

PRINCIPALES ASPECTOS MACROECONOMICOS Y POLITICA PRESUPUESTARIA 2003

PRINCIPALES ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y POLÍTICA PRESUPUESTARIA 2003

1. Desempeño Macroeconómico de 2001.

El dinamismo de la economía norteamericana comenzó a debilitarse durante el transcurso del año 2001, y las expectativas acerca del crecimiento mundial se tornaron pesimistas, situándolo en niveles inferiores a los de períodos anteriores. Según el Fondo Monetario Internacional¹, el crecimiento del producto global se situó alrededor de un 2.4%, luego de que estimaciones hechas al principio del año predecían un crecimiento 3.2%. Este sería por tanto inferior a los niveles logrados durante el año 2000.

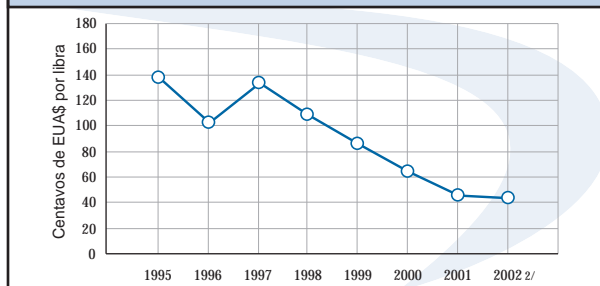
Las economías avanzadas experimentaron fuertes contracciones, en particular los Estados Unidos, cuya producción se contrajo en -0.5% a diciembre de 2001. Esto tuvo serias repercusiones sobre la expansión del comercio mundial, que luego de haberse situado para el 2000 en 12.4%, creció solamente alrededor de 4.0% en el año 2001.

Las expectativas de la economía mundial para el año 2002 dependían en gran medida de la rapidez con que se recupere la economía norteamericana, la cual se preveía que creciera a razón de 2.7% durante dicho año.

1.1. Sector Real.

La desaceleración de la actividad económica nacional que se había venido experimentando desde 1999, se acentuó en 2001, luego de que el crecimiento anual del Producto Interno Bruto² alcanzara el 2.1%, de acuerdo con la Evaluación de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia publicada en abril del año 2002.

Gráfico 1
Comportamiento de los Precios del Café 1/
Centavos de EUA Dólar por libra
1995-2002



1/ Precio combinado de los mercados de: a) Suaves Colombianos; b) Brasileños y otras arábicas; c) Otros Suaves y Robustos.
2/ Promedio de enero a febrero.

Fuente: CEPAL "Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café", febrero de 2002.

Esta caída persistente en el crecimiento de la actividad económica encontró sus principales causas en acontecimientos de carácter interno y externo, los cuales coadyuvaban a la postergación de las decisiones de consumo y particularmente de inversión, elementos del gasto privado que determinan en gran medida el dinamismo de la demanda agregada.

Dentro de los factores desacelerantes a nivel externo se puede citar la baja en los precios de los principales productos de exportación, que provocó el deterioro de los términos de intercambio en el comercio exterior.

Especial atención merece aquí la sostenida caída en los precios internacionales del café, que continúa siendo uno de los principales generadores de empleo y de divisas en nuestro país.

Cuadro 1
Crecimiento Económico Mundial 2000 - 2001 y Perspectivas 2002
En porcentajes

Regiones y Países	Fondo Monetario Internacional -FMI-							Banco Mundial		
	2000 (anual)	2001			2002			2000 (anual)	2001 (anual)	2001-2010
		Abr-01	Oct-01	Nov-01	Abr-01	Oct-01	Nov-01			
Producto Mundial	4.8	3.2	2.6	2.4	3.9	3.5	2.4	3.8	1.3	2.9
Economías Avanzadas	3.8	1.6	1.3	1.1	2.7	2.1	1.2	3.4	0.9	2.5
Estados Unidos	4.1	1.5	1.3	1.1	2.5	2.2	0.7	4.1	1.1	2.7
Japón	1.5	0.6	(0.5)	(0.9)	1.5	0.2	(1.3)	1.5	(0.8)	2.0
Unión Europea	3.4	2.4	1.8	1.7	2.8	2.2	1.4	3.5	1.5	2.4
Países en Desarrollo	5.8	5.0	4.3	4.0	5.6	5.3	4.4	5.5	2.9	4.5
América Latina	4.2	3.7	1.7	1.1	4.4	3.6	1.7	3.8	0.9	3.5
Brasil	4.5	4.5	2.2	2.0	4.5	3.5	2.2	4.4	1.4	...
Centroamérica y El Caribe	6.4	3.7	1.4	...	4.6	4.1	...	4.1	1.2	2.6

1 FMI: Perspectivas Económicas Mundiales: abril 2001, octubre 2001 y revisiones.

2 Las perspectivas de crecimiento económico para el año 2000 indicaban que difícilmente el producto alcanzaría una variación interanual de 3.3%. Las cifras preliminares del Banco de Guatemala muestran que este crecimiento fue superior a la expectativa (3.6%), lo cual introduce desde ya indicios de recuperación económica para el período 2000-2002.

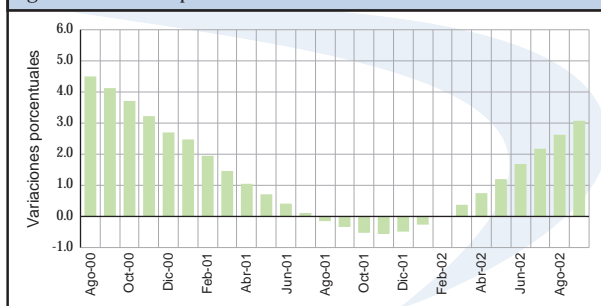
El precio de este producto sufrió durante el 2001 una disminución de 37.4% respecto al período anterior. El banano, otro importante producto de exportación, sufrió una reducción de 2.3% en comparación con el precio observado durante 2000.

Otro factor desfavorable a nivel externo lo constituyó la desaceleración de las economías de los principales socios comerciales. En efecto, además de la sensible caída del comercio internacional, el panorama mundial se vio agravado por los atentados terroristas acaecidos en los Estados Unidos de América en septiembre de 2001. Todo esto se tradujo en un menor dinamismo de la demanda externa, lo que planteó un clima desfavorable para nuestra economía.

Los factores desacelerantes a nivel interno lo constituyeron, la sequía de los meses de junio y julio de 2001, que afectó negativamente el desenvolvimiento de la actividad económica interna³; así como factores de naturaleza extraeconómica como la incertidumbre y las expectativas negativas de los agentes económicos respecto al desempeño de los negocios y las inversiones en el país.

El efecto combinado de los acontecimientos expuestos anteriormente, se dejó ver en el comportamiento poco favorable del Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE). Este indicador comenzó a experimentar un declive desde junio de 2000, pero el nivel más bajo de la actividad económica según el IMAE ocurrió durante agosto, septiembre y octubre de 2001 (ver gráfico 2). A partir de noviembre mostró una leve recuperación propiciada por las expectativas de reactivación económica de los principales socios comerciales y por la estabilidad macroeconómica provista por el esfuerzo coordinado de la política monetaria y fiscal, que procuraron

Gráfico 2
Ritmo del Índice Mensual de la Actividad Económica -IMAE- 1/
Variaciones porcentuales
Agosto de 2000 a septiembre de 2002



1/ Variación del mes en estudio con respecto al mismo mes del año anterior.
Fuente: Banco de Guatemala

complementarse en la consecución del desarrollo económico y social sostenible en el largo plazo. A éste respecto, la firma de un Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional en el mes de abril de 2002 también incidió en las expectativas de los agentes económicos, propiciando un marco general de mayor confianza y certeza económica en el país.

Cuadro 2
Tasas de Variación Real del PIB por Ramas de Actividad
En porcentajes
2000-2001

Concepto	2000	2001 p/
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.6	2.1
1 Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2.6	1.2
2 Explotación de minas y canteras	(8.5)	0.7
3 Industria manufacturera	1.9	0.8
4 Construcción	(18.3)	2.2
5 Electricidad y agua	17.4	(3.1)
6 Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.6	6.5
7 Comercio al por mayor y al por menor	4.1	2.6
8 Banca, seguros y bienes inmuebles	3.1	(1.9)
9 Propiedad de vivienda	3.1	2.7
10 Administración pública y defensa	5.1	3.4
11 Servicios privados	3.8	3.5

p/ Cifras preliminares.
Fuente: Banco de Guatemala.

En general, de acuerdo a los datos del Banco de Guatemala, la mayoría de los sectores productivos experimentaron un comportamiento positivo, aunque menor que el mostrado en el período anterior. En efecto, durante el año 2000 la tasa de variación anual del Producto Interno Bruto en términos reales fue de 3.6%, contra 2.1% experimentado durante el año 2001 (ver cuadro 2). No obstante los sectores electricidad, gas y agua; y banca, seguros y bienes inmuebles presentaron tasas negativas de crecimiento.

Por otra parte, es importante recalcar que los sectores de explotación de minas y canteras y de la construcción dieron signos de recuperación, al mostrar para el período en discusión tasas de crecimiento positivas.

Aspectos importantes de mencionar durante 2001 son el menor dinamismo de la actividad productiva agropecuaria, que cargó con buena parte de los efectos de la contracción de la demanda internacional de sus productos exportables, y de forma directa, de la sequía experimentada a mediados de 2001. Esto implicó una caída de 1.0% en la producción agropecuaria, que en general está explicada por la caída en la producción de café, maíz, y frutas⁴; y por la pérdida de dinamismo en la producción de banano, frijol y hortalizas. La producción de cardamomo experimentó un crecimiento del orden del 16.7%, explicado por dos razones importantes: (i) Un cambio de actividad económica de algunos productores derivado de la crisis de la caficultura⁵, y (ii) un aumento sostenido del precio internacional de este grano.

3 El efecto negativo de estos factores fué tan severo que terminó provocando problemas de escasez de alimentos en determinadas regiones del país, hecho que exigió ayuda de emergencia del Programa Mundial de Alimentos y de la Agencia Interamericana para el Desarrollo.

4 En su orden: (12.5%), (1.3%) y (5.3%).

5 La crisis del café se ha producido por un exceso en la producción mundial del grano, que no se ha visto compensado por un incremento equivalente en el consumo de este producto. Como consecuencia, en los últimos cuatro años aumentó considerablemente el nivel de las existencias, situación que determinó el desplome de los precios en el mercado internacional.

El sector banca, seguros y bienes inmuebles registró una caída de 1.9% contrastante con el comportamiento positivo de 2000 (3.1%). Este resultado está asociado a la disminución del resultado neto del sistema bancario, influido por las pérdidas que reportaron tres instituciones bancarias intervenidas administrativamente a principios de año.

Por el lado del gasto, la demanda interna en términos reales mostró una tasa de crecimiento igual a la registrada durante el período anterior (4.0%) como resultado de la contracción del consumo privado y público y una caída en la formación geográfica bruta de capital fijo⁶. El comportamiento de la demanda externa para 2001 se tradujo en un factor de efectos negativos en la economía, puesto que provocó una caída de 4.2% en términos reales sobre los bienes y servicios exportables comparada con el 3.8% mostrado en 2000.

Por otra parte, la tendencia de las importaciones fue al alza, creciendo a razón de 6.1% (6.0% en 2000), hecho provocado en gran parte por la acumulación de existencias en los sectores productivos, no obstante la declinación de la actividad económica en general; este comportamiento está explicado a su vez por la estabilidad del tipo de cambio observado durante 2001.

La inflación acumulada medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se situó en diciembre en 8.9%, mayor que el nivel observado en diciembre de 2000 (5.1%). Entre los factores asociados a este incremento se pueden mencionar los provenientes de la depreciación del tipo de cambio nominal, el alza de precios de algunos alimentos ocasionada por la sequía, y el incremento en las tasas de diversos gravámenes.

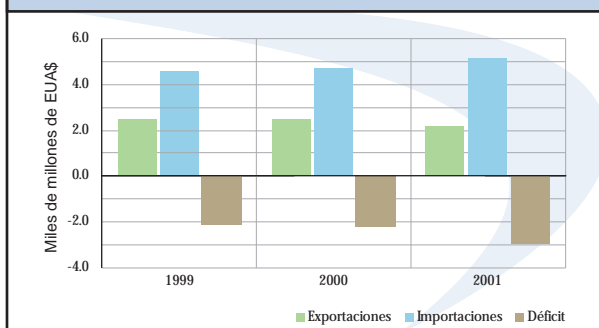
1.2. Sector Externo.

Derivado del comportamiento global de la economía expuesto en el punto anterior, el panorama externo para la evolución económica interna fue totalmente desfavorable, provocando que los términos de intercambio se deterioraran⁷.

Para finales de 2001 el valor de las exportaciones había descendido a razón de un 9.0% respecto al crecimiento mostrado durante 2000 (8.6%), lo cual estuvo determinado por la disminución de la producción de los productos tradicionales y no tradicionales de exportación.

Para el caso de los productos tradicionales, y como se mencionó anteriormente, el precio del café cayó 45.4% entre diciembre de 2000 y 2001; el petróleo también lo

Gráfico 3
Exportaciones, Importaciones y Déficit en Cuenta Corriente
Miles de millones de EUA Dólares
1999 - 2001



Fuente: Banco de Guatemala

hizo en 37.6% de su valor en el mercado externo en igual período. Esto provocó que la producción, especialmente la del café, se contrajera, reduciéndose su participación en las exportaciones del país, de 22.0% en 2000, a 13.4% en 2001.

La mejora en los precios y la demanda externa de los demás productos ayudó a compensar parcialmente la caída del café y el petróleo. El valor de las exportaciones de azúcar creció en 27.9%; el banano en 15.1% y el cardamomo en 21.7%, comparándolos con los valores mostrados durante 2000.

Por otra parte, los productos no tradicionales de exportación sufrieron una desaceleración al registrarse una caída del 35.2% respecto al año 2000. Los únicos rubros que mostraron variaciones positivas fueron las exportaciones a Centroamérica que crecieron 25.6% en 2001, significativamente mayor que el crecimiento de 2000 (3.6%)⁸.

Contrario al comportamiento de las exportaciones, las importaciones a noviembre de 2001 registraron un crecimiento de 9.6% (14.8% en 2000), fenómeno que pudo estar ligado a una sobrevaluación del tipo de cambio, y a la mejora en las expectativas, a causa de la estabilidad macroeconómica, que se vio reforzada por las negociaciones del Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional.

1.3. Sector Financiero.

En el año 2001 las reservas monetarias internacionales netas experimentaron un crecimiento mayor al esperado por el Banco de Guatemala, al situarse en un nivel de EUAS 2,347.9 millones, EUAS 473.8 millones más que

6 A este respecto, la inversión pública creció 14.1% por la adquisición de maquinaria y equipo, y por la realización de inversión física; sin embargo la inversión privada se redujo en 5.5% debido a factores extraeconómicos y a la contracción de la demanda externa.

7 Según cálculos del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) a nivel regional Guatemala ha experimentado la mayor pérdida por el deterioro de los términos de intercambio. Desde 1999 a 2001 las pérdidas han sido de 177.4 ; 335.9 y 576.0 millones de dólares de los Estados Unidos en su orden.

8 Esto demuestra que el comercio intrarregional con características intraindustriales es una posibilidad para contrarrestar los efectos negativos de contracciones de la demanda externa, derivados de nuestro alto grado de dependencia externa.

la meta prevista. Este saldo es el mayor en la historia del país y equivale a 4.5 meses de importaciones.

El flujo de capitales externos fue el principal motivo del aumento sin precedente de las reservas internacionales, que permitieron financiar el déficit de la balanza comercial al que se enfrentó el país en el año 2001. Los componentes más importantes de estos flujos de capital fueron:

- La inversión extranjera directa, asociada al último pago proveniente de la privatización de la compañía telefónica GUATEL;
- La colocación de bonos del tesoro en los mercados internacionales de capital, por un valor de EUAS 325.0 millones, destinados a la reconversión de la deuda pública, y;
- La colocación de bonos del tesoro denominados en Dólares en el mercado interno, por un monto de EUAS 100.0 millones en apoyo al sector cafetalero.

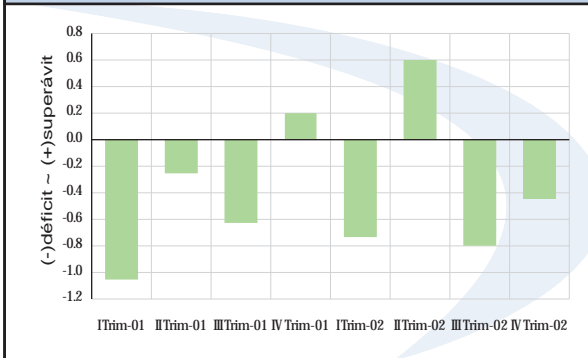
La Superintendencia de Bancos intervino instituciones bancarias y financieras y se instrumentó la Ley de Libre Negociación de Divisas (LLND), la cual además de eliminar el principio de concentración de divisas, modificó lo referente al régimen cambiario múltiple que prevalecía en el país. El régimen cambiario de flotación controlada vigente da lugar a que el Banco de Guatemala intervenga en el mercado de divisas para contrarrestar las contracciones bruscas, medida que se ha venido aplicando con éxito durante el periodo 2000-2002.

De acuerdo con la autoridad monetaria, el tipo de cambio experimentó una depreciación de 0.70% durante 2000, sin embargo, para 2001 esta depreciación alcanzó un nivel de 20.9%. A diciembre de 2001 el tipo de cambio se cotizó en Q. 7.96 por EUA dólar, lo que lo colocó 23 centavos de Quetzal por arriba del observado en diciembre del año anterior. Este comportamiento encuentra su explicación en factores tanto estacionales como no estacionales, entre los que se incluye la propia entrada en vigencia de la Ley de Libre Negociación de Divisas (LLND), la caída de las exportaciones, y los atentados del 11 de septiembre en los EE.UU.

Durante 2001 continuó el comportamiento hacia la baja de las tasas de interés. Según datos del Banco de Guatemala, a diciembre la tasa de interés activa se situó en 17.9%, menor en 2.2 puntos porcentuales a la reportada en el mismo mes del año anterior (20.1%), que es también la más baja de los últimos cinco años⁹. La tasa de interés pasiva a diciembre de 2001 fue de 7.7%, menor en 2.3 puntos porcentuales a la reportada en el mismo mes del año anterior (10.0%). El incremento en el nivel de precios provocó que la tasa pasiva real no solo disminuyera, sino que además fuera negativa (-1.2%) en términos reales, hecho que desincentiva el ahorro interno a la vez que deprime la oferta de fondos prestables.

El crédito otorgado por los bancos del sistema en moneda nacional a diciembre de 2001 creció a razón de 10.9% respecto al periodo anterior. Los créditos otorgados en moneda extranjera a partir de la entrada en vigencia de la LLND mostraron un crecimiento de 25.3%.

Gráfico 4
Resultado Financiero Trimestral del Gobierno Central
En porcentajes del PIB
2001-2002



2. Situación Fiscal 2001-2002.

2.1. Situación Financiera del Gobierno Central.

El período de 2000-2001 marcó una etapa de trascendencia en la dirección de la actividad del Gobierno Central. La acción del Gobierno de la República se enmarcó en una serie de compromisos en todos los ámbitos de la economía, y que respondían a la gran agenda nacional denominada "Acuerdos de Paz". Este instrumento es el eje alrededor del cual la actuación del Gobierno se enmarca y hacia cuyos objetivos se dirige.

Cuadro 3
Situación Financiera del Gobierno Central
En millones de Quetzales
Ejecutado 2000 - 2001 y Vigente 2002

	Ejecutado 2000	Ejecutado 2001	Vigente 1/ 2002
Ingresos Totales	16,401.6	18,219.8	20,325.9
Ingresos Corrientes	16,387.9	18,205.4	20,306.2
Ingresos Tributarios	14,947.6a/	15,927.8	18,844.3
Ingresos No Tributarios	1,440.3	2,277.6	1,462.0
Ingresos de Capital	13.7	14.4	19.7
Gastos Totales	19,108.8	21,310.0	24,236.1
Gasto Corriente	13,571.9	15,199.2	16,168.6
Gasto de Capital	5,536.9	6,110.8	8,067.4
Resultado Financiero	(2,707.1)	(3,090.2)	(3,910.1)
Ahorro Corriente	2,816.1	3,006.2	4,137.6
Financiamiento	2,707.1	3,090.2	3,910.1
Externo neto	676.7	573.1	1,487.5
Interno neto	822.5	650.5	400.0
Otras fuentes	1,207.9	1,866.6	2,022.6
Presupuesto Total	19,801.2	22,182.2	25,298.1

a/ Incluye Q.833.8 millones de crédito fiscal.

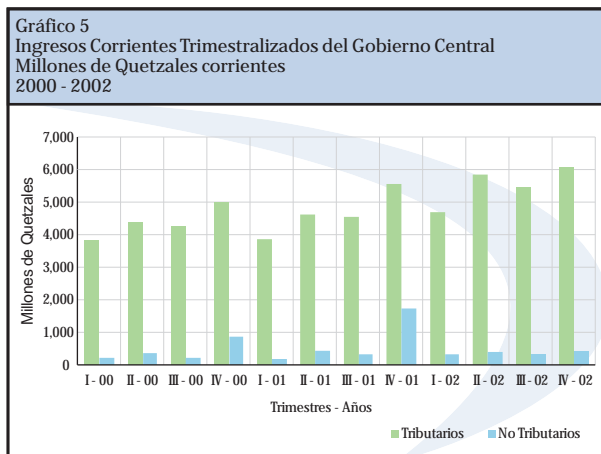
1/ A diciembre de 2002.

Durante el período 1996-1999 el gasto del Gobierno tuvo un carácter expansivo, situación que perjudicó el cumplimiento del objetivo fundamental de la política

⁹ Razones de ello se pueden encontrar en la reducción de las tasas de interés de las OMA's, los excedentes de liquidez y la baja demanda de créditos.

fiscal: la estabilidad económica con crecimiento. Por esta razón durante el año 2000 el Gobierno de la República se vio enfrentado a la necesidad de racionalizar el gasto, solicitándole al Congreso de la República una reducción del 10% en el Presupuesto de Egresos del Estado.

A partir de ese momento los principios de austeridad y racionalidad del gasto estuvieron presentes en el manejo de la política fiscal, razón por la cual al cierre del año 2001 el déficit fiscal en relación al PIB se ubicó en 1.9%, cifra congruente con los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.



Derivado de los diferentes acontecimientos de orden interno y externo expuestos en los numerales anteriores, la recaudación de los ingresos tributarios se vio afectada por una menor tasa de actividad económica, obligando al Gobierno de la República a realizar una reforma tributaria con el objetivo de mejorar la posición fiscal del Gobierno Central, sacrificando lo menos posible el gasto público, particularmente el gasto social.

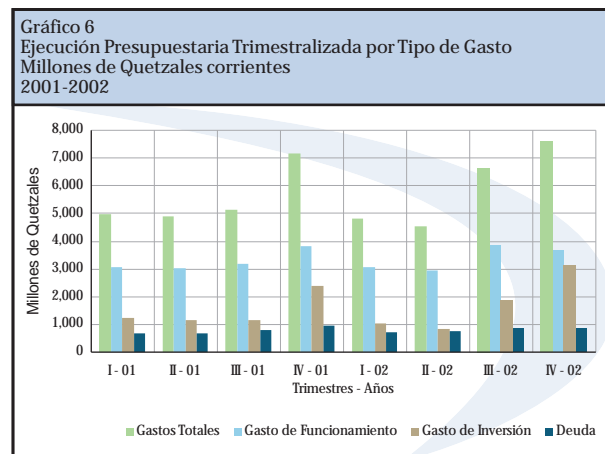
Fue en ese sentido que durante el año 2001 se realizaron 14 reformas a las leyes tributarias, afectando a 13 impuestos. Estas reformas tuvieron un efecto favorable en la recaudación tributaria, por lo que se logró alcanzar una recaudación total de Q 18, 219.8 millones en el año 2001, mayor en Q 1,818.2 millones a la recaudación del período anterior, equivalente a un incremento anual del 11.1%. En este comportamiento tuvieron incidencia los ingresos tributarios, los cuales crecieron a una tasa de 6.6% entre 2000 y 2001, y dentro de los cuales las tasas impositivas más dinámicas fueron la del IVA y el IEMA. Asimismo tuvieron vital importancia las reformas destinadas a dotar a la SAT de instrumentos de control más eficientes, y el endurecimiento de las penas por evasión de impuestos.

El efecto de las reformas tributarias se hizo sentir durante el segundo semestre del año 2001, y al segundo trimestre de 2002, la tendencia de los ingresos tributarios sigue recuperándose como se aprecia en el gráfico 5. Al cierre del ejercicio fiscal 2002 la recaudación por ingresos

tributarios ha alcanzado un incremento de 20.7% respecto al ejercicio fiscal anterior, hecho que hace evidente una recuperación en la recaudación.

Por otra parte, los esfuerzos del Gobierno Central por eficientizar la recaudación tributaria han tenido efectos positivos con motivo de las reformas tributarias impulsadas; el porcentaje de recaudación de los ingresos durante 2000-2002 ha sido en promedio 98.2%, evidenciando una mejora sustantiva en la recaudación fiscal puesto que en general se ha cumplido con las metas preestablecidas, hecho que se dejó ver concretamente al cierre de 2002 cuando se superó la meta de recaudación en aproximadamente Q. 525.7 millones.

Por su parte, los gastos totales del Gobierno Central al cierre 2001 presentaron una tasa de variación de 11.5%, mostrando un incremento absoluto con respecto al año 2000 de Q 2,201.2 millones.



Durante el período 2001 la ejecución del gasto se mantuvo prácticamente estable, no obstante en el último semestre se vio un aumento significativo del gasto alcanzando una tasa de variación de 29.1%, lo que se explica por las regularizaciones de préstamos externos operadas durante dicho período.

Al primer semestre de 2002 el comportamiento del gasto vuelve a estabilizarse, sobre todo por los esfuerzos del Gobierno Central de asegurar la sostenibilidad del presupuesto, lo que condujo a negociar con el Fondo Monetario Internacional un Acuerdo Stand-By, el cual se firmó en abril de 2002 con una vigencia de 12 meses.

Al cierre del ejercicio fiscal del año 2002, el gasto total creció a una tasa de 5.8%, menor en 5.7 puntos porcentuales respecto al año anterior (11.5% en 2001).

Esto se explica por la necesidad de cumplir con los techos al gasto que se pactaron en el Acuerdo Stand-By, que han hecho reconsiderar el ritmo del gasto público y replantear las prioridades de ejecución a manera de cumplir con los compromisos del mencionado acuerdo, que a la vez que fija un techo al gasto público, también establece

un piso para el gasto social, relacionado con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

La vigencia del Acuerdo Stand-By reforzó el compromiso del Gobierno Central de alcanzar la sostenibilidad de la situación financiera del sector público, priorizando el gasto en los sectores estratégicos para el crecimiento económico y social, y en general, racionalizando el gasto público. A este respecto es necesario mencionar que el Gobierno Central ha adquirido compromisos serios con la comunidad internacional, plasmados en la denominada “Matriz de Seguimiento a los Temas Principales Identificados en el Grupo Consultivo de Febrero de 2002”. Este instrumento recoge las acciones más importantes que el Gobierno Central debe atender inmediatamente a manera de lograr la estabilidad macroeconómica, tan necesaria para proveer un ambiente propicio para las inversiones y los negocios en Guatemala.

	Total	Funcionamiento	Deuda Pública 1/		Inversión
			Interna	Externa	
2000					
Vigente	20,659.7	12,244.6	969.4	861.7	6,583.9
Ejecutado	19,108.8	11,904.9	969.3	861.7	5,373.0
% de Ejecución	92.5	97.2	100.0	100.0	81.6
2001					
Vigente	24,031.3	13,375.1	1,389.8	981.1	8,285.3
Ejecutado	21,310.0	13,095.2	1,380.7	912.0	5,922.1
% de Ejecución	88.7	97.9	99.3	93.0	71.5
2002					
Vigente	24,236.1	13,859.5	1,123.4	1,265.7	7,987.4
Ejecutado 2/	22,543.6	13,485.8	1,096.4	1,173.0	6,788.4
% de Ejecución	93.0	97.3	97.6	92.7	85.0

1/ No incluye amortizaciones.
2/ Cifras preliminares.

En general, al cierre del ejercicio fiscal 2002, el resultado financiero del Gobierno Central se situó en una posición deficitaria de aproximadamente 1.1% del PIB.

Al cierre del ejercicio fiscal 2001 el ahorro corriente alcanzó un incremento de 6.8%, gracias a los compromisos y esfuerzos del Gobierno Central. Al cierre de 2002 se alcanzó un nivel de ahorro de Q. 4,745.6 millones que equivalen a un 2.6% del PIB. El fortalecimiento del ahorro corriente es un factor de fundamental importancia para disminuir la dependencia del gasto de inversión de los préstamos externos o donaciones, de conformidad con los compromisos del Pacto Fiscal.

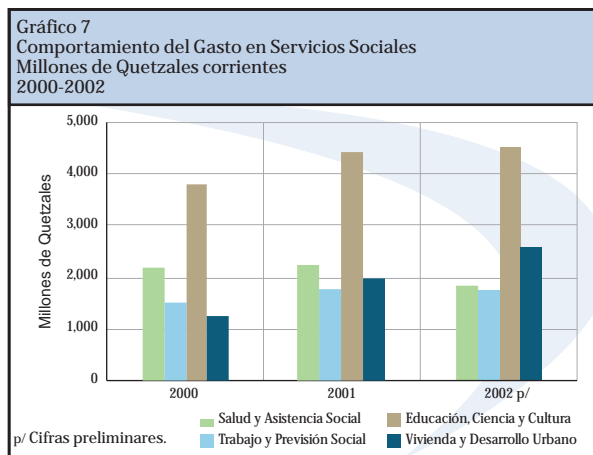
Es importante destacar que durante el ejercicio fiscal 2001, el Congreso de la República de Guatemala aprobó 4 ampliaciones al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado por un monto total de Q 2,142.4 millones¹⁰.

Dentro de estas ampliaciones, el Decreto No. 31-2001 del Congreso de la República merece especial atención, ya que mediante el mismo se aprobó la negociación y colocación de bonos del tesoro expresados en dólares de los Estados Unidos de América por un total de US\$ 100.0 millones. Con estos recursos se constituyó un fideicomiso, administrado por el Banco de Desarrollo Rural, S.A. - BANRURAL -, y que se compone de dos programas¹¹:

- “Apoyo Financiero para Medianos y Grandes Productores de Café”, que se lleva a cabo bajo la supervisión conjunta del sector privado y sector público a través de un ente mixto Gobierno-ANACAFÉ, bajo la forma del comité cafetalero del fideicomiso, con un monto asignado de US\$60.0 millones; y,
- “Apoyo Financiero para los Pequeños Productores del Sector Cafetalero”, con un monto asignado de US\$ 40.0 millones.

El gasto en servicios sociales ha sido una variable importante en la orientación de la política fiscal. El Gobierno de la República se ha comprometido con la sociedad guatemalteca y con la comunidad internacional a sostener este tipo de gasto y además a priorizarlo, racionalizando su ejecución y atendiendo a aquellos sectores menos desarrollados con la finalidad de mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos. Para ello se han diseñado instrumentos importantes que plasman las líneas de acción a tomar a este respecto, y que se han concretado en la “Matriz de Política Social” y en la “Estrategia de Reducción de la Pobreza”.

Más recientemente como se ha mencionado, con la vigencia del Acuerdo Stand-By que el Gobierno de la República suscribiera con el Fondo Monetario Internacional, se fijaron pisos a la ejecución del gasto



10 Decretos 31-2001, 37-2001, 45-2001 y 57-2001 del Congreso de la República.

11 A finales del primer trimestre del 2002 se habían entregado más de 3,200 créditos por un monto de US\$ 12.5 millones. A la fecha están pendientes de ser aprobados o entregados un total de 1,200 créditos por un total de US\$ 38.2 millones. Para el resto del 2002 el Gobierno Central ha intensificado el otorgamiento de crédito al sector cafetalero por un monto de US\$ 49.3 millones, para apoyar la agroindustrialización del café, así como también la diversificación de cultivos en áreas cafetaleras del país con una cobertura de 15,500 cañales, lo cual equivale al 33% del total.

social¹². En dicho documento se había previsto que para diciembre de 2002 la ejecución presupuestaria del gasto social no fuera menor de Q 9,095 millones. A diciembre de 2002 el gasto social observado fue de Q 10,756.3 millones, Q 1,661.3 millones mayor a la meta indicativa. Este hecho es de gran trascendencia para el país, ya que a la vez que se cumple con los Acuerdos de Paz, el Gobierno de la República reitera los compromisos adquiridos con diversos sectores de la sociedad guatemalteca y con la comunidad internacional.

La estructura del gasto se ha mantenido prácticamente constante en el período de 2000 a 2002, lo cual se explica porque las prioridades y lineamientos generales del gobierno se han mantenido enmarcadas dentro de los parámetros establecidos en los diferentes compromisos adquiridos por el Gobierno Central, tales como los Acuerdos de Paz, el Plan de Gobierno 2000-2004, las Matrices de Política Económica y Social, y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Durante el período que va de 2000 a 2002, de la ejecución presupuestaria total, alrededor del 61.2% correspondió a los gastos de funcionamiento, dado que en este rubro se incluye la mayor parte de la asignación presupuestaria de los Ministerios de Salud y Educación.

Cerca del 28.7% de la ejecución presupuestaria correspondió a recursos para programas y proyectos de inversión. En este sentido a partir de 2002 se realizaron esfuerzos importantes para asignar eficientemente los gastos de inversión, sistematizando este proceso mediante el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-.

En promedio, el 10.1% de los recursos del presupuesto se destinaron a atender la deuda pública. Actualmente el Gobierno de la República está comprometido a mantener una política de "0 atrasos" en los servicios de la deuda, lo que explica que durante el período en cuestión, el rubro de deuda haya mostrado un moderado incremento.

En la búsqueda de la sostenibilidad del endeudamiento público, el Gobierno Central inició el proceso de reestructuración de la deuda a finales de 2001. En efecto, mediante el Decreto Número 31-2001 del Congreso de la República se destinan un máximo de US\$ 325.0 millones provenientes de la negociación de bonos del tesoro, exclusivamente para la reestructuración de la deuda pública interna bonificada. Con esta medida se reemplaza la deuda interna de corto plazo por deuda pública externa de largo plazo, lo que significa un ahorro considerable en términos de pago de intereses y comisiones.

Este cambio en la política económica del Gobierno Central mejora la posición financiera del sector público, pues se han eliminado las presiones ejercidas por el

	Total	Intereses y Comisiones		Amortizaciones
		Interna	Externa	
2000				
Vigente	2,523.6	969.4	861.7	692.4
Ejecutado	2,523.3	969.3	861.7	692.4
% Ejecución	100.0	100.0	100.0	100.0
2001				
Vigente	3,262.7	1,389.8	981.1	891.8
Ejecutado	3,164.9	1,380.7	912.0	872.2
% Ejecución	97.0	99.3	93.0	97.8
2002				
Vigente	3,451.2	1,123.4	1,265.7	1,062.0
Ejecutado 1/	3,240.6	1,096.4	1,173.0	971.2
% Ejecución	93.9	97.6	92.7	91.5

1/ Cifras preliminares.

vencimiento de la deuda interna dado su carácter cortoplacista, y se ha logrado financiamiento a períodos más prolongados y a tasas de interés más favorables.

Finalmente, la Situación Financiera del Gobierno Central al cierre de 2002 evidencia el compromiso del Gobierno de la República por estabilizar el crecimiento económico y consolidar el sendero hacia el desarrollo social. La reforma tributaria a la fecha ha logrado estabilizar los ingresos del gobierno, y los gastos se han manejado en niveles acordes con las necesidades financieras del país, cumpliendo con los diferentes compromisos adquiridos en materia de administración de las finanzas públicas, y dejando al país en una posición favorable ante la comunidad internacional. Se esperan resultados positivos que permitan fortalecer la posición de las finanzas públicas, con miras al ejercicio fiscal 2003.

2.2. Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal.

El comportamiento de los indicadores macroeconómicos del sector fiscal reflejan claramente los compromisos adquiridos por el Gobierno Central en materia de fortalecimiento de la situación financiera del sector público y la estabilidad macroeconómica del país.

En general, como lo muestra el cuadro 6, la mayoría de los principales indicadores fiscales comparados con el Producto Interno Bruto -PIB- han mejorado entre el período 2000-2001. En efecto, dados los acontecimientos del período fiscal 2000, en donde fue necesaria una drástica reducción del gasto del Gobierno Central, los resultados del año 2001 evidencian los esfuerzos hechos por el Gobierno para coadyuvar a mantener un ambiente sano a nivel macroeconómico¹³.

Derivado de ello, al cierre de 2001 el presupuesto total de gastos se situó en 13.4% del PIB, similar respecto

12 Las metas indicativas al gasto social aparecen en la Tabla 2 del Memorándum Técnico de Entendimiento con este organismo internacional. Para este efecto, el gasto social está compuesto por los gastos en: (i) Salud y asistencia social, (ii) Educación, (iii) Cultura y deportes, (iv) Ciencia y tecnología, (v) Vivienda, (vi) Seguridad interna, (vii) Aporte constitucional al Organismo Judicial, (viii) Aporte constitucional a la Corte de Constitucionalidad, y (ix) Aporte al Ministerio Público en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

13 A través de implementar una política fiscal orientada hacia el control del déficit y el uso racional de las fuentes de financiamiento.

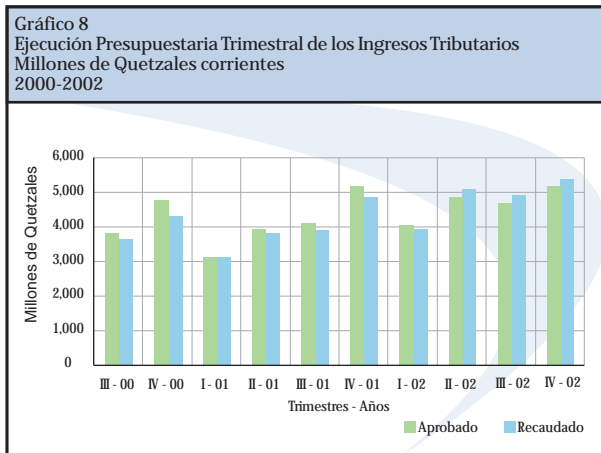
Cuadro 6 Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal En porcentajes Ejecutado 1997- 2002						
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^{1/}
En porcentajes del PIB						
Presupuesto total de gastos	11.7	13.7	14.4	13.4	13.4	13.0
Presupuesto total de ingresos	11.7	13.7	14.4	13.4	13.4	13.0
Presupuesto total de deuda	1.7	2.1	1.8	1.7	1.9	1.8
Carga tributaria	8.9	8.7	9.3	9.6	9.7	10.5
Ahorro corriente	2.6	2.3	2.4	1.9	1.8	2.6
Gastos corrientes	5.8	6.9	7.4	7.9	9.2	8.7
Gasto de capital	4.2	4.7	5.3	3.7	3.6	3.8
Endeudamiento público externo neto	2.3	1.8	3.1	1.0	0.7	1.0
Déficit Fiscal	(1.6)	(2.4)	(2.8)	(1.8)	(1.9)	(1.1)
Tasas de Crecimiento						
Ingresos corrientes	18.3	18.6	16.4	8.6	11.1	12.2
Gastos corrientes	13.4	35.4	18.8	16.2	12.0	3.2

^{1/} Cifras preliminares.

al período anterior, lo cual refleja la decisión del Estado de fundamentar la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado sobre los principios de austeridad y racionalidad del gasto, asignándolo a aquellos sectores menos desarrollados y diseñando políticas de gasto prioritario.

Durante 2001 se acentuaron numerosos factores que afectaron negativamente el crecimiento de la economía. Esta situación hizo que al cierre de 2001 los ingresos totales del Gobierno Central se situaran en un 11.5% del PIB, menor en 1.9% respecto al período anterior. No obstante, el endeudamiento público externo neto¹⁴ disminuyó por segundo año consecutivo al situarse en 0.7% del PIB, menor en 0.3% respecto al período anterior.

En este sentido el Gobierno en cumplimiento de su plan económico logró un cambio significativo en la estructura del endeudamiento interno, al poner en práctica un plan de reconversión, favoreciendo el endeudamiento externo a largo plazo.



Derivado de la crisis internacional del período 2000-2001, que hizo sentir sus efectos en la economía nacional a través de la caída de los precios de los principales productos de exportación y la menor actividad productiva del país, las expectativas de recaudación tributaria¹⁵ se vieron comprometidas. A pesar de ello, el cierre fiscal 2001 muestra una carga tributaria equivalente a un 9.7% del PIB, 0.1% más que durante 2000. Durante el año 2001, el Gobierno de la República puso en práctica una reforma tributaria con el fin de paliar el efecto adverso de la crisis generalizada en el nivel de los ingresos del Estado. Al cierre de 2002, esta reforma tributaria ha cumplido su cometido, puesto que las expectativas de recaudación han sido superadas, como se ve en el gráfico 8.

El nivel de ahorro corriente cayó por segundo año consecutivo, y al cierre de 2001 se situó en 1.8% del PIB, comparado con 1.9% en 2000. Este hecho evidenció la dificultad del Gobierno para generar ingresos suficientes para financiar proyectos de inversión de beneficio social. La insuficiencia de recursos se hizo sentir especialmente en los gastos de capital, que al cierre de 2001 representaron 3.6% del PIB, menor en 0.1% respecto al período anterior. No obstante, se lograron ejecutar Q 5,922.0 millones, que en su mayoría se orientaron a finalidades como desarrollo urbano y rural (30.3%), transporte (27.9%), servicios agropecuarios (11.8%), educación (4.7%), trabajo y previsión social (4.0%), vivienda (2.1%), salud (1.3%), entre otros.

A partir del año 2000 el Gobierno de la República ha realizado esfuerzos importantes en el campo de la administración de los recursos públicos, en el entendido que el Gobierno debe jugar un papel importante en la economía, al ser, además de proveedor de servicios básicos esenciales para la población, un factor clave para mantener un ambiente macroeconómicamente estable para la inversión y los negocios.

De esa cuenta, según se ve en el cuadro 6, el resultado financiero del Gobierno Central ha mostrado resultados favorables, mejorando sustancialmente su posición fiscal.

Al cierre del año 2001, el déficit del Gobierno Central se mantuvo prácticamente estable alcanzando un 1.9 % del PIB, mayor en 0.1 % respecto al año anterior. En general, y reforzando el compromiso del Gobierno de la República con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y el Pacto Fiscal, el déficit fiscal alcanzó un 1.1% del PIB durante 2002.

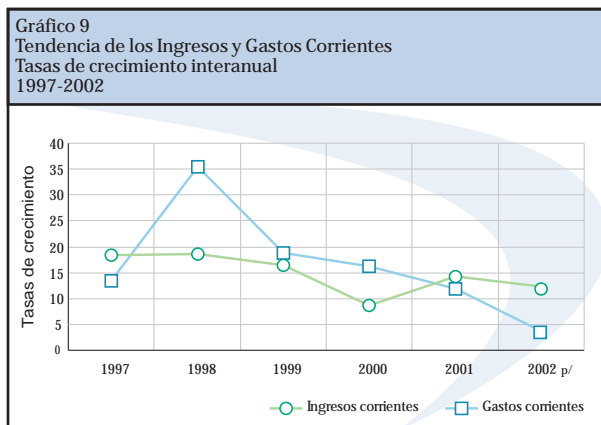
Otro importante indicador de las finanzas públicas es el crecimiento de los ingresos y los gastos del Gobierno. En general la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes

¹⁴ Considerando sólo el endeudamiento externo, el indicador del endeudamiento público neto es la diferencia existente entre las amortizaciones de préstamos y bonos del tesoro, y los desembolsos y negociaciones realizados durante el ejercicio fiscal en referencia. Indica en términos del Producto Interno Bruto el incremento o disminución de la deuda pública para un período dado, a la vez que evidencia la importancia relativa del endeudamiento en el ingreso nacional.

¹⁵ Medidas por el monto del presupuesto aprobado de los ingresos tributarios.

muestra que éstos han ido en desaceleración, con excepción del período 2000-2001; no obstante, superan el crecimiento de los gastos corrientes.

Este comportamiento poco promisorio es resultado de los acontecimientos adversos a nivel interno y externo que han afectado el ritmo de la actividad económica del país. La política de gasto del Gobierno ha tenido que adecuarse al moderado crecimiento de los ingresos, por lo que partir de 2000 el crecimiento del gasto ha sido controlado.



1/ Cifras preliminares.

Durante 2002 el crecimiento de los gastos corrientes fue de 3.2% inferior en 9 puntos porcentuales al crecimiento de los ingresos corrientes¹⁶, dando cumplimiento a los principales compromisos del Gobierno en materia socioeconómica, y logro del equilibrio fiscal.

2.3. El Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional -FMI-

Derivado de la desaceleración económica a nivel internacional y sus inevitables efectos de debilitamiento de la actividad económica interna, de lo cual se ha dejado constancia en las secciones anteriores, Guatemala se vio enfrentada a problemas de inestabilidad de ingresos por el lado de las exportaciones, que junto a factores como

los surgidos por los imprevisibles cambios climáticos y otros de orden extraeconómico, dificultaron el cumplimiento del Plan de Gobierno 2000-2004, así como la implementación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. No obstante lo anterior, el esfuerzo realizado en materia de política fiscal permitió cumplir con las metas establecidas del gasto.

En apoyo a los objetivos y políticas contenidas en los instrumentos mencionados anteriormente, el Gobierno de la República firmó un acuerdo Stand-By¹⁷ con el Fondo Monetario Internacional -FMI- con una duración de 12 meses, a partir de abril de 2002, por un monto equivalente a 84 millones de DEG's.

En este sentido el Gobierno de la República, consciente de la urgente necesidad de combatir la debilidad estructural de las finanzas públicas y las persistentes dificultades en el sector financiero¹⁸, en el entendido de que se debe intensificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, consensuó con el FMI un programa económico para el año 2002, a través del cual se adquirieron compromisos específicos en las áreas fiscal, monetaria, financiera, externa y de reforma estructural, plasmados en el denominado "Memorándum de Políticas Económicas y Financieras":

- En el sector fiscal el objetivo era reducir el déficit combinado del sector público¹⁹, reorientando el gasto público hacia el gasto social, y previniendo las contingencias de la reestructuración del sistema bancario. En este sentido la política fiscal estuvo orientada a reducir en 2002 el déficit combinado del sector público a 1.5% del PIB y el déficit del Gobierno Central a 1.3% del PIB, cifras que por otra parte son consistentes con los compromisos del Pacto Fiscal. A finales del año los ingresos tributarios respecto al PIB debían ubicarse en 10.7%, el gasto público en 12.8% del PIB y el gasto social debía responder a la meta indicativa que lo ubicó en Q9,095.0 millones.
- El objetivo monetario del Programa fué reducir la inflación y mantener un adecuado nivel de reservas

16 El Gobierno, consciente de la necesidad de transparentar la administración de los fondos públicos y realizar asignaciones eficientes con los mismos, ha promovido el control del gasto público. Las acciones importantes al respecto adoptadas durante los años 2001 y 2002, son: a) Se fijan techos trimestrales específicos al gasto de cada ministerio; b) se prohíben las ampliaciones presupuestarias del Gobierno Central a no ser que hayan sido declaradas como prioritarias; c) se prohíben las compensaciones de ahorros con categorías adicionales de gasto, diferentes al pago de sueldos; d) se congelan los salarios generales (incluyendo bonos) a los servidores públicos; e) se prohíbe el incremento de los servidores públicos excepto en los sectores salud, educación y seguridad; f) indica que toda la inversión del gobierno incluida en el presupuesto, está sujeta a revisión y aprobación por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP- y debe contar con una certificación que muestre que existe financiamiento disponible por parte del Ministerio de Finanzas Públicas; y g) se reitera que todas las transferencias interministeriales tienen que tener la aprobación del Ministerio de Finanzas Públicas.

17 En calidad de preautorio.

18 Debido a que la monetización del déficit fiscal, incluyendo el costo del rescate de bancos con problemas, podrían disminuir la confianza en la capacidad del banco central para mantener la estabilidad en el mediano plazo.

19 Incluye el resultado operacional del Banco de Guatemala (BANGUAT) y del Sector Público No Financiero. Éste último está integrado por los resultados financieros del Gobierno Central; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); las municipalidades y otras agencias descentralizadas que conforman el Gobierno General; y las empresas públicas: el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), la compañía de telecomunicaciones (GUATEL), la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA), la Portuaria Quetzal, y otras seis empresas pequeñas.

monetarias internacionales. A este respecto, el banco central continuó manteniendo una política monetaria disciplinada coherente con una disciplina fiscal equilibrada y el fortalecimiento del sistema bancario. Como resultado general de esta combinación de políticas se esperaba que la inflación para 2002 se situara entre 4.0% y 6.0% y que la variación real del Producto Interno Bruto fuera de 2.3%.

- ❧ En el sector financiero el objetivo era fortalecer la eficiencia, transparencia y competitividad del sistema financiero y el marco institucional dentro del cual se desarrolla el mismo, a fin de propiciar un marco legal ágil y flexible que permitiera continuar impulsando el fortalecimiento de dicho sector.
- ❧ El objetivo del sector externo era mantener el régimen cambiario flexible, donde el tipo de cambio se determinara libremente por la interacción de la oferta y la demanda de divisas en el mercado con intervenciones limitadas por parte del Banco de Guatemala. Se fijó un piso a las reservas monetarias internacionales netas ubicándolas en EUAS 210.0 millones a finales de 2002. Por otra parte el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no debía superar el 4.6% del PIB al final del año.
- ❧ En cuanto a las reformas estructurales, el objetivo era introducir cambios profundos tendentes a remover las distorsiones existentes en el mercado, a manera de lograr una mejora en la productividad y en la eficiencia con la que se combinan los factores de la producción.

Cabe mencionar que el acuerdo suscrito con el FMI es congruente con la estrategia de política monetaria, cambiaria y crediticia aprobada por la Junta Monetaria para 2002, y se enmarca dentro de los objetivos del Plan de Gobierno 2000-2004.

2.4. Gestión de la inversión y gasto público.

2.4.1. El Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el marco de la modernización del Estado y en cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Pacto Fiscal, el Gobierno de la República ha implementado a partir del año 2001, el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-, cuyo propósito central es el de mejorar la calidad de la inversión pública, mediante el ordenamiento del proceso de inversión que, además de favorecer la transparencia en el uso de los recursos públicos, es un instrumento que fortalece y moderniza la gestión pública.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- inició la implementación del SNIP con el establecimiento de normas concretas para postular proyectos al presupuesto, en forma paralela al proceso de formulación del presupuesto para los ejercicios

fiscales 2001 y 2002. Durante dichos ejercicios fiscales, la cantidad de proyectos procesados aumentó significativamente, convirtiéndose en la base para la asignación preliminar de recursos de inversión por parte del Ministerio de Finanzas Públicas.

Debido a que durante el ejercicio fiscal 2001 se evidenció una grave debilidad en la formulación de proyectos en todos los ámbitos de la administración pública, en los meses de febrero, marzo y abril de 2002, la SEGEPLAN realizó una primera ronda de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, dirigido especialmente a las Unidades Técnicas Municipales -UTM- de la República, y a los cuadros técnicos de la administración pública.

Si bien la Ley del Organismo Ejecutivo asigna a la SEGEPLAN la función de implementar el SNIP, las normas legales que lo amparan no están debidamente desarrolladas. Para llenar este vacío la SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas han impulsado la elaboración de la ley que regule el funcionamiento del SNIP.

En resumen se han hecho los siguientes avances:

- ❧ Desarrollo conceptual y normativo del SNIP.
- ❧ Diseño, desarrollo e implementación del sistema informático que contiene el banco de proyectos.
- ❧ Implementación del sistema en la administración pública con la excepción de algunos de los fondos sociales.
- ❧ Se ha elaborado a partir del SNIP, el Programa de Inversiones Públicas Multianual 2002-2005 y 2003-2006, siendo este último, actualización del primero.
- ❧ Tanto el presupuesto de inversión del año 2002 y el que se prepara para el 2003 se han formulado con base en el Programa de Inversiones Públicas (de carácter multianual) producido por el SNIP.

Adicionalmente, se han implementado otras actividades de carácter técnico y administrativo tendentes a generar cambios fundamentales en el manejo de la inversión pública, especialmente porque se ha promovido la cultura de proyectos, lo que también ha provocado cambios sustanciales en la formulación del presupuesto de inversión del Estado. Con ello se ha iniciado el camino hacia una cultura de inversiones, entendida ésta como un medio para generar un importante paso en la búsqueda del desarrollo socioeconómico de Guatemala.

2.4.2. Avances en la evaluación física y financiera del gasto público.

El concepto de "evaluación presupuestaria" comprende el estudio de los efectos de la ejecución del

presupuesto público, en su carácter de un instrumento financiero básico del Estado.

En el año 2002, la labor de capacitación de la Dirección Técnica del Presupuesto, se dirigió a todos los Ministerios de Estado, Secretarías de la Presidencia y Fondos Sociales, con el objeto de consolidar el Módulo de Seguimiento Físico del SIAF, efectuando la supervisión de la información relacionada con la producción de bienes y servicios institucionales, que se mide mensual, trimestral y anualmente, con el objeto de consolidar una base de datos de ejecución física del presupuesto, precisa y confiable, en el ámbito institucional y de Gobierno Central.

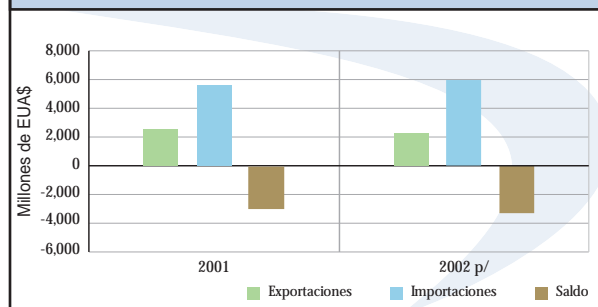
Para el ejercicio fiscal 2003 se tiene programado continuar las actividades de seguimiento y evaluación de la ejecución física y financiera del presupuesto, produciendo informes periódicos de la ejecución presupuestaria de todas las instituciones del Gobierno Central, actividad que se realizará conjuntamente con las Unidades de Administración Financiera -UDAF's- de cada unidad ejecutora. Además se continuará con el programa de capacitación y asesoría a las instituciones del Gobierno Central, reforzando las áreas de métodos de evaluación presupuestaria, revisión de la información requerida en los formularios y el análisis de los datos. También se proporcionará asistencia técnica a las instituciones que todavía no cuentan con un sistema propio de evaluación presupuestaria, para que lo puedan conformar, contribuyendo al desarrollo de un sistema de indicadores de gestión físicos y financieros, que permita optimizar la calidad y productividad del gasto público, como lo sugiere el Pacto Fiscal.

3. La actividad económica durante 2002.

Se estima que la actividad económica en el año 2002 haya registrado un ritmo de crecimiento ligeramente superior al observado en 2001. En efecto, basándose en el comportamiento de algunos indicadores económicos de corto plazo y en la tendencia observada en los sectores productivos, se espera que para el presente año el crecimiento de la economía, medido por el comportamiento del Producto Interno Bruto en términos reales, registre una tasa de crecimiento interanual de 2.2%, mayor en 0.1 punto porcentual a la observada en el período anterior.

La pronosticada reactivación económica estuvo fundamentada en el comportamiento de algunos factores, tales como la recuperación del sector externo, puesto que en los primeros meses del año se observó un aumento en el volumen de exportaciones de los principales productos, con excepción del café.

Gráfico 10
Balanza Comercial
Millones de EUA Dólares corrientes
2001 - 2002



p/ Cifras preliminares.
Fuente: Banco de Guatemala

Las exportaciones totales a abril de 2002 habían registrado un incremento del 19.5%, contrastante con la caída de 13.0% observada durante 2001²⁰. Las importaciones mostraron un aumento de 2.3% durante el primer trimestre de 2002 (-4.6% en 2001), el cual se relacionó con el incremento de las importaciones de bienes de consumo (19.9%) y de materias primas y productos intermedios (4.8%). Otro factor que apoya las perspectivas de reactivación esperada es la evolución el índice de tendencia del ciclo del IMAE, que después de mostrar tendencias decrecientes, volvió a mostrar tasas de crecimiento positivas a partir de noviembre de 2001.

Por el lado del gasto, para 2002 se esperaba una recuperación en los gastos de consumo privado de 2.7% (2.3% en 2001), en la formación bruta de capital fijo de 3.5% (-0.9% en 2001), así como un menor dinamismo en los gastos de consumo del gobierno general de 4.4% (5.4% en 2001) y una menor caída en las exportaciones de bienes y servicios de 2.3% (-4.2% en 2001).

La contracción del consumo de gobierno se explica por una mayor disciplina fiscal en apoyo a la política

Cuadro 7
Tasas de Variación Real del PIB por Ramas de Actividad
En porcentajes
2001-2002

Concepto	2001 p/	2002 e/
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2.1	2.2
1 Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.2	1.4
2 Explotación de minas y canteras	0.7	6.4
3 Industria manufacturera	0.8	0.7
4 Construcción	2.3	(16.1)
5 Electricidad y agua	(3.0)	6.1
6 Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.0	5.3
7 Comercio al por mayor y al por menor	2.7	2.2
8 Banca, seguros y bienes inmuebles	(1.9)	0.3
9 Propiedad de vivienda	2.7	2.7
10 Administración pública y defensa	3.5	6.0
11 Servicios privados	3.6	3.8

p/ Cifras preliminares.
e/ Cifras estimadas.
Fuente: Banco de Guatemala.

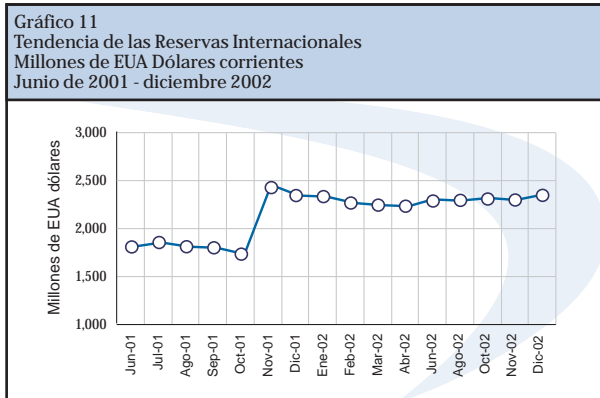
20 En importante mencionar la recuperación de 27.3% en el valor de las ventas de los principales productos (-25.7% en 2001), así como el dinamismo de las exportaciones hacia Centroamérica, las que crecieron 33.4% (-4.2% en 2001), aún cuando persistió la desaceleración de las exportaciones hacia fuera de la región.

macroeconómica del país, consistente con el Acuerdo Stand-By suscrito con el Fondo Monetario Internacional -FMI-.

De la prueba de sensibilidad de las RIN²¹ se concluyó que éstas se encontraban por arriba de los estándares sugeridos internacionalmente: el nivel de reservas internacionales debe ser suficiente para financiar al menos 3 meses de importaciones. La posición de las RIN a noviembre aseguran financiamiento para importaciones por un lapso aproximado de 4.6 meses.

En general, de acuerdo a la autoridad monetaria, las tasas de interés del sistema bancario, tanto activas como pasivas, continuaron su descenso. A noviembre de 2002 la tasa activa fue 16.3%, 1.8 puntos porcentuales por debajo del nivel observado a noviembre del año anterior. En este mismo período la tasa pasiva se situó en 7.0%, 0.7 puntos porcentuales menos que los registrados durante el mismo período del 2001. Este comportamiento determinó un crecimiento interanual en el margen de la intermediación financiera de -10.0%, lo que evidencia los esfuerzos por estabilizar la aún poco competitiva situación del sistema financiero.

No obstante lo anterior, las tasas de interés real mostraron valores positivos y crecientes, influenciados por la estabilidad de precios propiciada por la política económica del Gobierno de la República. La inflación acumulada medida por el IPC tuvo un valor de 5.25% a octubre de 2002, 2.3 puntos porcentuales menor que la del período anterior en el mismo mes (7.53%).

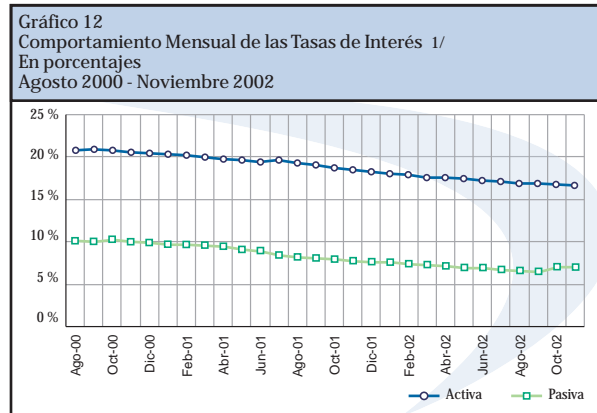


Fuente: Banco de Guatemala

La actividad crediticia mostró signos de recuperación. El crédito total mostró un crecimiento positivo de 2.8% a octubre de 2002, el crédito al sector privado creció entre octubre de 2001 y octubre de 2002 a razón de 9.0%, pero el crédito al sector público durante el mismo período cayó en casi 100.0%, fenómeno que se explica por el esfuerzo de la política fiscal por cumplir con las metas macroeconómicas de los principales compromisos sociales y con el Fondo Monetario Internacional, derivados del Acuerdo Stand-By.

4. Perspectivas económicas y financieras para el año 2003.

Las estimaciones realizadas por los organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a las que se hace referencia al principio de este documento, pronostican que la actividad económica mundial se recupere para 2002 y 2003, estimulando el crecimiento económico interno. No obstante, el Gobierno de la República, conciente de la necesidad de consolidar el desarrollo socioeconómico del país, adoptará una política económica activa para impulsar la actividad productiva.



1/ Promedio ponderado del sistema bancario
Fuente: Banco de Guatemala

4.1. La Política Económica.

Basado en los preceptos de los Acuerdos de Paz en lo referente a que el desarrollo socioeconómico del país no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional, el Gobierno de la República ha diseñado una serie de proyectos y líneas de acción con la finalidad de consolidar el desarrollo económico.

Estas políticas se han diseñado en el entendido de que la consecución del progreso económico reclama un incremento de las inversiones productivas generadoras de empleo, por lo que muchos de los proyectos se basan en el principio de construir, operar y después transferir, para que el sector privado tome su rol en la actividad económica del país.

El Gobierno de la República se ha comprometido a adoptar políticas económicas tendentes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto mayor para los próximos años²², que permita una política social avanzada cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, la nutrición, la

21 Nivel de las reservas internacionales descontadas las obligaciones de corto plazo en EUA Dólares.

22 "Plan de Acción Económica 2002-2004", Gobierno de la República, 11 de junio de 2002.

educación y capacitación, la vivienda, el saneamiento ambiental y el acceso al empleo productivo²³.

En general, la política económica que el Gobierno de la República adoptará para el período fiscal 2003 está enmarcada en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (que constituyen la gran agenda nacional), y está sustentada en tres pilares fundamentales que permiten resultados sostenibles en el tiempo: (i) La Estrategia de Reducción de la Pobreza -ERP-, (ii) la apertura económica que el Gobierno de la República ha venido impulsando, y (iii) la consolidación de la estabilidad macroeconómica.

Los proyectos y líneas de acción diseñadas buscan en principio la estabilización y sostenida reactivación de la actividad económica. La identificación de los recursos financieros encaminados a dichos propósitos son de vital importancia.

En tal sentido el Gobierno de la República buscará el incremento en el nivel de la carga tributaria de forma que disponga de un creciente flujo de ingresos tributarios, situación que se prevé alcanzar mediante un mejoramiento de la recaudación de impuestos, y una campaña de cultura tributaria entre la población guatemalteca.

Además se asignarán los recursos públicos conforme los lineamientos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Acuerdos de Paz y el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-.

Por último, se captarán los recursos del apoyo financiero que provendrán del Grupo Consultivo. Estos recursos serán canalizados para el financiamiento de proyectos en cumplimiento de los Acuerdos de Paz o que formen parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

4.1.1. La Política Monetaria.

La Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia durante el primer trimestre de 2002, pronosticaba un crecimiento en términos reales del Producto Interno Bruto del orden de los 2.2%, propiciado por moderados incrementos en la demanda interna²⁴ y la recuperación de las exportaciones de bienes y servicios.

El crecimiento estimado del sector exportador estará fundamentado en los productos no tradicionales, puesto que se prevé la continuidad en las condiciones adversas que afrontan los productos tradicionales de exportación²⁵ en los mercados internacionales.

Durante el período 2003 no se vislumbran cambios en los objetivos e instrumentos de la política monetaria, cambiaria y crediticia. La autoridad monetaria, aplicando

una política contractiva, centra su objetivo en garantizar la estabilidad general del nivel de precios, pero con el objetivo adicional de favorecer la estabilidad en los mercados de dinero y cambiario. En este sentido, la autoridad monetaria buscará principalmente consolidar la estabilidad y confianza en las principales variables macroeconómicas y financieras. Las Operaciones de Mercado Abierto será la principal herramienta de la política monetaria para la regulación de la liquidez, mientras que se contempla la posibilidad de efectuar intervenciones limitadas en los mercados de dinero y de divisas como mecanismo para garantizar la estabilidad de la tasa de interés y el tipo de cambio.

4.1.2. La Política Fiscal.

A este respecto, se evidencia que se ha logrado un consenso entre el Organismo Ejecutivo y Legislativo, en cuanto a propiciar el saneamiento de las finanzas públicas a través de la combinación de tres aspectos fundamentales: (i) El incremento en la carga tributaria; (ii) la restricción del gasto público, pero sin sacrificar el gasto social y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y (iii) una política de crédito moderada y congruente con la capacidad financiera del Estado guatemalteco.

En adición a ello, para el período 2003 la política fiscal cuenta con el apoyo de dos instrumentos importantes:

- Los resultados obtenidos de la reunión del Grupo Consultivo de febrero de 2002, que incluyen sustanciales ofrecimientos de créditos concesionales y donaciones por parte de la comunidad internacional, con lo cual se estaría garantizando el financiamiento de programas y proyectos destinados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y la Estrategia de Reducción de la Pobreza; y,
- La negociación de un nuevo Programa Macroeconómico negociado con el Fondo Monetario Internacional -FMI-, que facilite el objetivo del saneamiento de las finanzas públicas, y apoye la coordinación entre la política monetaria y fiscal. Estas medidas envían un mensaje a los agentes económicos y organismos internacionales respecto al compromiso del gobierno con la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico y social sostenidos.

Durante el año 2002 se registró el impacto de la reforma tributaria aprobada en 2001, como parte de un proceso continuado de fortalecimiento de la administración tributaria, que daría como resultado que la carga tributaria creciera sostenidamente hasta niveles

23 "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria", número 18.

24 Aún cuando mostrará un crecimiento menos dinámico que el del año anterior.

25 Como se dejó plasmado en los incisos anteriores, la crisis cafetalera continuará afectando a los países centroamericanos durante el año 2002 y 2003.

congruentes con el cumplimiento de las principales obligaciones adquiridas por el gobierno en materia de desarrollo económico. Un incremento en la recaudación fiscal acompañada de un eficiente control del gasto público, dará como resultado una mejora en la posición financiera del Gobierno Central para el período 2003, que a su vez coadyuvará a mantener los niveles del ahorro corriente y déficit público alrededor de lo fijado en los compromisos del Pacto Fiscal.

Cuadro 8 Proyección de las Principales Variables Macroeconómicas Variación interanual en porcentajes Período 2002- 2003		
	2002	2003
Exportaciones FOB	-1.0	3.4
Importaciones CIF	9.0	7.0
PIB precios constantes	2.2	2.8
PIB precios corrientes (millones de Quetzales)	180,998.1	195,954.7
Inflación	4.0 - 6.0	4.0 - 6.0

Fuente: Banco de Guatemala

Es importante hacer mención que a diciembre de 2002 el Gobierno aprobó 8 ampliaciones presupuestarias por un monto total de Q 1,359.3 millones, con lo que el presupuesto vigente llegó a un monto de Q 25,298.1 millones.

Las ampliaciones muestran la siguiente composición:

a) 18.0% fueron recursos que se han destinado a apoyar financieramente al Organismo Ejecutivo en materia de política económica y social (Decreto No. 47-2002); b) 0.2% fueron recursos destinados al financiamiento parcial del programa trinacional de desarrollo sostenible de la cuenca alta del río Lempa, ya que este constituye uno de los sistemas hídricos más importantes de Centroamérica (Decreto No. 58-2002); c) 29.4% fueron recursos que se destinaron a financiar programas y proyectos de atención a la población afectada por el conflicto armado, a programas productivos y reconversión agropecuaria, a la desmovilización del ejército, a programas de acceso a tierras por parte de la población rural, y a solventar las obligaciones contractuales adquiridas por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Decreto No. 62-2002); d) 14.0% fueron recursos provenientes de la incorporación de recursos del préstamo BIRF-7052-GU, para financiar el Proyecto de Universalización de la Educación Básica del Ministerio de Educación (Decreto No. 64-2002); e) 19.1% correspondieron a recursos para la asistencia crediticia al sector agrícola y cafetalero (Decreto No. 65-2002); f) 11.2% son recursos destinados al financiamiento del Programas de Educación Primaria del Ministerio de Educación, y a subsidiar a los Institutos por Cooperativa durante ejercicio fiscal 2002 (Decreto No. 68-2002);

g) un 4.6% del total de las ampliaciones se destinaron a la preparación, desarrollo y seguimiento de las reuniones del Grupo Consultivo, al seguimiento de las metas programadas en los Acuerdos de Paz, a la modernización técnico-administrativa y a mejorar la transparencia, eficacia y eficiencia de la gestión pública (Decreto No. 70-2002); y h) 3.5% fueron recursos destinados a ampliar y profundizar las reformas del proyecto de administración financiera SIAF Fase III.

4.2. Ritmo de la actividad económica para 2003.

Las estimaciones del Banco de Guatemala reflejan perspectivas favorables para el período 2003, que se ven reforzadas por los resultados económicos generales del año 2002 expuestos anteriormente.

Para el período 2003 se espera una moderada recuperación en términos del crecimiento del Producto Interno Bruto. Según las últimas cifras presentadas por el Banco de Guatemala, el PIB estará creciendo a una tasa de 2.8% en términos reales, alcanzando un valor nominal de Q. 195,954.7 millones.

Factor importante en este comportamiento es la recuperación del sector de las exportaciones, el cual ha venido mejorando su posición, en gran medida, influenciado por la recuperación de la economía estadounidense, principal socio comercial de Guatemala. En general, se espera que las exportaciones crezcan 3.4% durante 2003, y que las importaciones lo hagan en un 7.0% en el mismo período.

Por otra parte, las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con países amigos, y la entrada en vigencia del Plan Puebla-Panamá, se constituirá en un factor estimulante para el sector productivo, tanto en nuestro país como en toda el área centroamericana, asociado en gran medida al flujo de capitales e inversiones programadas para poner en marcha el mencionado plan.

La eventual recuperación de la economía estadounidense tiene un efecto importante en la economía nacional. De acuerdo con la evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia que publicara el Banco de Guatemala en noviembre de 2002, la economía de los Estados Unidos crecerá a un ritmo de 2.2% durante 2003, hecho que influencia la recuperación de las economías centroamericanas, implicando para la Guatemala un aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos y una mayor demanda de productos nacionales por parte del mercado regional.

A pesar de la eventual recuperación del ritmo de la economía mundial, los efectos que aún persisten de la coyuntura económica desfavorable que se vivió entre los años 2000 y 2001, han hecho necesaria la utilización de políticas de estabilización en la mayoría de los países de América Latina.

En este contexto, las políticas monetaria y fiscal han tenido que responder adecuadamente para poder garantizar la estabilidad macroeconómica, que en el caso guatemalteco, se plasmó en la negociación y firma de un Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional, vigente hasta abril de 2003, y cuya prórroga, probablemente, se negocie durante los primeros meses de dicho año. Los procesos de estabilización monetaria y financiera enmarcadas dentro de los términos del Acuerdo Stand-By estarían apoyando un mejor desempeño de la actividad económica nacional, propiciando y fortaleciendo la estabilidad macroeconómica, a la vez que hace manifiesta a los agentes económicos la decisión del Gobierno de mantener una política fiscal y monetaria congruentes con los objetivos de desarrollo social y económico.

El Gobierno de la República implementará una serie de proyectos y líneas de acción tendientes a lograr la reactivación económica del país en sectores estratégicos, los cuales se han identificado como los más competitivos a nivel internacional²⁶: (i) Agroindustrial y forestal; (ii) manufactura liviana; (iii) tecnología; (iv) textiles; y (v) turismo. A través de la promoción de la competencia y de la inversión se prevé lograr un ritmo acelerado de crecimiento.

La tendencia expansionista en el comercio exterior del país podría verse favorecida por las negociaciones comerciales que el Gobierno de la República impulsa. Las expectativas de crecimiento se basan en la ampliación sustancial del acceso de los bienes y servicios nacionales a los mercados externos mediante las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos de América, Canadá, Chile, Panamá, y los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea, ALCA, y otros acuerdos multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio -OMC-.

Respondiendo a la política económica del Gobierno de la República, particularmente a causa del fortalecimiento de la posición de reservas internacionales del país, el tipo de cambio nominal se estima que mantendrá un comportamiento estable con una moderada tendencia a alza.

Los precios internos (inflación) deberán recuperar su dinámica normal, luego del repunte observado en 2001. Las proyecciones del Banco de Guatemala son muestra de la confianza que las autoridades de gobierno mantienen en los objetivos e instrumentos de la política monetaria, fijando para el año 2003 un techo inflacionario de 6.0%.

En conclusión, se puede afirmar que, de darse los supuestos que sustentan la presente argumentación, el período 2003 estaría caracterizado por una relativa estabilidad macroeconómica, con un crecimiento real

Cuadro 9 Situación Financiera e Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal Vigente 2002 1/ y Aprobado 2003		
	Vigente 2002	Aprobado 2003
Situación Financiera (millones de Quetzales)		
Ingresos Totales	20,325.9	22,017.8
Ingresos Corrientes	20,306.2	21,914.8
Ingresos Tributarios	18,844.3	20,584.7
Ingresos No Tributarios	1,462.0	1,330.1
Ingresos de Capital	19.7	103.0
Gastos Totales	24,236.1	27,973.4
Gastos Corrientes	16,168.6	18,181.8
Gastos de Capital	8,067.4	9,791.6
Ahorro Corriente	4,137.6	3,733.0
Resultado Financiero (+superávit, -déficit)	(3,910.1)	(5,955.6)
Financiamiento	3,910.1	5,955.6
Financiamiento Externo Neto	1,487.5	5,457.6
Financiamiento Interno Neto	400.0	0.0
Otras Fuentes de Financiamiento	2,022.6	498.0
Indicadores Macroeconómicos del Sector Fiscal (en porcentajes)		
Producto Interno Bruto Nominal	180,998.1	195,954.7
Crecimiento Real del P.I.B.	2.2	2.8
Presupuesto Total de Gastos	14.0	15.2
Presupuesto Total de Ingresos	14.0	15.2
Presupuesto Total de Deuda	1.9	2.3
Gastos Corrientes / P.I.B.	8.9	9.3
Gastos de Capital / P.I.B.	4.5	5.0
Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	92.7	93.5
Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	7.2	6.0
Carga Tributaria	10.4	10.5
Ahorro Corriente	2.3	1.9
Endeudamiento Público Neto	0.2	2.7
Déficit / P.I.B.	2.2	3.0

1/ A diciembre de 2002.

moderado, cuya sostenibilidad dependería en última instancia de que se mantengan en el mediano plazo las condiciones de disciplina monetaria y fiscal y el impulso a las tareas de reconversión productiva y capacitación de la fuerza de trabajo.

4.3. Situación Financiera Proyectada del Gobierno Central, Ejercicio Fiscal 2003.

El efecto de la reforma tributaria impulsada por el Gobierno de la República seguirá observándose durante el año 2003. Como lo muestra el cuadro 9, se prevé que los ingresos totales crezcan 8.3% respecto al presupuesto vigente 2002. Los ingresos tributarios mostrarán un incremento importante dentro de los ingresos del Estado. En general, éstos mostrarán una variación relativa de 9.2%, Q 1,740.4 millones más que el nivel previsto para 2002, con lo que se alcanzará una carga tributaria que represente el 10.5% del PIB.

Respecto al gasto total, éste mostrará una variación relativa de 15.4% respecto al presupuesto vigente de 2002; 7.1 puntos porcentuales mayor que el crecimiento relativo de los ingresos. Este comportamiento es comprensible, ya que la implementación de las políticas de gobierno en pro de la reactivación económica y el desarrollo socioeconómico del país, demandan montos de gasto importantes, en atención a los diferentes programas

26 "Plan de Acción Económica 2002-2004", Gobierno de la República, junio de 2002.

y proyectos que el Gobierno proveerá durante 2003, en cumplimiento del Plan de Gobierno 2000-2004, y los Acuerdos de Paz, entre otros.

Aún cuando los gastos de gobierno presentan un crecimiento importante, la estructura de los mismos se mantendrá prácticamente invariable. En este sentido, el 65.0% de los gastos totales serán recursos destinados a atender los gastos corrientes del aparato estatal. Éstos alcanzarán un monto de Q 18,181.8 millones, Q2,014.8 millones más que en el presupuesto vigente de 2002, mostrando una variación relativa de 12.5%.

Cabe mencionar que 10.0% del gasto total se destinará a la atención de los intereses de la deuda pública. El monto de este rubro durante 2003 alcanzará los Q 2,788.8 millones, Q 425.2 millones más que durante 2002, por lo que crecerá 18.0%. Este incremento se explica principalmente por la colocación de Q5,297.5 millones en bonos del Tesoro prevista para el ejercicio fiscal 2003.

Los gastos de capital representarán el 35.0% del gasto total del gobierno. Este tipo de gasto mostrará un incremento de Q 1,722.5 millones respecto a 2002, con lo cual alcanzará un monto de Q 9,791.6 millones, mostrando un crecimiento relativo de 21.3% respecto al presupuesto vigente del año anterior.

Por lo anterior, se prevé que el ahorro corriente para el ejercicio fiscal 2003 disminuya en 9.8% respecto del previo ejercicio fiscal, y que sea equivalente al 1.9% del PIB. El resultado financiero del Gobierno Central se ubicará en una posición deficitaria que alcanzará los Q 5,955.6 millones, representando 3.0% en términos del producto interno bruto.

4.3.1. Implicaciones macroeconómicas y fiscales del presupuesto 2003.

El endeudamiento fiscal puede contribuir a los objetivos de desarrollo de un gobierno al incrementar los recursos disponibles para financiar sus programas y proyectos de inversión. Si un gobierno invierte los recursos recaudados vía endeudamiento de una manera productiva, de manera que propicie suficiente crecimiento para servir la deuda y mejorar el desarrollo del país, su endeudamiento no será visto como problemático. Sin embargo, un déficit fiscal persistente tiene efectos negativos sobre la economía, y un endeudamiento creciente puede resultar insostenible en el largo plazo.

La política de reestructuración de la deuda, por medio de la cual se prefiere deuda externa a interna, por la conveniencia en las tasas de interés y los periodos de vencimiento más largos, entre otros, hace que el presupuesto total de la deuda pública sea manejable. En efecto, a pesar de la oposición de algunos sectores políticos de la sociedad guatemalteca respecto a la aprobación de los Bonos-Paz, las estadísticas fiscales en el sentido de la viabilidad de la Deuda Soberana guatemalteca muestran

Cuadro 10
Presupuesto por Finalidad y Función
Comparativo vigente 2002 y aprobado 2003
En millones de Quetzales

Finalidad/Función	Vigente 2002	Aprob. 2003	Estructura (%)	Variación Absoluta	Variación Relativa
Total	25,298.1	29,688.6	100.0	4,390.6	17.4
Admón., gubernamental	3,176.8	3,501.3	11.8	324.5	10.2
Legislativa	141.1	200.4	0.7	59.3	42.0
Judicial	966.0	1,210.0	4.1	244.1	25.3
Dirección gubernamental	26.5	25.4	0.1	(1.1)	(4.2)
Relaciones exteriores	231.0	248.0	0.8	16.9	7.3
Administración fiscal	932.2	950.3	3.2	18.1	1.9
Auditoría y control	101.1	119.0	0.4	17.8	17.6
Servicios generales	770.3	748.3	2.5	(22.0)	(2.9)
Otras actividades	8.6	0.0	0.0	(8.6)	(100.0)
Defensa y seguridad interna	2,395.0	2,454.7	8.3	59.7	2.5
Defensa	1,057.3	808.0	2.7	(249.3)	(23.6)
Seguridad interna	1,337.6	1,646.6	5.5	309.0	23.1
Servicios sociales	11,914.7	14,844.7	50.0	2,929.9	24.6
Salud y asistencia social	1,862.2	2,153.1	7.3	290.9	15.6
Trabajo y previsión social	1,724.1	4,099.8	13.8	2,375.7	137.8
Educación	4,358.5	4,665.3	15.7	306.9	7.0
Cultura y deportes	367.9	419.7	1.4	51.8	14.1
Ciencia y tecnología	7.6	11.5	0.0	3.9	51.1
Aguas y saneamiento	402.6	330.2	1.1	(72.4)	(18.0)
Vivienda	262.9	366.6	1.2	103.6	39.4
Desarrollo urbano y rural	2,558.7	2,571.6	8.7	12.9	0.5
Medio ambiente	204.1	213.9	0.7	9.8	4.8
Otras actividades	166.2	13.0	0.0	(153.2)	(92.2)
Servicios económicos	4,360.4	4,384.0	14.8	23.6	0.5
Minería e hidrocarburos	32.2	38.4	0.1	6.1	19.0
Energía	18.3	31.9	0.1	13.6	74.6
Comunicaciones	116.1	84.2	0.3	(31.9)	(27.5)
Transporte	2,839.1	2,395.9	8.1	(443.2)	(15.6)
Industria y comercio	160.0	171.8	0.6	11.8	7.4
Turismo	55.0	55.0	0.2	0.0	0.0
Agropecuario	1,021.0	1,387.4	4.7	366.4	35.9
Financieras y seguros	100.0	203.8	0.7	103.8	103.8
Otras actividades	18.7	15.7	0.1	(3.0)	(16.2)
Deuda pública	2,389.1	2,788.8	9.4	399.7	16.7
Intereses y comisiones	2,389.1	2,788.8	9.4	399.7	16.7
Otros no clasificados	1,062.0	1,715.2	5.8	653.2	61.5
Amortización de deuda	1,062.0	1,715.2	5.8	653.2	61.5

que los ajustes en los resultados financieros del Gobierno Central para servir los compromisos de la deuda pública son técnicamente manejables.

Inevitablemente, la forma de financiamiento del déficit fiscal, y no tanto éste en sí, son motivo de preocupación en la economía guatemalteca. Y esto es así, debido a que las implicaciones macroeconómicas de la financiación del déficit por medio de la emisión de deuda pueden ser peligrosas si no se controlan adecuadamente. A éste respecto, la coordinación de las políticas fiscal y monetaria juega un papel de vital importancia.

En primer lugar se espera que el déficit financiado con deuda (específicamente la deuda colocada en el mercado interno) pueda generar alza en los precios, desplazando la inflación hacia arriba, y motivando la intervención de la Autoridad Monetaria, que a través del mecanismo de Operaciones de Mercado Abierto, neutralice los excedentes de liquidez. En este contexto, y en caso de perderse la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, es de esperarse que las tasas de interés crezcan de tal manera, que depriman las inversiones productivas en el país, provocando un crecimiento económico del país menos dinámico. Esto además tiene efecto pernicioso de que se incremente el monto por servicios de la deuda.

Por otro lado, y refiriéndose al porcentaje de los Bonos-Paz que sea colocado en los mercados

internacionales, es predecible un incremento brusco en las reservas monetarias internacionales durante el primer trimestre del año 2003, con el consiguiente efecto sobre el tipo de cambio, cuyo manejo por parte de la Autoridad Monetaria constituye actualmente un tema bastante polémico. Adicionalmente, un buen nivel de reservas internacionales manejadas correctamente puede proteger la economía ante posibles desequilibrios de los mercados financieros internacionales. Más que nunca, se hace necesaria una adecuada y cuidadosa programación monetaria para el manejo de los recursos que han de obtenerse por medio de la colocación de los Bonos-Paz, a fin de evitar problemas derivados del riesgo cambiario, un incremento de la vulnerabilidad de la economía ante choques externos, y los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El servicio de la deuda introduce rigidez en la política fiscal al imponer obligaciones de pago. Los pagos de intereses y amortización de la deuda interna y externa implican un desvío de recursos que de otra manera, se podrían destinar a usos más relacionados al desarrollo y al crecimiento del país. Estos pagos tienen, entonces, un costo de oportunidad asociado, en términos de inversión pública, crecimiento y desarrollo. Además, cuando el pago de servicio es alto, éste puede generar un déficit fiscal que deberá ser financiado por medio de más endeudamiento, y así se crea una espiral de crecimiento de la deuda.

La colocación de deuda por parte del Gobierno de Guatemala, sea ésta interna o externa, tiene un efecto inevitable en la economía, que explicará parte del comportamiento de las variables macroeconómicas durante 2003. Sin embargo, puede decirse que estos efectos pueden ser o no perniciosos, dependiendo de la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria.

De mantenerse la estabilidad macroeconómica apoyada por los programas de estabilización monetaria y financiera, los efectos económicos del tamaño del presupuesto aprobado para 2003 y de la emisión de deuda para financiar el déficit financiero del Gobierno, se mantendrán dentro de límites técnicamente manejables, minimizando el posible efecto que esta emisión pueda ejercer sobre las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio.

5. Prioridades de la política pública para 2003.

Las prioridades de la política gubernamental para el año 2003 se encuentran definidas en la ERP y en la Política de Desarrollo Social y Población²⁷. Ambos instrumentos de política pública, son congruentes y complementarios con los Acuerdos de Paz. En el sentido que de igual forma que los Acuerdos de Paz, proveen el

marco general para la modernización del sector público y la reasignación del gasto público, dirigiéndolos hacia dos objetivos de especial importancia: (i) Aumentar el gasto en los sectores sociales y de infraestructura básica; y (ii) mejorar la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios públicos.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, se ha hecho evidente que sólo incrementar las asignaciones presupuestarias no basta para cumplir con los compromisos; es necesario efectuar reformas institucionales a fin de propiciar que éstas sean sostenibles y que los beneficios lleguen a las personas más necesitadas. Para ello será fundamental la asignación de recursos en función del mapa de pobreza, como instrumento de focalización geográfica del gasto público y para su optimización se ha de utilizar los lineamientos y productos del SNIP.

La ERP profundiza las reformas de los Acuerdos de Paz y privilegia aquellas que tienen un mayor impacto sobre la pobreza, como son la seguridad alimentaria, educación preprimaria y primaria, alfabetización, reducción de la tasa de mortalidad materno-infantil. El ordenamiento en materia de reducción de pobreza se divide en tres ejes vitales, en torno a los cuales giran las acciones del gobierno para construir las bases que permitan elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, especialmente los más pobres y excluidos. Estos ejes son:

- Crecimiento económico con equidad;
- Inversión en capital humano; e
- Inversión en capital físico.

Debe hacerse constar que aún y cuando algunos temas de relevancia nacional como son la multi e interculturalidad, la equidad de género y la reducción de la vulnerabilidad a desastres no aparecen específicamente mencionados como ejes estratégicos, están presentes en forma transversal en cada uno de los tres núcleos de acción mencionados, por lo que todas las acciones de gobierno deben tomarlos en cuenta. Asimismo, estos temas son desarrollados por la Política de Desarrollo Social y Población, en donde se destacan una serie de acciones necesarias para lograr alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas.

La política de desarrollo social constituye un conjunto de medidas del Organismo Ejecutivo, con el fin de crear y promover las condiciones sociales, culturales, políticas económicas y jurídicas que faciliten el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad de acuerdo con la dinámica y

²⁷ El documento fue publicado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, en abril de 2002, cumpliendo lo establecido del artículo 50 de la Ley de Desarrollo Social (Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República).

características propias de la población guatemalteca presente y futura.

5.1. Crecimiento económico con equidad.

El principal mecanismo al alcance del gobierno para propiciar el crecimiento económico es la estabilidad. A fin de mantener la estabilidad macroeconómica, será necesario el control del déficit fiscal y el manejo prudente de la política monetaria. Elementos que deberán armonizarse con un adecuado nivel de gasto social, que contribuya a mejorar los indicadores sociales y alcanzar mayor bienestar de la población.

5.1.1. Estabilidad macroeconómica.

En los últimos años, Guatemala ha dado pasos importantes en el establecimiento de un ambiente macroeconómico estable, lo cual se refleja en la relativa estabilidad del tipo de cambio, la reducción de las tasas de interés, y una tasa promedio de inflación de un sólo dígito.

La baja inflación es fundamental para la reducción de la pobreza, porque protege el poder adquisitivo de las personas asalariadas, de las pensiones y del ahorro. Es por ello que el objetivo fundamental de la política monetaria es mantener niveles de inflación bajos y estables, lo que será apoyado por una mayor disciplina fiscal. Esto ha permitido que Guatemala alcance calificaciones de riesgo-país de BA2 en Moody's y de BB en Standard & Poors, firmas de inversiones de prestigio internacional.

5.1.2. Aumento de la inversión pública.

El crecimiento económico sostenido está directamente relacionado con el aumento de la inversión, tanto privada como pública. El Gobierno de Guatemala hará los esfuerzos por incrementar la inversión pública en infraestructura para aumentar la eficiencia global de la economía y atraer la inversión privada.

Para hacer compatible el aumento de la inversión pública con el objetivo de reducir la pobreza, el Gobierno le dará prioridad a la inversión en infraestructura en las zonas rurales del país, particularmente a la ampliación de las redes de agua, saneamiento, caminos rurales y electricidad. Además, el Estado continuará creando las condiciones para que el sector privado retorne sus capitales y desarrolle actividades productivas generadoras de empleo e ingresos.

5.1.3. Clima favorable para la inversión privada.

El crecimiento económico sostenido será más fácil de lograr si se atrae inversión extranjera y retornan los capitales nacionales. A este fin, será necesario mejorar

las condiciones de seguridad personal e incrementar la claridad y estabilidad de las reglas del juego en los ámbitos económico y jurídico. Estos requisitos tienen relación directa con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, particularmente con el fortalecimiento de los espacios de participación social, con la continuación del proceso de modernización del sistema judicial; y con el fortalecimiento y profesionalización de la Policía Nacional Civil. Todos estos aspectos están contemplados en los Acuerdos de Paz.

5.2. Inversión en capital humano.

El segundo eje vital consiste en aumentar la inversión pública destinada a la formación de capital humano de los pobres, que les permita su desarrollo integral y por ende aumentar su ingreso y bienestar. La ERP plantea que la inversión en capital humano se concentre en seguridad alimentaria, en salud, con énfasis en la salud preventiva en el nivel primario de atención, y en educación, principalmente preprimaria y primaria.

5.2.1. Seguridad alimentaria.

Con el propósito de reducir los índices de desnutrición crónica y global existentes ancestralmente, se intensificarán los esfuerzos para disminuir la inseguridad alimentaria.

Las acciones a tomar a este respecto permitirán fortalecer la capacidad productiva de los pequeños agricultores, a través de asistencia técnica, provisión de fertilizantes y semillas mejoradas, así como la diversificación de cultivos, e indudablemente de una capacitación intensiva sobre utilización adecuada de nutrientes, para disminuir los índices de desnutrición.

La población infantil será atendida por medio de programas de desayunos y almuerzos en las escuelas, y en los hogares comunitarios y otras alternativas de cuidado diario, en el caso de hijos de madres trabajadoras.

5.2.2. Educación.

La inversión en educación es uno de los componentes más importantes en la reducción de la pobreza, como indica la estrecha correlación que existe en Guatemala entre pobreza y educación. En promedio, los pobres apenas tienen 1.9 años de escolaridad y los no pobres en cambio tienen 5.4 años de escolaridad. La educación tiene un impacto directo y positivo sobre las personas y por ende sobre el empleo, el ingreso y sobre la reducción de la pobreza. Dada la importancia de la educación y el énfasis de los acuerdos de paz sobre la educación, la ERP da prioridad al incremento de la tasa neta de escolaridad preprimaria y primaria y a la reducción del analfabetismo.

Las principales acciones en la ampliación de cobertura y mejora de la calidad en educación preprimaria y primaria son: la entrega de alimentos escolares, becas para niñas

y niños del área rural, campañas de alfabetización, rehabilitación y expansión de la infraestructura escolar.

En el marco de la reforma educativa, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza se basará en actualización del personal docente en servicio, mayor disponibilidad de libros de texto y materiales y fortalecimiento y expansión de la educación intercultural bilingüe. Para reducir el analfabetismo, se ampliarán y fortalecerán los programas de alfabetización y post-alfabetización mediante alianzas entre el gobierno y la sociedad, en el marco del Movimiento Nacional por la Alfabetización.

5.2.3. Salud.

Las principales causas de morbilidad y mortalidad en Guatemala son las que afectan principalmente a la población pobre: enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias. Estas son enfermedades prevenibles a bajo costo, asociadas con un ambiente precario y bajos niveles educativos. La ERP persigue extender los servicios básicos de salud, con énfasis en salud preventiva, a fin de reducir la mortalidad materna e infantil y mejorar los niveles de nutrición.

Las acciones a ejecutar en esta materia están orientadas a la extensión de cobertura por medio de la red normal de servicios y del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), fortalecimiento de los servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades, con énfasis en atención materna y perinatal, seguridad alimentaria y nutricional, y programas de inmunizaciones. Además, se incrementarán las ventas sociales de medicamentos y botiquines rurales, con el propósito de facilitar el acceso de la población de bajos ingresos a medicamentos. Elemento vital en la ampliación de cobertura será la incorporación de programas de medicina indígena tradicional.

Tomando en cuenta que los embarazos a muy temprana edad, poco espaciados y numerosos se constituyen en alguna medida en un freno a las posibilidades de desarrollo de las mujeres, tanto en lo educativo como en lo laboral, se impulsarán acciones para brindar información, orientación, y servicios de salud reproductiva a toda la población en edad fértil. Estas actividades se realizan con el propósito de propiciar una vida reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, con la absoluta libertad para decidir de manera responsable, y suficiente información, el número de hijos y el espaciamiento de los embarazos.

5.3. Inversión en capital físico.

La inversión en infraestructura física en las áreas más pobres y apartadas del país constituye el tercer eje de acciones prioritarias de la ERP. Los mayores niveles de pobreza afectan a la población del área rural, y en ese

sentido, las acciones para ampliar la cobertura de infraestructura básica estarán orientadas a dotar a la población rural de dichos servicios, principalmente agua potable, saneamiento básico, energía y caminos. El mapa de pobreza debe ser usado para dar prioridad a los municipios donde los servicios sean más deficientes y donde la pobreza sea mayor.

5.3.1. Agua potable y saneamiento básico.

Menos de la mitad de los hogares pobres tiene acceso a alguna forma de conexión a la red de agua o servicio eléctrico y apenas uno de cada diez cuenta con desagües de acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 -ENCOVI- del Instituto Nacional de Estadística -INE-.

El acceso a servicios básicos no solamente aumenta el bienestar directamente, sino que ayuda a reducir la incidencia de enfermedades como la diarrea, y por lo tanto también contribuye a reducir la mortalidad y la desnutrición. Por estas razones, la ERP persigue aumentar el acceso a agua segura y saneamiento básico a la mayoría de las viviendas rurales.

5.3.2. Caminos rurales.

A pesar que existen 3,332 Km., de caminos rurales que son atendidos por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -MICIVI-, éstos resultan insuficientes para las necesidades del país.

Frente a esta situación se hace necesario poner atención muy especial a esta red de sistema de apoyo, en la cual los caminos rurales son necesarios para el buen funcionamiento del sector agrícola y de otros sectores, en donde los pobres basan su subsistencia de la explotación de esta actividad.

La reducción de los costos de transporte tiene un impacto positivo para la población rural, que va desde de la reducción del costo de los insumos hasta la facilitación de servicios públicos, tales como educación y salud. Ambos efectos aumentan el bienestar de la población rural.

Por lo tanto, los caminos rurales complementan los objetivos de mejorar la calidad de vida, la educación y los servicios de salud en las áreas rurales. La ERP propone inversión en caminos rurales como uno de sus principales componentes. De esta manera se fomenta también la generación de empleo en el ámbito local.

5.3.3. Electrificación rural.

Menos de la mitad de la población pobre tiene acceso a servicios de energía eléctrica. Esta deficiencia tiene consecuencias negativas no sólo sobre la pobreza al

encarecer los costos del acceso a energía, sino que también sobre el medio ambiente, al propiciar el uso de leña y por ende la deforestación. Para ampliar la cobertura del servicio de energía eléctrica en el área rural, se encuentra en ejecución y se le dará prioridad al Programa de Electrificación Rural -PER-, así como a otras modalidades de dotación del servicio en el área rural, como lo son los proyectos de energía solar, energía eólica y últimamente la explotación de la geotermia.

5.3.4. Desarrollo agropecuario.

La agricultura es la principal actividad de la población rural y fuente de empleo para seis de cada diez pobres. El desarrollo agropecuario y forestal, por consiguiente, tiene una gran importancia en la reducción de la pobreza.

Para apoyar al sector agropecuario, la ERP propone darle prioridad a la inversión en infraestructura en las zonas rurales. Se contempla ampliar la red de caminos rurales y las redes de electricidad rural, agua y saneamiento. Se espera que estas inversiones aumenten la productividad agropecuaria, reduzcan los costos de los insumos y permitan a los productores agrícolas obtener un mejor precio para sus cultivos. Para intensificar dicha producción, es necesario crear conglomerados (clusters) e industrializar el agro.

Los Acuerdos de Paz comprometen al gobierno a impulsar el desarrollo agropecuario mediante la entrega de tierras a familias campesinas. Para propiciar el acceso a la tierra con fines productivos, el Fondo de Tierras y FONAPAZ apoyarán a las familias campesinas con potencial productivo. Además, se continuará brindando el compensador social a las familias beneficiadas²⁸, así como la entrega de fertilizantes a pequeños agricultores.

5.4. Política de desarrollo social y población.

Esta política es el reflejo de la voluntad del país expresada en objetivos y acciones del gobierno, en respuesta a las necesidades que plantea el volumen, estructura, crecimiento y distribución de la población en

el territorio nacional, con el fin de lograr su participación justa y equitativa en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la promoción de la persona y su núcleo familiar. No se circunscribe sólo al marco puramente demográfico, sino que propone que las políticas nacionales de desarrollo económico modifiquen las relaciones sociales, culturales y económicas, y así contribuir a mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Por lo anterior, es necesario incluir como parte fundamental de las directrices que orientan las asignaciones del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2003.

El objetivo general de la política de desarrollo social es contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables.

Asimismo, plantea una serie de acciones, en su mayoría agrupadas en programas, dirigidas hacia la consecución de este objetivo en las siguientes áreas:

- ❖ Salud: se plantea la necesidad de continuar acciones en materia del programa nacional de salud reproductiva y con los esfuerzos del programa nacional de prevención del VIH-SIDA;
- ❖ Educación: en esta importante área de acción se propone el programa de educación en población y desarrollo, y el programa de ampliación de cobertura y calidad educativa;
- ❖ Empleo y migración: la propuesta de la política de desarrollo social implica la existencia de los programas de empleo rural y el programa para las migraciones;
- ❖ Riesgo a desastres naturales: constituido por el programa nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres naturales y la estrategia de protección social para la población en caso de desastre y calamidad pública; y,
- ❖ Comunicación social: a través del programa de difusión de la Ley de Desarrollo Social y el programa de promoción de valores éticos para el desarrollo humano integral.

²⁸ El compensador social se refiere a donaciones que el Banco Mundial realiza para la población beneficiada por la entrega de tierras y consiste en dotación de equipo y capacitación para el mejor uso de las tierras.