos de deuda pública denominados en moneda extranjera que se sacan a la venta al mercado.

Colocaciones internas

Títulos de deuda pública denominados en moneda local que se sacan al mercado para su venta.

Criterio de asignación

Norma para juzgar cómo destinar los recursos a un uso determinado.

Déficit fiscal

Cuando los egresos del fisco superan sus ingresos (véase *Balance financiero o balance de las finanzas públicas*).

Deuda pública

La que el Gobierno contrae mediante préstamos y empréstitos.

Deuda externa

Préstamos en moneda extranjera concedidos por entidades internacionales, gobiernos extranjeros, o mediante las colocaciones externas adquiridas por individuos locales o extranjeras.

Deuda interna

Préstamos en moneda local concedidos por bancos, entidades comerciales del país o por personas individuales locales o extranjeras.

Donaciones

Otorgadas por otros gobiernos, por instituciones internacionales y por particulares a favor del Estado.

Ejecución del presupuesto

Los resultados presupuestarios obtenidos al final del periodo o ejercicio fiscal. Necesariamente, se hace una comparación entre las cantidades presupuestadas y las verdaderamente ejecutadas, tanto del lado de los ingresos como de los gastos.

Ejercicio Fiscal

El correspondiente a un año calendario.

Equilibrio fiscal

El que se logra ente cuando los ingresos y los egresos del presupuesto público son iguales.

Evaluación social de los proyectos

Mide la contribución que el proyecto hace a la economía total del país; es decir, dicha evaluación considera los efectos de los proyectos sobre el bienestar económico de todo el país.

Expansión del gasto

Incremento del gasto ejecutado por las instituciones del sector público.

Fuente de financiamiento

Origen de los recursos para que financian determinada partida de gastos.

Gasto corriente o de funcionamiento

De acuerdo con el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, "todas las asignaciones o erogaciones que se destinen u ocasionen los programas de funcionamiento de la administración pública y las transferencias corrientes que no se convierten en inversión, así como ciertas inversiones para fines militares, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales. Se exceptúan de lo anterior los gastos en compras de equipo duradero que se debe de clasificar en gastos de capital aunque su utilización sea en programas de funcionamiento, ya que la vida útil del equipo, sobrepasa la anualidad."

Gasto de capital

De acuerdo con el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, son "todas las asignaciones o erogaciones que ocasionen los programas de inversión (directa, indirecta y reconstrucción nacional), así como

la adquisición de maquinaria, equipo e inmuebles y sus reparaciones extraordinarias por contrato que registren los programas de funcionamiento, ya que su destino tiende al aumento de la capacidad instalada y activos del sector público, lo cual contribuye a la formación bruta de capital fijo de la Nación..."

Gasto de inversión

Gasto que incrementa la capacidad productiva (incrementa el "stock" de capital). Pertenecen a esta tipo de gastos los créditos presupuestarios programados por las instituciones públicas en la categoría "proyectos", así como en los renglones de los grupos de gastos "transferencias de capital" y "activos financieros" incluidos en otras categorías programáticas distintas a "proyectos".

Gastos ejecutados

Corresponde a los gastos clasificados como devengados por le SIAF; es decir, una vez registrado el compromiso y habiéndose cumplido con los requisitos para el reconocimiento de la obligación de pago.

Gasto multirregional

Se refiere a aquellos casos que el gasto se refiere a más de una región o que no sea posible su determinación precisa.

Gasto en recurso humano

Se refiere a los gastos de funcionamiento destinados a mejorar cualitativamente al recurso humano. En los informes del Ministerio de Finanzas Públicas se incluyen en esta clasificación los gastos de las categorías programáticas "actividades" de las

siguientes funciones: salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deporte, ciencia y tecnología, agua y saneamiento.

Gasto social

Comprende todo gasto llevado a cabo por instituciones públicas y con alguna connotación social. Se utiliza comúnmente la finalidad "Servicios Sociales" del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Impuestos directos

Aquellos que recaen sobre los ingresos o el patrimonio de las personas - en teoría no son trasladables de una persona a otra -.

Impuestos indirectos

Aquellos que son trasladables por la persona inscrita como contribuyente ante el fisco a los consumidores o usuarios.

Inflación

Aumento general y sostenido del nivel general de precios; es el incremento en el costo de una canasta representativa de bienes y servicios. En la medida que es mayor el aumento de la cantidad de dinero, mayor será la inflación.

Ingresos presupuestados

Aquellos cuya percepción es aprobada por el Congreso de la República.

Ingresos corrientes

Aquellos que se obtienen en su mayor parte de los impuestos, y en una fracción menor de transferencias, cobro de tarifas, licencias, derechos o donaciones.

Ingresos de capital

Aquellos que se obtienen por la suma de la venta de activos fijos, por transferencia y por el pago de préstamos a favor del Estado.

Ingresos de fuentes financieras

Aquellos que se reciben por medio del endeudamiento público y otros como por la desincorporación o privatización de activos.

Ingresos tributarios

Los percibidos por el cobro de los impuestos.

Ingresos no tributarios

Los percibidos por el cobro de derechos y tasas, por el arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones, por multas, por aportes a regímenes de previsión social descontados a los trabajadores del Estado, por la venta de bienes y servicios de la Administración Pública, por intereses y dividendos percibidos por el Estado.

Inversión en capital

Recursos que se dedican a la formación de capital humano y físico, a diferencia de los recursos que se utilizan para garantizar el funcionamiento del aparato gubernamental.

Inversión física

Se refiere a los gastos para la ejecución de proyectos y obras para crear, ampliar o mejorar un medio de producción. En este tipo de inversión se incluyen los gastos contenidos en la categoría de “proyecto” y las asignaciones con cargo a los renglones de gasto del grupo “transferencia de capital” que deben incluir en categorías diferentes a “proyecto”.

Inversión financiera

Se incluyen en este tipo de gasto las erogaciones con cargo a los renglones del grupo “activos financieros” que el sector público no empresarial destina a: participación de capital, adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, instituciones nacionales e internacionales, y la concesión de préstamos.

Licencias

Certificado para el ejercicio de una actividad o importación/exportación de un producto.

Liquidación anual

El estado final de las cuentas del presupuesto.

Multas

Sanciones pecuniarias impuestas por el Estado.

Personal a destajo

Personal remunerado por obra o tarea específica.

Personal en cargos fijos

Personal bajo el renglón 011 de la clasificación por objeto del gasto, contratado para determinado cargo o puesto por tiempo indefinido. Personal permanente que se encuentra presupuestado.

Personal por jornal

Personal contratado cuya remuneración se expresa en términos de horas laboradas al día.

Personal temporal:

Personal bajo el renglón 029 de la clasificación por objeto del gasto, contratado para determinado cargo o puesto, por un período de tiempo previamente determinado.

Política fiscal

El conjunto de estrategias y acciones relacionadas con los ingresos y los egresos del Estado - incluyendo todos los recursos del patrimonio público -.

Presupuesto General del Estado

Las obligaciones que el Estado se ha comprometido a satisfacer en cada año con relación a los servicios que hayan que mantenerse en el mismo, y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones.

Precio

Es la cantidad de dinero dado a cambio de una mercancía o servicio.

Producto Interno Bruto -PIB-

Es el valor agregado de los bienes y servicios producidos en un territorio o país durante un período de tiempo, generalmente un año.

Programa de inversión

Rubro que forma parte de una de las clasificaciones del gasto público (estructura programática; funcionamiento, inversión y deuda pública).

Recursos públicos

Son aquellos que forman parte del patrimonio del Estado.

Regalías

Ingresos por la explotación de bienes que pertenecen al Estado, mediante actividades como la minería o explotación petrolera, por ejemplo.

Servicios a la deuda pública

Son los intereses, comisiones y amortizaciones pagadas en concepto de la deuda pública.

Servicios económicos

Una de las seis clasificaciones del SIAF denominada “finalidad” e incluye todos los gastos correspondientes a las acciones de gobierno vinculadas a la producción de bienes y servicios para el desarrollo económico en las siguientes funciones: minería e hidrocarburos, energía, comunicaciones, transporte, industria y comercio, turismo, agropecuario, financieras y seguros, y otras actividades de servicios económicos.

Servicios sociales

Una de las seis clasificaciones del SIAF denominada “finalidad” e incluye todos los gastos correspondientes a servicios prestados a la comunidad, a los hogares y a las personas en las siguientes funciones: salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deporte, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otras actividades de servicios sociales.

Superávit corriente

Cuando los ingresos corrientes son mayores a los egresos corrientes.

Superávit fiscal

Cuando los ingresos públicos son mayores que los egresos públicos (véase *Balance financiero o balance de las finanzas públicas*).

Tasa de interés

Al hablar de deuda pública, constituye el costo que se debe pagar por las obligaciones o deudas contraídas.

Tasas

Contribución fijada oficialmente para ciertas mercaderías.

Transferencias presupuestarias

Operaciones financieras realizadas dentro de un presupuesto para redistribuir los recursos de una entidad pública a otra.

Transferencias corrientes

De acuerdo con el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, incluye "aquellos ingresos que no tienen origen tributario o paratributario ni fundamento en una contraprestación financiera de bienes o servicios por parte del ente público que recibe." Tiene tres subdivisiones que son a) las transferencias del sector externo; b) del sector privado y c) del sector público

Transferencias de capital

De acuerdo con el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, "comprende las asignaciones de recursos en términos financieros que se trasladan entre las instituciones del sector público o fuera de él, sin que exista contraprestación alguna del que las recibe y siempre que su utilización se destine a gastos de inversión."

Tributo

Es el impuesto o contribución especial impuesta por el Estado.