

SEGUNDA PARTE

Exposición General de Motivos del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005

1. ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL Y NACIONAL

1.1. Desempeño económico mundial y perspectivas

Después de observar una caída en la actividad económica mundial al iniciar esta década, a partir del año 2003 se registra un cambio favorable en los niveles de crecimiento. El bajo desempeño internacional se debió a una merma en la actividad de las economías más avanzadas. La recuperación económica de estos países se ha consolidado y traducido en expectativas más favorables para el 2004. Se estima que la tasa de crecimiento de las economías desarrolladas se incrementará de 2.1% en 2003 a 3.5% en 2004, y se espera una tasa similar en el año 2005 (3.1%)¹. Ello principalmente como resultado de un incremento en los volúmenes de comercio mundial y, aun cuando en menor escala, de mayores niveles de inversión productiva y consumo.

Este comportamiento es altamente influenciado por el de los Estados Unidos, el cual después de crecer 3.1% en el año 2003, se estima lo haga en 4.6% en 2004. La zona euro, a pesar de mostrar un crecimiento mucho más moderado en comparación con el país norteamericano, se espera muestre una recuperación importante con relación a un año atrás (0.4% en 2003 frente a 1.7% en 2004). Para el año 2005 las estimaciones actuales sitúan a Estados Unidos con un crecimiento cercano al 4%, y a la zona euro con 2.3%.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, el ímpetu registrado en las economías desarrolladas tuvo efectos moderados en el año 2003, aun cuando se espera que en el 2004 estos beneficios se materialicen. Mientras que en 2003 la producción regional mostró un crecimiento bajo (1.7%), para el año 2004 se estima crecerá en 3.9%, similar al crecimiento esperado en el 2005. Es el sector exportador el que se perfila como el de mayor impulso en este comportamiento.

1.2 La actividad económica nacional en el año 2003

En el año 2003 persistió la desaceleración económica observada en los últimos cinco años, registrándose una tasa de crecimiento de 2.1%, la menor en más de una década. Aun cuando la mayoría de las ramas de actividad registraron variaciones positivas en su crecimiento, las mismas fueron menos dinámicas que un año atrás.

Por el lado de la demanda, a pesar de haberse observado un crecimiento estable en el consumo (3.7% en 2002 y 3.8% en 2003) e incluso una recuperación en el nivel de exportaciones (-6.7% en 2002 y 1.6% en 2003), los menores niveles de inversión (caída de 4%) influyeron en una menor actividad económica. El proceso eleccionario del año 2003 pudo haber influido en este comportamiento.

Las políticas monetaria y fiscal estuvieron enmarcadas en los compromisos asumidos en el acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional, cuya vigencia fue extendida al año 2003. Los principales aspectos de este acuerdo apuntaron al sostenimiento de las condiciones de estabilidad, razón por la cual se fijaron metas de inflación, acumulación de reservas monetarias y déficit fiscal. Asimismo, se continuó con el proceso de fortalecimiento del sistema financiero, condición necesaria para la estabilidad económica.

Tabla de Contenidos

	Pág.
1. ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL Y NACIONAL	1
1.1 Desempeño económico mundial y perspectivas	1
1.2 La actividad económica nacional en el año 2003	1
1.3 Perspectivas de la economía nacional 2004 y 2005	2
2. SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES	3
2.1 Situación financiera de la administración central 2003	3
2.2 Situación de las finanzas públicas 2004 y proyecciones 2005	5
3. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	8
3.1 Prioridades de las políticas sociales: Guate Solidaria	10
4. AVANCES EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO	11
4.1 Consolidación de la Reforma Presupuestaria: Fortalecimiento del Control Presupuestario, Transparencia y Consolidación de las Cuentas Fiscales	13
4.2 Guatecompras	13
4.3 Presupuesto por resultados	14
4.4 Indicadores de Seguimiento Físico y Financiero	14
4.5 Presupuesto Plurianual	15
4.6 SIAF en entidades descentralizadas	15
4.7 SIAF en unidades ejecutoras	15
4.8 SIAF en municipalidades: SIAF MUNI	16
4.9 Recursos humanos	16
4.10 Fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas	17

La inflación anual se situó en 5.9%, por debajo de la meta establecida en la Política Monetaria. El principal instrumento utilizado para regular el mercado monetario fue el de las operaciones de mercado abierto (OMAs). El volumen de estas operaciones alcanzó Q14.5 mil millones, un incremento de 30% con relación al año anterior. Ello incidió en las pérdidas operativas del Banco de Guatemala, las cuales al final del año fueron cercanas a 0.5% del PIB.

Al finalizar el año 2003 las reservas monetarias internacionales se situaron en US\$2.9 mil millones, un incremento de más de US\$500.0 millones respecto al año anterior. Este aumento fue resultado principalmente de la colocación de Bonos-paz por US\$300.0 millones en el exterior. La acumulación de reservas monetarias por encima de lo previsto generó excesos de liquidez en el mercado monetario, que no fueron recogidos totalmente a través de las OMA, y que podrían explicar, en parte, las presiones inflacionarias del primer semestre de 2004.

A lo largo del año, el tipo de cambio mostró un comportamiento relativamente estable, con una leve tendencia hacia su depreciación, situándose el mismo en Q8.01 a diciembre de 2003, una depreciación de 4.9% respecto al mismo mes de 2002. Con relación a las tasas de interés, las mismas continuaron con su tendencia a la baja. Al finalizar 2003 la tasa activa fue de 14.1%, dos puntos por debajo de lo que cerró en el año 2002. Por su lado, la tasa pasiva también disminuyó, situándose en 4.5%, lo que ocasionó que en términos reales fuera negativa. El nivel de tasas de interés en los mercados internacionales favoreció el comportamiento interno.

En materia fiscal, la carga tributaria del año 2003 fue de 10.3%, inferior en 0.3 puntos a la observada un año atrás. El nivel de recaudación se vio afectado, entre otros, por la suspensión de algunos gravámenes por parte de la Corte de Constitucionalidad. En materia de gasto público, el mismo representó 13.4 puntos del PIB, un punto porcentual más que en el año 2002. El destino del gasto fue de 8.9% a funcionamiento y 4.5% a gasto de capital. El mayor gasto en capital fue resultado directo de las transferencias realizadas a miembros de las ex PAC, las cuales fueron registradas en este renglón. Derivado de lo anterior, el déficit fiscal se ubicó en 2.3%, por encima de lo previsto en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

1.3 Perspectivas de la economía nacional 2004 y 2005

Derivado de la mejora en las condiciones económicas internacionales y de los esfuerzos del Gobierno en reactivar la economía, se espera que a partir del 2004 la economía guatemalteca revierta la tendencia observada en los últimos años, y crezca en un 2.6% del PIB en este año y 3.2% en el 2005².

En el primer semestre de 2004, el comportamiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) sugiere que efectivamente existe una recuperación de la actividad económica, la cual aunada a mejores expectativas de los agentes económicos, se traduciría en el crecimiento estimado. En materia externa, la finalización de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la remoción de Guatemala del listado de países no cooperantes en la lucha contra el lavado de activos, tendrán efectos positivos en el clima de inversión del país. Impulsado por el programa de reactivación del Gobierno, se estima que el país puede iniciar en una senda de crecimiento sostenido en el mediano plazo.

En estos esfuerzos cuenta con particular importancia el compromiso con la estabilidad macroeconómica. En este sentido, en el primer semestre del año el Organismo Ejecutivo promovió la aprobación de nuevas leyes tributarias, las cuales como mínimo compensaran los ingresos perdidos a raíz de la suspensión de los

^{2/} Proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala.

impuestos a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, y de Distribución de Bebidas. De esta cuenta se estima que la carga tributaria en el año 2004 ascenderá a 9.7%, lo que permitirá cumplir con los compromisos de gasto público más inmediatos, sin sacrificar con ello la estabilidad económica.

El incremento de los niveles de inversión pública en el futuro dependerá de la capacidad del Estado en incrementar su recaudación y mejorar la gestión del gasto público. Debido a que las medidas tributarias aprobadas tan solo restituyen parcialmente los ingresos recibidos hasta el año 2003, se hace necesario retomar las iniciativas para incrementar los ingresos tributarios de forma sostenible, a través de la eliminación de exenciones y privilegios que erosionan la recaudación, la ampliación de la base de contribuyentes, y el fortalecimiento de la administración tributaria. A la vez, se promoverá el uso eficaz de mecanismos de asignación, focalización y control del gasto.

En lo que resta del año 2004, se continuarán los esfuerzos por racionalizar el gasto público, priorizando el mismo hacia los sectores de educación, salud y seguridad ciudadana. Como resultado del esfuerzo en materia fiscal, el déficit no superará el 2.0% del PIB, coherente con las proyecciones del resto de variables económicas previstas por el Banco de Guatemala.

En materia de precios, la Política Monetaria establece como meta de inflación un 6.0%. Debido al incremento registrado en rubros como alimentos y bebidas; agua, electricidad y otros combustibles; así como transporte, al mes de junio el ritmo inflacionario, alcanzó un 7.4%, mientras que la inflación acumulada fue de 5.2%. En esta medición ha sido determinante el incremento en el precio internacional del petróleo. De no revertirse el comportamiento observado en los precios del crudo, así como las expectativas mismas de los agentes económicos, la inflación podrá situarse levemente por encima de la meta prevista para el 2004.

En lo que corresponde al año 2005, la inflación se espera fluctuó entre 4.0% y 6.0%, procurando que la variable se mantenga dentro de límites razonables a nivel internacional. El Banco de Guatemala, velará por el cumplimiento de esta meta haciendo uso de los instrumentos aprobados para ello en la Política Monetaria. Por el lado fiscal, continuará el apoyo a la estabilidad y al crecimiento económico. En este sentido se propone una meta de déficit fiscal de 1.8% para el año 2005, congruente con una carga tributaria de 10.0% y una inversión priorizada y de calidad, equivalente a 3.7% del producto.

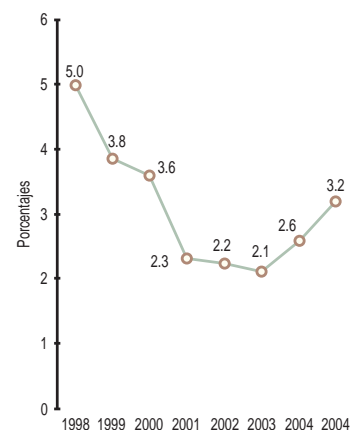
2. SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES

2.1 Situación financiera de la administración central 2003

En el año 2003 el Gobierno tuvo ingresos totales por Q21,749.4 millones, de los cuales el 93.2% correspondió a ingresos tributarios. Si bien el monto supera lo percibido en el año 2002, su tasa de crecimiento se redujo de un promedio superior al 15% anual entre 1995 y 2002, a una del 4.8% en el 2003. Esta caída es resultado del comportamiento poco dinámico de los ingresos tributarios y del virtual estancamiento de los ingresos no tributarios y transferencias.

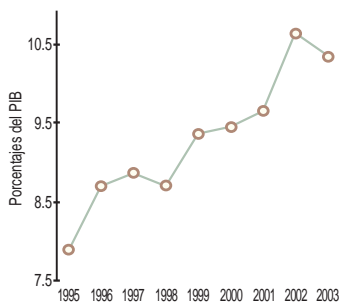
Los ingresos tributarios ascendieron a Q20,280.7 millones, 5.1% más respecto lo captado el año anterior, pero 2.2% por debajo de lo esperado. En esta menor recaudación incidió la baja tasa de crecimiento económico, así como los fallos de la Corte de Constitucionalidad que suspendieron la aplicación de varios impuestos. Entre éstos, los selectivos a la distribución de bebidas alcohólicas y a la distribución de petróleo y sus derivados; la no reducción del crédito del IVA a cuenta del Impuesto Sobre la Renta de personas individuales y algunos aranceles modificados por el Ejecutivo.

Crecimiento económico 1998-2005*



* 2004 y 2005: proyecciones
Fuente: Banco de Guatemala

Carga Tributaria Neta 1995-2003



La carga tributaria fue de 10.3% del PIB, tres décimas por debajo del 10.6% registrado en el año 2002. Esta reducción marca un cambio en la tendencia creciente que esta variable venía mostrando a partir de la firma de los acuerdos de paz en el año 1996.

Los impuestos directos, integrados básicamente por el impuesto sobre la renta y el IEMA, aportaron Q.5,257.8 millones, una cuarta parte de la recaudación total. Por su parte, los indirectos registraron una recaudación de Q.15,023.0 millones, siendo sus principales componentes el impuesto al valor agregado (61.8%), los ingresos arancelarios (15.9%) y el impuesto por distribución de petróleo (10.0%). La variación negativa en algunos de los impuestos respecto un año anterior, se explica por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos a los mismos.

Por su parte, los gastos totales de la administración central (excluye la amortización de deuda pública) alcanzaron los Q.26,333.4 millones, 13.4% del PIB. A pesar de que el nivel de gasto superó lo gastado en el 2002 (12.4% en 2002), su ejecución quedó por debajo de lo presupuestado, lo que permitió que el resultado fiscal no afectara drásticamente el desenvolvimiento de la economía.

Del gasto realizado en el 2003, Q17,529.6 millones correspondieron a gastos corrientes (8.9% del PIB), mientras que Q8,803.8 millones fueron destinados a gastos de capital (4.5% del PIB). Con relación a un año atrás, los gastos realizados implicaron un incremento de 11.7% y 28.5%, respectivamente, mientras que los ingresos tributarios aumentaron solamente 5%.

El incremento en el gasto corriente respondió principalmente al aumento en los rubros de bienes y servicios y transferencias corrientes. En términos del gasto de capital, a pesar de una disminución sensible en la ejecución de la inversión real directa (14.2% respecto al año anterior), el incremento en las transferencias compensó la caída de la primera.

En los gastos de capital se registraron gastos no recurrentes, como la capitalización del Fondo de Protección al Ahorro, la desmovilización del Ejército y un aporte de capital al Crédito Hipotecario Nacional. También fue registrado como transferencia de capital el costo de la desmovilización de la fuerzas armadas, así como el pago por Q.877.1 millones a los ex-patrulleros de autodefensa civil. Aunque una clasificación más apropiada sugiere que estos gastos se registren como transferencias corrientes, la actual insuficiencia de ingresos corrientes hace necesario que, de ser procedente continuar con este pago, se le siga registrando como transferencias de capital.

Ingresos Tributarios Netos de la Administración Central 2002-2003 (Millones de quetzales)

CONCEPTO	Ejecutado		Diferencia	
	2002	2003	Absoluta	Relativa
Impuestos Directos	5,085.4	5,257.7	172.3	3.4
Sobre la Renta	2,556.0	2,691.5	135.5	5.3
Empresas Mercantiles y Agropecuarias	2,520.5	2,557.6	37.1	1.5
Sobre Patrimonio	8.9	8.6	-0.3	-3.4
Impuestos Indirectos	14,209.2	15,023.0	813.8	5.7
Al Valor Agregado	8,618.4	9,288.6	670.2	14.2
Doméstico	3,376.4	3,511.9	135.5	4.0
Importaciones	5,242.0	5,776.7	534.7	10.2
Derechos Arancelarios a la Importación	2,262.9	2,383.9	121.0	5.3
Timbre y Papel Sellado	184.7	176.8	-7.9	-4.3
Tabaco	262.6	278.3	15.7	6.0
Bebidas	304.5	285.9	-18.6	-6.1
Sobre Distribución de Cemento	82.8	83.8	1.0	1.2
Circulación de Vehículos	250.6	257.0	6.4	2.6
Distribución de Petróleo y Derivados	1,600.0	1,496.9	-103.1	-6.4
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	377.3	506.2	128.9	34.2
Salida del País	161.0	163.5	2.5	1.6
Otros	104.4	102.1	-2.3	-2.2
Total:	19,294.6	20,280.7	986.1	5.1

El mayor crecimiento de los gastos corrientes que de los ingresos tributarios dio lugar a una disminución del ahorro en cuenta corriente en relación con el año 2002 (bajó de 2.8 a 2.2% del PIB). El mayor volumen de transferencias de capital por las razones antes indicadas, trajo como resultado un aumento en el déficit fiscal, el cual se situó en 2.3% del PIB, superior en 1.3 puntos porcentuales al nivel alcanzado en 2002. Este déficit fiscal fue financiado principalmente a través de eurobonos colocados en el mercado internacional por US\$300.0 millones, y por la emisión de bonos en el mercado doméstico por Q.2,867.9 millones, ambas colocaciones totalizaron Q.5,542.0 millones en 2003.

A pesar de que el endeudamiento aumentó en 2003, los intereses de la deuda pública como porcentaje de los ingresos corrientes disminuyeron levemente de 10.9% en 2002 a 10.4% en 2003. Esto debido a que la mayor parte de las colocaciones de bonos se realizó a partir de junio de ese año y el pago de los intereses se llevan a cabo de forma trimestral o semestral.

**Situación Financiera de la Administración Central
2002-2003
(Millones de quetzales)**

CONCEPTO	Ejecutado		Diferencia		Porcentajes del PIB	
	2002	2003	Absoluta	Relativa	2002	2003
I. Ingresos	20,771.5	21,767.5	996.0	4.8	11.4	11.1
A. Ingresos Corrientes	20,758.1	21,749.4	991.3	4.8	11.4	11.1
Ingresos Tributarios	19,294.7	20,280.7	986.0	5.1	10.6	10.3
No Tributarios y Transferencias	1,463.4	1,468.7	5.3	0.4	0.8	0.7
B. Ingresos de Capital	13.4	18.1	4.7	35.1	0.0	0.0
II. Gastos Totales	22,541.1	26,333.3	3,792.2	16.8	12.4	13.4
A. Gastos Corrientes	15,687.8	17,529.6	1,841.8	11.7	8.6	8.9
Remuneraciones	6,446.3	6,799.0	352.7	5.5	3.5	3.5
Bienes y Servicios	2,186.4	2,645.1	458.7	21.0	1.2	1.3
Descuentos y Bonificaciones	40.0	55.0	15.0	37.5	0.0	0.0
Prestación a la Seguridad Social	1,262.9	1,382.0	119.1	9.4	0.7	0.7
Intereses	2,269.4	2,266.3	(3.1)	(0.1)	1.2	1.2
Transferencias	3,482.8	4,382.2	899.4	25.8	1.9	2.2
B. Gastos de Capital	6,853.3	8,803.7	1,950.4	28.5	3.8	4.5
Inversión Real Directa	2,296.4	1,970.0	(326.4)	(14.2)	1.3	1.0
Inversión Financiera	230.7	67.5	(163.2)	(70.7)	0.1	0.0
Transferencias	4,326.2	6,766.2	2,440.0	56.4	2.4	3.4
III. Balance en Cuenta Corriente	5,070.3	4,219.8	(850.5)	(16.8)	2.8	2.1
IV. Balance Presupuestal	(1,769.6)	(4,565.8)	(2,796.2)	158.0	-1.0	-2.3
V. Financiamiento Total	1,769.7	4,565.8	2,796.2	158.0	1.0	2.3
Financiamiento Externo Neto	1,609.2	2,584.8	975.7	60.6	0.9	1.3
Financiamiento Interno Neto	160.5	1,981.0	1,820.5	1,134.3	0.1	1.0
PIB Nominal					181,996.4	196,396.3

2.2 Situación de las finanzas públicas 2004 y proyecciones 2005

En lo que corresponde al año 2004, al no ser aprobado el proyecto de presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado remitido por el Organismo Ejecutivo, continuó vigente el presupuesto del año 2003. Sin embargo, en la iniciativa elevada al Organismo Legislativo se incluían una serie de compromisos de gasto ya adquiridos, en muchos casos efectivos a partir de enero de 2004. Además, al iniciar el año, la Corte de Constitucionalidad suspendió el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), lo que implicó una merma significativa en los niveles de recaudación.

Ante esta débil situación financiera, la nueva administración gubernamental optó por tomar las medidas necesarias que le permitieran cumplir con un nivel de gasto mínimo, asociado a los Acuerdos de Paz, así como asegurar el mantenimiento de las condiciones de estabilidad macroeconómica. Con el objeto de que las

decisiones de política fiscal se enmarcaran dentro de los principios y compromisos del Pacto Fiscal, el Presidente de la República conformó la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, la cual elaboró una Propuesta de Medidas Fiscales Urgentes para atender los problemas financieros inmediatos del Estado.

Con base en esta propuesta el Organismo Ejecutivo adoptó medidas orientadas a incrementar la carga tributaria (estimada en 8.5% para el 2004 luego de la suspensión del IEMA); mejorar la administración tributaria; y, priorizar y reducir el gasto público, así como asegurar su uso eficiente y transparente.

Resultado de estos esfuerzos, en el mes de junio el Organismo Legislativo aprobó cuatro de las seis iniciativas de ley remitidas por el Ejecutivo, las cuales permitirán recuperar parte de los ingresos dejados de percibir por las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, así como contar con el financiamiento requerido para cubrir el déficit previsto³. Es de particular importancia resaltar que las modificaciones a la legislación tributaria no imponen una carga adicional a la ya existente hasta el año 2003. En este sentido, se requerirán esfuerzos adicionales orientados a incrementar la carga tributaria de forma sostenible, la cual permita al Estado proveer de los servicios necesarios para promover el crecimiento y desarrollo del país.

Por su parte, la Superintendencia de Administración Tributaria puso en marcha una estrategia de corto plazo para mejorar su eficacia y eficiencia, la cual comprende el primero de varios esfuerzos por lograr un incremento en la recaudación tributaria por esta vía. Entre las medidas destacan la mejora en los procesos de fiscalización, en especial de los contribuyentes especiales, el combate a la evasión, la ampliación de la base tributaria y la mejora en el mecanismo de cobro de deudas fiscales.

En materia de gasto público el Gobierno llevó a cabo una readecuación presupuestaria al interno de las instituciones, a manera de recortar el mismo entre 10% y 20% del presupuesto vigente de cada una de ellas, con excepción del gasto social atendido por los Ministerios de Educación y Salud Pública. Asimismo, se trabaja para que exista mayor calidad, eficiencia y transparencia en la administración de los recursos disponibles, a través de la profundización de la reforma iniciada con el Sistema Integrado de Administración Financiera.

En lo que respecta al primer semestre del año 2004, la política de austeridad implementada por el Gobierno permitió que, a pesar de las restricciones en materia de ingresos, se registrara un balance presupuestario positivo de Q.135.2 millones (0.1% del PIB), a diferencia de la misma fecha de 2003, cuando se obtuvo un déficit presupuestal de Q.1,627 millones (0.8% del PIB).

En cuanto a los ingresos tributarios, a junio de 2004 en comparación con el mismo período del año 2003, los impuestos directos sufrieron una caída de 11.8% explicada por la suspensión del IEMA, mientras que los impuestos indirectos aumentaron en un 7.5%. En éstos últimos destaca el incremento en la recaudación del IVA en casi 10.0%, lo cual compensó la caída observada en otros impuestos y permitió un incremento leve en la recaudación total con relación a junio de 2003 (Q.9,875.6 millones en 2004 frente a Q.9,672.5 millones en 2003).

Al finalizar el año 2004, como resultado de la vigencia de las medidas tributarias aprobadas por el Congreso de la República y la materialización de los esfuerzos iniciados por la Superintendencia de Administración Tributaria, se espera una recuperación de la carga tributaria de un nivel de 8.5% sin medidas fiscales y de administración tributaria, a uno de 10.1%, equivalente a Q.21,601.0 millones.

3/ Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta; creación del Impuesto a la Distribución de Bebidas Alcohólicas e Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz; y aprobación de la emisión de Bonos del Tesoro por Q4,400 millones.

Por el lado del gasto, en el primer semestre comparado a lo ejecutado a junio de 2003, el nivel de gasto corriente se redujo en 2.2%, resultado de una menor erogación en bienes y servicios y una reducción en las transferencias corrientes. El gasto de capital también se redujo en el mismo período, en 39.6%, lo cual refleja una baja ejecución derivada de la aprobación tardía del programa de inversión pública, de la revisión de planes de trabajo institucionales por el cambio de gobierno, y de la incertidumbre en cuanto a los ingresos que se tendrían en el año. En términos absolutos el gasto corriente fue de Q.8,046.0 millones y el de capital de Q.2,287.0 millones.

En adición, ante la aprobación parcial del conjunto de medidas fiscales propuestas por el Ejecutivo, para mantener el déficit en el parámetro establecido se hace necesario ejecutar un nivel de gasto *inferior* al presupuesto reformulado para el ejercicio fiscal 2004, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 158-2004. Derivado de lo anterior se estima que el gasto público podría restringirse de 13.4% del PIB en 2003 a 12.9% en el presupuesto ajustado 2004. En términos del PIB, se destinará un 4.1% a gastos de capital, y 8.8% a gastos corrientes. La ejecución presupuestaria al finalizar el año tendría como resultado un déficit fiscal de alrededor de 1.5%, el cual será financiado principalmente a través de la colocación de deuda pública.

En cuanto a las perspectivas fiscales para el año 2005, el Gobierno de la República continuará con sus esfuerzos por garantizar un desempeño fiscal sano, el cual coadyuve a la estabilidad macroeconómica y a la vez promueva condiciones para un mayor crecimiento. Consecuente con ello, ha definido una meta de déficit fiscal no mayor de 1.8% del PIB y ha presentado su Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005, el cual tendrá un reflejo presupuestario que permitirá su realización.

De no ser discutidas y aprobadas nuevas medidas tributarias que permitan elevar la carga tributaria, en el año 2005 se estima que la misma alcanzará un nivel de 10.0%. Esta incorpora el esfuerzo que por el lado de la administración tributaria se hará para reducir la evasión y la elusión tributaria. En términos absolutos ello representará ingresos tributarios por Q.23,257.4 millones, un incremento de 7.7% respecto al presupuesto ajustado de 2004.

El mayor dinamismo de los ingresos tributarios provendrá del IVA, a pesar de su disminución de 3.4% en relación al presupuesto ajustado 2004, y representaría el 42.8% del total de ingresos tributarios que se proyecta captar. El segundo impuesto de mayor importancia es el ISR, que mostrará una disminución de 3.2% en su recaudación (en relación con el presupuesto ajustado 2004), y alcanzaría el 22.2% del total.

El gasto público para el año 2005 se estima en Q.29,070.2 millones. El gasto de funcionamiento ascendería a Q.16,726.3 millones, y se le dará énfasis a los sectores prioritarios de los acuerdos de paz (salud, educación, seguridad y justicia). Es así como el costo de prestación de servicios básicos que brindan los Ministerios de Educación, Salud y Gobernación representa 48.4% del total de funcionamiento. Los aportes que por mandato constitucional y de otras leyes debe hacer el Gobierno a entidades autónomas y descentralizadas (a través de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro) constituyen el 19.3%, y al pago de intereses de la deuda pública se destinaría el 11.9% del gasto total.

En materia de inversión pública, se recomienda un gasto de capital por Q.8,898.0 millones, equivalente a 3.8% del PIB. Los mayores montos en esta categoría también se explican por los aportes que por mandato constitucional y de otras leyes se hacen a entidades públicas (alrededor del 50.0% del total de la inversión), principalmente a las municipalidades, a las cuales se estarían canalizando Q.2,805.4 millones en el año 2005.

Resultado de las operaciones de ingresos y gastos, el déficit fiscal para el año 2005 sería de Q.4,295.2 millones, equivalente a 1.8% del PIB. Ello congruente con la necesidad de controlar el desequilibrio fiscal y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Se propone financiar este déficit a través de fuentes internas, por medio de la emisión de bonos por Q.3,215.0 millones y la utilización de recursos de caja por Q.1,821.7 millones. Se percibirán desembolsos provenientes de préstamos externos por Q.1,964.7 millones, mientras que se amortizará deuda externa por Q.1,742.5 millones. Asimismo se destinarán Q.963.7 millones a cubrir el costo de la política monetaria del año 2003, de conformidad con lo que establece el artículo 9 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, y a solicitud de dicha institución.

**Situación Financiera de la Administración Central
Presupuesto Ajustado 2004 y Proyecto de Presupuesto 2005
(Millones de quetzales)**

CONCEPTO	En millones de Q.		Diferencia		Porcentajes del PIB	
	Ajustado * 2004	Asignado 2005	Absoluta	Relativa	Ajustado 2004	Asignado 2005
I. Ingresos	23,068.8	24,775.0	1,706.2	7.4	10.8	10.6
A. Ingresos Corrientes	23,059.3	24,775.0	1,715.7	7.4	10.8	10.6
Ingresos Tributarios	21,601.0	23,257.4	1,656.4	7.7	10.1	10.0
No Tributarios	1,458.3	1,517.6	59.3	4.1	0.7	0.7
B. Ingresos de Capital	9.5	-	(9.5)	(100.0)	0.0	0.0
II. Gastos Totales	27,468.8	29,070.2	1,601.5	5.8	12.9	12.5
A. Gastos Corrientes	18,788.8	20,172.3	1,383.5	7.4	8.8	8.7
Gasto de Funcionamiento	15,553.4	16,726.3	1,172.9	7.5	7.3	7.2
Intereses de Deuda Pública	3,235.4	3,446.0	210.6	6.5	1.5	1.5
B. Gasto de Capital	8,680.1	8,898.0	217.9	2.5	4.1	3.8
III. Ahorro Corriente	4,270.5	4,602.7	332.2	7.8	2.0	2.0
IV. Balance Presupuestal	(4,400.0)	(4,295.2)	104.8	(2.4)	(2.0)	(1.8)
V. Financiamiento	4,400.0	4,295.2	104.8	(2.4)	2.1	1.8
A. Financiamiento Externo Neto	2,370.3	222.2	(2,148.1)	(90.6)	1.1	0.1
Desembolsos	1,697.4	1,964.7	267.3	15.7	0.8	0.8
Amortizaciones	1,356.8	1,742.5	385.7	28.4	0.6	0.7
Emisión de Bonos	2,029.7		(2,029.7)	(100.0)	0.9	0.0
B. Financiamiento Interno Neto	2,029.7	2,251.3	221.6	10.9	0.9	1.0
Emisión de Bonos	2,029.7	3,215.0	1,185.3	58.4	0.9	1.4
Amortizaciones (costo política monetaria)		963.7	963.7			0.4
C. Otras Fuentes de Financiamiento		1,821.7	1,821.7			0.8
PIB Nominal					213,721.5	232,742.7

* No incluye asignaciones inmovilizadas por Q. 1,983.7 millones.

3. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica de la actual administración está orientada a la reactivación del crecimiento, y está fundamentada en experiencias que demuestran que los casos de economías y sociedades exitosas tienen en común, entre otras, las siguientes características:

- Una integración creciente a la economía global.
- Un sector privado cada vez más competitivo.
- Una mejora significativa en los indicadores sociales.
- Un Estado de Derecho y de seguridad integral.

Para alcanzar estas características comunes de éxito, se ha formulado el Programa de Reactivación Económica y Social, VAMOS GUATEMALA, el cual busca generar las condiciones para conducir al país hacia una senda sostenida de crecimiento económico. Este es el primero de los programas que, en el marco del Plan de Gobierno 2004-2008, busca articular y ordenar las acciones del Estado. La ejecución del Programa persigue los objetivos fundamentales de armonía social, competitividad y confianza con base en tres componentes: Guate Solidaria, Guate Crece y Guate Compite.

Los tres componentes del Programa se orientan al mejoramiento de la situación social, a la creación gradual de las condiciones propicias para un crecimiento económico sostenido y al impulso de la competitividad del país. El presupuesto del Estado para el año 2005 es el instrumento a través del cual se busca garantizar el financiamiento necesario para ejecutar las acciones y proyectos que competen al sector público en la búsqueda de los objetivos planteados.

El mayor desafío que enfrenta Guatemala en el corto plazo es el de activar la economía en un entorno de armonía social, a fin de generar más y mejores oportunidades de empleo productivo. La activación económica estará basada en el fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional, así como en la creación y mantenimiento de un clima de confianza que favorezca la inversión productiva (Guate Crece y Guate Compite).

Asimismo, y en consonancia con los Acuerdos de Paz, se ejecutarán acciones tendientes a promover la participación social organizada, el fortalecimiento de las capacidades de las personas y de las comunidades, así como programas de inversión social que garanticen el acceso equitativo a servicios básicos, particularmente a los grupos más vulnerables (Guate Solidaria).

Para que los componentes del Programa impacten de manera positiva, eficaz y oportuna en el objetivo de generar competitividad y confianza en un entorno de armonía social, se sustentan en tres elementos.

El primer elemento es el de seguridad integral, el cual es importante no solo para el buen funcionamiento de la actividad productiva, sino también para el desarrollo del ser humano. Por ello se fortalecerán los esfuerzos en materia de seguridad jurídica y ciudadana. El objetivo es garantizar el orden público y la seguridad, tanto de las personas como de sus bienes, como un factor fundamental para el desarrollo de la vida económica, social y política del país, y como una condición indispensable para la competitividad.

En materia de seguridad jurídica, las acciones están orientadas a que los ciudadanos puedan tener certeza y confianza en los instrumentos y mecanismos legales y jurídicos. En cuanto a la seguridad ciudadana, es necesario reducir las amenazas impuestas por la delincuencia común y el crimen organizado. La política de seguridad ciudadana incluye el fortalecimiento del Ministerio de Gobernación y el establecimiento de la unidad de inteligencia civil para combatir la criminalidad con mayor eficacia. También se realizarán acciones innovadoras congruentes con el nuevo concepto de seguridad ciudadana, tales como la promoción de la seguridad comunitaria y la seguridad preventiva.

El segundo elemento es la modernización institucional. Con el objetivo de incrementar la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley y facilitar el funcionamiento de la actividad productiva, se avanza en el fortalecimiento y modernización de las instituciones públicas.

En virtud de que la transparencia es un elemento fundamental en la modernización de las instituciones, se propicia el acceso irrestricto a la información estatal y la apertura de las instituciones a la vigilancia y control del público y de la prensa. La meta de esta administración es que el proceso de modernización del Estado se traduzca en instituciones eficaces, eficientes y transparentes. Por otra parte, para lograr una efectiva descentralización, se promoverá la participación ciudadana y el desarrollo local.

El tercer elemento contextual es una gestión macroeconómica coherente y estable basada en la coordinación tanto de la política fiscal y monetaria, como de éstas con las políticas cambiaria, comercial y laboral, cuyas acciones inciden en la inversión productiva. En materia fiscal sobresale el compromiso de contener el

déficit fiscal a un máximo de 2% del PIB para 2004 y de continuar con su reducción en los próximos años, de acuerdo con lo que establece el Pacto Fiscal. Ello contribuirá con la política monetaria en su papel de velar por la estabilidad de precios, con lo cual se generará un ambiente de confianza para que personas y empresas se comprometan con proyectos de largo plazo.

En virtud de la necesidad de preservar la disciplina fiscal, y a la espera de nuevas medidas legislativas en el marco del Pacto Fiscal para incrementar la disponibilidad de ingresos del Estado, los esfuerzos estarán orientados a mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público. En el ámbito de la recaudación, se ejecutará una estrategia para aumentar la eficiencia de la SAT, que permita reducir la evasión y la elusión de impuestos. De esta manera se contribuirá con el fortalecimiento de las finanzas públicas, en tanto se alcanzan los acuerdos nacionales para hacer llegar más recursos al erario nacional.

En materia financiera, se continuarán los esfuerzos por aplicar y profundizar las reformas al sistema financiero para aumentar su eficiencia, transparencia y solvencia. También se promoverá la normativa necesaria para que pequeños y medianos empresarios tengan acceso al crédito.

El mantener y fortalecer una gestión macroeconómica responsable son objetivos de gobierno que no se plantean como un fin en sí mismos, sino como un requisito indispensable para generar las condiciones más favorables a la competitividad, la inversión productiva y el bienestar de todos los guatemaltecos.

3.1 Prioridades de las políticas sociales: Guate Solidaria

En el componente social del Programa de Reactivación, las acciones previstas están diseñadas en función de promover: (i) un desarrollo social que reduzca la pobreza; (ii) el fomento de las capacidades productivas del área rural; (iii) un marco que propicie la participación social con responsabilidad; y, (iv) una mayor atención a la población migrante guatemalteca. Todo ello con énfasis en los municipios con mayores niveles de pobreza.

Los Acuerdos de Paz expresan grandes objetivos de nivel nacional hacia los cuales se deben orientar las acciones del Estado. El Plan de Gobierno 2004-2008 retoma los referidos acuerdos y define su cumplimiento como un compromiso de toda la sociedad. El Gobierno de la República hace suyo el principio de que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de la solidaridad e inclusión social como uno de los pilares de la unidad nacional. Guate Solidaria apunta precisamente a promover la reducción de la pobreza y de la exclusión que afectan a la mayoría de la población guatemalteca.

**Gasto Público en los Sectores Prioritarios de los Acuerdos de Paz
2003 - 2005
(Millones de Quetzales)**

SECTOR	2003		Ajustado 2004		Proyecto 2005	
	Ejecutado	% PIB	Ajustado	% PIB	Asignado	% PIB
Total	10,502.3	5.3	11,345.6	5.3	13,100.0	5.6
Salud y Asistencia Social	2,512.0	1.3	2,736.6	1.3	3,467.0	1.5
Educación, Ciencia y Cultura	5,172.3	2.6	5,746.8	2.7	6,384.5	2.7
Vivienda	171.3	0.1	286.3	0.1	353.0	0.1
Seguridad Interna	1,553.6	0.8	1,464.5	0.7	1,779.8	0.8
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	698.0	0.4	703.1	0.3	680.1	0.3
Ministerio Público	395.1	0.2	408.3	0.2	435.6	0.2
Producto Interno Bruto	196,396.3		213,721.5		232,742.7	

Es así como en el presupuesto para el año 2005 se dará la mayor atención al gasto en los sectores prioritarios de los Acuerdos de Paz: educación, salud, vivienda, seguridad y justicia. Las metas originales eran que el gasto en estos sectores al año 2000 se incrementara en un 50% (expresado en porcentajes del PIB) en relación con 1995, es decir de 3.2% (ejecutado en dicho año) a 4.8% del PIB. En el año 2000 el gasto ejecutado alcanzó el 5.0%, y lo que se espera desde entonces es que anualmente se destine al menos ese mismo porcentaje. En virtud del firme compromiso del actual Gobierno de la República con los Acuerdos de Paz, se espera en el año 2005 alcanzar el 5.6% del PIB en la ejecución de gasto prioritario.

La reducción de la pobreza es imprescindible para lograr la sostenibilidad de los cambios que el Gobierno de la República está introduciendo, orientados a la democratización del país, la competitividad y la convivencia armoniosa entre los distintos grupos sociales y étnicos que conforman la nación guatemalteca.

VAMOS GUATEMALA plantea que la armonía social debe ser el resultado de una acción concertada entre las instituciones del sector público, las empresas de todo tamaño del área urbana y del área rural, y las organizaciones de sociedad civil, comprometidas todas con el Estado de Derecho, el crecimiento económico incluyente y la reducción vigorosa de la pobreza en Guatemala.

El desarrollo social es esencial para darle sostenibilidad a la activación económica. En este sentido, Guate Solidaria busca articular acciones de individuos e instituciones que, en el marco de la equidad étnica y de género, garanticen el acceso a:

- Protección social, para manejo de riesgos y acompañamiento a grupos vulnerables.
- Educación y capacitación.
- Servicios sociales básicos (oportunidades), para romper con el círculo intergeneracional de pobreza.
- Proyectos dirigidos al aumento de ingresos familiares (capacidades)

El objetivo al finalizar este periodo de gobierno es que los municipios de mayor pobreza gocen de servicios sociales: educación salud, agua y saneamiento, y que logren tejer la redes necesarias para el desarrollo local y que nunca mas vuelvan a caer en condiciones de extrema pobreza.

La ejecución del programa se iniciará en el año 2004 con una estrategia piloto de intervención en los 41 municipios con el mayor índice de vulnerabilidad alimentaria. Se insistirá en la reorientación de las acciones de las diversas instituciones de gobierno hacia los municipios prioritarios así como de las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

Para lograr acciones coordinadas, la estrategia aprovechará las capacidades institucionales y exigirá el procesamiento de información que dé seguimiento a las acciones emprendidas. Por ello se considera fundamental la construcción de un nuevo liderazgo del Estado, como aspecto básico para la generación de un clima de confianza que permita el desarrollo solidario de actividades. Lo anterior se engloba en un proceso de revalorización del Estado como ente armonizador de esfuerzos, como garante de la institucionalidad y evaluador sistemático de las acciones encaminadas a la disminución de la pobreza en todas sus dimensiones. Las acciones específicas del Programa de Reactivación en materia social para el año 2005 se muestran en detalle en el cuadro de la página siguiente.

Acciones Específicas del Programa de Reactivación en Materia Social para el año 2005

Componentes	Proyectos Específicos	Instituciones Responsables
I. Protección social		
Atención especial en los 41 municipios con alta vulnerabilidad y 70 municipios con incidencia significativa de pobreza	Prioridad nacional. Focalizar y articular la inversión de las entidades públicas	Ministerios, Secretarías y Fondos Sociales
Nutrición (Inversión en infancia y juventud)	Programas: <ul style="list-style-type: none"> · Creciendo bien · Alimentación escolar · Seguridad Alimentaria · Recuperación nutricional · Grupos vulnerables 	SOSEP MAGA MSPAS SBS SEPREM
Salud	Rehabilitación de infraestructura y equipamiento Servicios SIAS, Promoción y Prevención	MSPAS
II. Educación y Construcción de Capacidades		
Educación	<ul style="list-style-type: none"> · Primaria completa para todos · Educación bilingüe · Eduquemos a la niña · Salvemos primer grado · Modernización y descentralización educativa · Amigos de la escuela · Textos y útiles escolares · Becas para la niña 	MINEDUC SOSEP
III Fomento de la Capacidad Productiva del Área Rural		
Forestería Social (Estrategia forestal para la reducción de la pobreza rural)	PRODERT (plantaciones y sistemas agroforestales en áreas de influencia, tales como Cuenca Alta Río Lempa) PROBOPETEN (plan de acción para atención a la población área rural)	MAGA
Servicios e infraestructura productiva	<ul style="list-style-type: none"> · Post cosecha · Diversificación productiva · Desarrollo integral Chortí · Reconversión productiva agropecuaria · Unidades de riego · FONAGRO · PLAMAR 	MAGA
Acceso a la tierra	Programa de Arrendamiento de tierras y compra de fincas	MAGA a través de FONTIERRAS
Programa de Vivienda de Gobierno	Estrategia de Vivienda ya anunciada por el Gobierno	CIV a través de FOGUAVI FONAPAZ
Electrificación	Programa de electrificación rural (PER) Línea de transmisión (Interconexión El Petén)	INDE MEM
Proyectos de caminos rurales, agua potable y saneamiento	Proyectos en San Benito y Flores Petén	INFOM
Catastro	Proyectos en Izabal y El Petén	MAGA/UTJ y Registro de la Propiedad
IV Participación Social		
Grupos Gestores y Agendas locales de competitividad	Conformación de grupos gestores y agendas locales en 30 nuevos municipios	MINECO a través de PRONACOM
Sistemas integrales de desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> · Sistema Atitlán · Sistema Totonicapán · Sistema de la Franja Transversal del Norte · Sistema del Canal de Chiquimulilla 	Comisionado Presidencial para el Desarrollo Local
Abordaje dinámico de la descentralización	Proyecto manos a la obra	Secretaría Ejecutiva y SOSEP
Vinculando a los guatemaltecos residentes en el exterior	Primera convención del migrante	Vicepresidencia, MRE, INGUAT y PRONACOM

4. AVANCES EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) tiene el objetivo de incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia de la administración financiera y control del sector público. El sistema abarca los subsistemas de formulación y ejecución del presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda e inversión pública. El SIAF inició su ejecución en 1996 y desde entonces ha permitido avanzar en la unificación y sistematización de los registros de información y control de la administración pública.

Actualmente se encuentra en ejecución la tercera fase del sistema y está orientada a profundizar las reformas en los subsistemas, principalmente para incluir las contrataciones del Estado, el presupuesto multianual que permita contar con una visión de mediano plazo, y los indicadores de desempeño y de resultados de las entidades públicas. También se espera extender la cobertura del sistema hasta abarcar a todas las entidades del Gobierno Central y descentralizadas (incluidos los fondos sociales), así como los niveles más bajos de ejecución presupuestaria al interior de las entidades públicas (unidades ejecutoras). Otro de los componentes principales de esta fase es el desarrollo e implantación del sistema en los gobiernos municipales, como parte del proceso de descentralización en Guatemala.

Otras actividades importantes son el desarrollo de un subsistema de información y administración de los recursos humanos en el sector público, y el fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas, organismo encargado de velar por el buen uso de los recursos financieros.

A continuación se presenta una síntesis de los avances en la ejecución de la tercera fase del SIAF en el primer semestre de 2004, así como las principales acciones que se impulsarán en los próximos meses para alcanzar el objetivo de un gasto público más eficiente, efectivo y transparente, tal como lo contempla el Pacto Fiscal.

4.1 Consolidación de la Reforma Presupuestaria: Fortalecimiento del Control Presupuestario, Transparencia y Consolidación de las Cuentas Fiscales

El objetivo fundamental de la reforma de la administración financiera es fortalecer el proceso presupuestario, para pasar de un enfoque centrado en los límites de gasto autorizados a cada entidad (con lo cual el ejercicio presupuestario no va más allá de solicitar y asignar incrementos anuales a los rubros de gasto), a un enfoque basado en los resultados, lo cual permitirá preparar el presupuesto sobre la base de los niveles de servicios planificados y de sus estimaciones de costos. De esta manera se busca que las discusiones del presupuesto no se concentren en los incrementos, sino más bien en la relevancia y efectividad de los programas a financiar.

Entre las acciones realizadas, se ha restablecido el Portal de Transparencia Fiscal, que permite a todas las personas interesadas hacer un seguimiento directo y detallado a la ejecución del presupuesto. También se ha proseguido realizando estudios de la deuda de las municipalidades, de la deuda cuasi-fiscal y del gasto tributario, algunos de los cuales serán publicados en forma resumida dentro del tomo presupuestario correspondiente al Proyecto de Presupuesto 2005.

Además, se puso en marcha la nueva plataforma informática del sistema, el SICOIN WEB, la cual funciona a través de internet y ha permitido avances importantes en el componente de presupuesto del SIAF. El nuevo módulo presupuestario está totalmente habilitado y permitió la formulación del presupuesto 2005 en línea desde todas las entidades del gobierno Central y descentralizadas, y, en el caso de los ministerios de Educación, Salud Pública y Comunicaciones, la elaboración del presupuesto estuvo a cargo de las propias unidades ejecutoras,

lo cual es un nuevo avance en la desconcentración del sistema. La introducción de indicadores de alerta temprana en línea dentro de la formulación presupuestaria impide una mala clasificación de los rubros de gasto y brinda más transparencia al proceso.

La nueva herramienta permitirá extender la cobertura del sistema hasta los niveles previstos, incluidos los gobiernos municipales. De esta manera el presupuesto cuenta con mejores herramientas de formulación, ejecución, control, transparencia y consolidación de las cuentas fiscales.

4.2 Guatecompras

Una de los esfuerzos más importantes de la nueva administración gubernamental por impulsar la transparencia en el gasto público fue la reglamentación del sistema electrónico de compras y contrataciones del gobierno, Guatecompras, lo cual ha permitido que todas las entidades públicas den a conocer sin restricciones sus adquisiciones, y de esa manera se limiten los malos manejos.

Para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema se mantiene un proceso permanente de capacitación a empleados públicos, así como a personeros de empresas interesadas. De esa cuenta, a la fecha 51 entidades del gobierno central y descentralizadas hacen uso del sistema, y han decidido usarlo también 12 municipalidades y 6 agencias de organismos internacionales. En los próximos meses se desarrollará el registro de proveedores, el cual permitirá difundir los datos generales y legales de los proveedores del Estado, con el propósito de evitar que empresas sin capacidad económica ni solvencia, o que hayan incurrido en anomalías, tengan la opción de realizar transacciones con el sector público.

4.3 Presupuesto por resultados

Se han hecho avances en la preparación de un presupuesto orientado a resultados para mejorar la calidad del gasto. La nueva plataforma informática del módulo de presupuesto ha permitido la introducción de un módulo de indicadores físicos, con lo cual se podrá vincular insumos financieros a indicadores de resultados en el año 2005. De esta manera, en la ejecución presupuestaria del próximo año será posible establecer una relación directa entre el gasto ejecutado y los productos generados (bienes y servicios) por las entidades. Se iniciará con un plan piloto que abarcará a los Ministerios de Educación, Salud Pública y Comunicaciones.

En los próximos meses se trabajará también en las actividades conducentes a la preparación de un presupuesto por resultados con énfasis en los sectores prioritarios: salud, educación y seguridad. De esta manera, el presupuesto para el año 2006 será formulado con techos de gasto agregados en tres niveles: Económico (da el techo de inversión anual), Funcional (da los techos para los sectores prioritarios) e Institucional (da los techos para cada entidad pública). Esto significará que los lineamientos de formulación presupuestaria incluirán los techos de gasto estimados, en consonancia con el escenario macro-fiscal base. En los sectores prioritarios se definirán los pisos de gasto a nivel de programas y actividades específicas que contribuirán a alcanzar los indicadores meta del Gobierno.

4.4 Indicadores de Seguimiento Físico y Financiero

Cuando el presupuesto se elabora de manera que la atención central recae en las asignaciones financieras y sus incrementos (y no en los resultados), como ha sido hasta la fecha, es difícil realizar un análisis detallado de los costos de prestación de los servicios públicos, lo cual da lugar a un uso ineficiente de los recursos públicos.

El nuevo módulo de presupuesto del SIAF permite establecer indicadores de seguimiento de las prioridades de política social determinadas por el gobierno. Se encuentran en depuración los indicadores ya existentes, en consulta con las entidades públicas, con el propósito de definir aquellos que serán objeto de seguimiento permanente.

En los próximos meses se completará la definición de indicadores-meta centrales del presupuesto, de acuerdo a lo determinado por las entidades responsables de la prestación de los servicios públicos prioritarios. Lo que se busca es definir indicadores que permitan identificar con claridad los productos generados o los resultados alcanzados con los recursos gastados. De esta manera se podrá verificar el avance en el cumplimiento de las metas de la política social definida por el gobierno.

La definición de los indicadores-meta conllevará, además, la identificación de los costos unitarios por producto (ejemplo, costo por vacunado, o costo por alfabetizado), de manera que se podrán conocer claramente los insumos presupuestarios por unidad de resultado-meta, lo cual permitirá su evaluación.

4.5 Presupuesto Multianual

El objetivo en esta materia es que los lineamientos de formulación presupuestaria para el año 2006 conduzcan a un presupuesto multianual que permita contar con un horizonte de mediano plazo (2006-2008) para las prioridades del gasto público.

Un presupuesto multianual contempla programaciones para varios años en tres niveles: en el primero se definen los techos de gasto a nivel agregado macro-fiscal, conforme a las metas anuales de déficit fiscal y la estimación de ingresos; en el segundo se definen los techos de gasto a nivel funcional en los sectores prioritarios, educación, salud y seguridad (incluyendo prioridades no solo inter sino intra-sectoriales); y en el tercero se definen los programas, actividades, proyectos u obras que requieren de un gasto mínimo prioritario, con lo cual se garantizan los recursos necesarios para alcanzar ciertos resultados que representan los objetivos prioritarios de la agenda del Gobierno. Estas últimas actividades son aquellas en las cuales se programarán recursos (insumos) dentro del sistema presupuestario vinculados a los indicadores de resultados físicos (intermedios o meta) definidos por los entes rectores.

Para el año 2005 se elaboró una proyección de ingresos tributarios conjunta entre la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas, así como un escenario macro-fiscal para el periodo 2005-2008 consensuado entre el Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala, que será publicado en el tomo presupuestario 2005. Este escenario permitirá no sólo una mejor calidad en la programación del presupuesto, sino una visión única a nivel gubernamental de la situación macro-fiscal que el Gobierno proyecta para los siguientes tres años.

4.6 SIAF en entidades descentralizadas

La implantación del SIAF en las entidades descentralizadas ha avanzado adecuadamente en el año 2004. Durante el primer semestre de 2004, 37 entidades descentralizadas formularon su presupuesto de ingresos y gastos para el año 2005 haciendo uso del sistema, con lo cual el próximo año se espera que la mayoría de éstas queden plenamente incorporadas al mismo y registren en él sus transacciones.

En la actualidad, 9 instituciones que operaban el anterior sistema están operando el nuevo módulo SICOINWEB para el registro de sus operaciones presupuestarias. La meta para el segundo semestre de 2004 es migrar 9 instituciones que en la actualidad cuentan con el sistema anterior y preparar 10 más para empezar a operar el nuevo sistema SICOINWEB en enero del 2005. Así, se tendrán 19

entidades descentralizadas totalmente incorporadas al SIAF a finales de 2004, (especialmente SAT, INFOM, IGSS y Empresas Portuarias), y 28, a inicios del próximo año.

4.7 SIAF en unidades ejecutoras

Con el objetivo de incrementar la velocidad y la exactitud en el registro de transacciones de gasto, 74 unidades ejecutoras pertenecientes a los Ministerios de Educación y de Salud Pública, ya registran de forma directa el gasto que ejecutan, a través de la nueva herramienta SICOIN-WEB, lo cual anteriormente se realizaba a través de las Unidades de Administración Financiera (UDAF) de cada Ministerio o entidad del gobierno central. De esta manera se evitan los retrasos por la transferencia de documentos desde las unidades subordinadas hacia el nivel central de los Ministerios o entidades.

Además, estas mismas unidades ejecutoras elaboraron su presupuesto para el año 2005, con lo cual se busca que los gerentes de dependencias, programas o proyectos tengan mejor control sobre las operaciones a su cargo, mientras que el nivel central de los Ministerios podrá centrarse en su rol de supervisión, verificando que cumplan con los lineamientos de política y los procedimientos establecidos. La formulación del presupuesto 2005 también se realizó a nivel de unidad ejecutora en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (15), con lo cual a partir del próximo año, la ejecución presupuestaria de estos 3 Ministerios estará registrada a este nivel.

La próxima etapa consiste en que estas unidades ejecutoras puedan realizar directamente la aprobación del gasto que ejecutarán, de forma que puedan tener certeza de que cuentan con los recursos necesarios para alcanzar las metas que ellas mismas han establecido. En el segundo semestre de 2004, se iniciará un plan piloto con 6 unidades ejecutoras del Ministerio de Educación de forma que asuman el total control de la ejecución del gasto, incluyendo la aprobación del mismo.

4.8 SIAF en municipalidades: SIAF MUNI

Con el objeto de promover el cumplimiento de la obligación de los gobiernos municipales en cuanto a que su presupuesto anual de ingresos y egresos sea conforme a la metodología presupuestaria que adopte el sector público, se extenderá la cobertura del SIAF al nivel municipal. De esta manera se podrá contar con información estandarizada sobre la ejecución presupuestaria de las municipalidades, lo cual a su vez facilitará los procesos de participación y auditoría social a nivel local.

Este proceso se ha iniciado con el desarrollo e implantación de versiones locales del sistema, denominadas SIAFITO, en 303 municipalidades y en 5 empresas eléctricas municipales. Para estandarizar los procedimientos, se elaboró el Manual de Administración Financiera Municipal. La implantación del SIAFITO no solo ha permitido reorganizar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería de las corporaciones, sino que ha posibilitado su integración y funcionamiento al nuevo modelo de gestión pública representado por el SIAF.

El paso siguiente es la integración de las finanzas municipales a las cuentas fiscales del sector público consolidado, a través de la versión SIAF MUNI, el cual estará conectado al sistema central. En el primer semestre de 2004 se implantó el SIAF MUNI en 10 municipalidades. Se tiene previsto que al final del año 2004 el sistema estará implantado y funcionando en 34 municipalidades adicionales. Para el año 2005, se continuará con la implantación progresiva en por lo menos 50 municipalidades adicionales.

4.9 Recursos humanos

El componente de recursos humanos tiene como objetivo general diseñar e implementar un sistema descentralizado de nómina y un registro de servidores públicos. El primero permitirá que cada entidad se haga totalmente responsable del pago de sus remuneraciones, con lo cual se reforzará el control sobre este rubro de gasto. El segundo dará lugar a una depuración de la nómina del sector público, para lo cual se usará el Número de Identificación Tributaria (NIT) como identificador de personal.

De esta manera se busca mejorar la administración de los recursos humanos en el sector público, a través del establecimiento de controles en relación con horarios de trabajo, pago de salarios, evaluaciones y antecedentes del personal. Para ello se impulsará el fortalecimiento de la Oficina Nacional de Servicio Civil y de las unidades de recursos humanos de todas las entidades públicas, para que puedan cumplir su función.