

# 10 claves

para entender el presupuesto

# 2006



INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ESTUDIOS FISCALES

Boletín de Estudios Fiscales

**No. 2**

## El ICEF cuenta con un Consejo Centroamericano integrado por:

**Julio Francisco Báez**, abogado nicaragüense, Presidente del Instituto Nicaragüense de Estudios Tributarios.

**Rebeca Grynspar**, economista costarricense, ex Vicepresidente de Costa Rica y actual directora de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en México.

**Rodolfo Paíz**, administrador de empresas, guatemalteco, ex Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala.

**Hugo Noé Pino**, economista hondureño, ex-Presidente del Banco Central de Honduras.

**Alex Segovia**, economista salvadoreño, antiguo asesor de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), consultor y académico especialista en temas de política fiscal.

Director del ICEF

**Juan Alberto Fuentes K.**, economista guatemalteco, antiguo asesor de la CEPAL y el PNUD, y especialista en temas de política fiscal.

El ICEF está inscrito, de acuerdo con la legislación guatemalteca, como Asociación, y tiene una directiva nacional integrada por:

Juan Alberto Fuentes (Presidente),  
Alma Quiñones (Vicepresidente),  
Edgar Balsells (Secretario),  
Ana de Molina (Tesorera), y  
Rubén Nájera y Fabiola Cifuentes (Vocales).

El ICEF tiene su sede en la ciudad de Guatemala.

Dirección: 5ª. Calle, 1-49, zona 1.

Teléfono: 22301841

Página Web:

[www.icefiscal.com](http://www.icefiscal.com)

Este boletín ha sido publicado con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

Guatemala, Octubre 2005



## I. Introducción

El presupuesto del Estado es la expresión última de las políticas gubernamentales y en particular de la política fiscal. Si está bien diseñado, debe reflejar claramente los objetivos y las prioridades de las autoridades durante un año particular. Por lo tanto, el análisis del presupuesto del Estado es de especial interés para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEF-, que tiene entre otros el objetivo de contribuir a simplificar la complejidad de la política fiscal para facilitar su comprensión por parte de los ciudadanos. Una mayor comprensión del presupuesto del Estado favorece la participación ciudadana en el proceso de discusión, ejecución y fiscalización del mismo. Al facilitar un mayor escrutinio de las propuestas que surgen del poder ejecutivo se ejerce una efectiva auditoría social, lo cual a su vez promueve la transparencia y favorece la rendición de cuentas, fortaleciendo la democracia en el país.

En este sentido el esfuerzo del ICEF va encaminado a presentar un análisis de los principales aspectos relacionados con el presupuesto, que, sin dejar de ser técnico, sea fácil de comprender.

Se espera que motive la reflexión y que constituya un insumo para la discusión que deben llevar a cabo los diputados al Congreso de la República y los ciudadanos en general. En este boletín se presenta primero un análisis de las características generales del presupuesto para luego pasar a una evaluación más detallada del gasto destinado a los sectores educación, salud y seguridad, especialmente a la luz de la intención de formular un presupuesto centrado en resultados. Posteriormente se evalúa el presupuesto 2006 desde la perspectiva de su contribución al cumplimiento del Pacto Fiscal.



# Índice

I. Introducción	
II. El papel del congreso en el proceso presupuestario	<i>pag. 1</i>
III. Rasgos estructurales del presupuesto	<i>pag. 2</i>
IV. Hacia un presupuesto por resultados	<i>pag. 4</i>
V. Resultados del presupuesto 2006	<i>pag. 5</i>
1. Educación	<i>pag. 6</i>
a. Resultados	
b. Insumos	
2. Salud y Asistencia Social	<i>pag. 10</i>
a. Resultados	
b. Insumos	
3. Seguridad Interna	<i>pag. 15</i>
a. Resultados	
b. Insumos	
VI. Presupuesto 2006 y Pacto Fiscal	<i>pag. 19</i>
1. Balance Fiscal	
2. Ingresos del Estado	
3. Administración Tributaria	
4. Gasto Público	
5. Deuda Pública	
6. Patrimonio Público	
7. Evaluación y Control	
8. Descentralización Fiscal	
VII. Conclusiones: 10 Claves para entender el Presupuesto 2006	<i>pag.24</i>
VIII. Bibliografía	<i>pag.27</i>



## Índice de cuadros

<i>Cuadro 1</i> Países con oficinas de análisis presupuestario en el Congreso
<i>Cuadro 2</i> Aportes Presupuestarios establecidos por la Constitución y otras leyes
<i>Cuadro 3</i> Servicio de la deuda pública como Porcentaje del Presupuesto Total y del PIB
<i>Cuadro 4</i> Metas de cobertura del sistema educativo
<i>Cuadro 5</i> Metas de los programas del Ministerio de Educación
<i>Cuadro 6</i> Gasto ejecutado en la Función Educación
<i>Cuadro 7</i> Recursos Humanos del Ministerio de Educación
<i>Cuadro 8</i> Gasto relativo a la Función Educación por Entidad
<i>Cuadro 9</i> Principales indicadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<i>Cuadro 10</i> Metas de los Programas del Ministerio de Salud Asistencia Social
<i>Cuadro 11</i> Gasto público en la Función Salud y Asistencia Social
<i>Cuadro 12</i> Gasto relativo a la Función Salud y Asistencia Social por Entidad
<i>Cuadro 13</i> Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<i>Cuadro 14</i> Metas de los Programas del Ministerio de Gobernación

<i>Cuadro 15</i> Principales Indicadores del Ministerio de Gobernación	<i>pag. 1</i>	<i>pag.17</i>
<i>Cuadro 16</i> Gasto relativo a la Función Seguridad Interna por Entidad	<i>pag. 3</i>	<i>pag.18</i>
<i>Cuadro 17</i> Gasto público en la Función Seguridad Interna	<i>pag. 4</i>	<i>pag.18</i>
<i>Cuadro 18</i> Recursos Humanos del Ministerio de Gobernación	<i>pag. 6</i>	<i>pag.19</i>
<i>Cuadro 19</i> Indicadores del Balance Fiscal (% del PIB)	<i>pag. 7</i>	<i>pag.20</i>
<i>Cuadro 20</i> Ingresos del Gobierno Central	<i>pag. 8</i>	<i>pag.21</i>

---

## Índice de graficos

<i>Gráfico 1</i> Evolución del presupuesto público como % del PIB, 1995-2006	<i>pag.10</i>	<i>pag. 2</i>
<i>Gráfico 2</i> Gasto Social como % del PIB (1995-2006)	<i>pag.11</i>	<i>pag. 5</i>
<i>Gráfico 3</i> Gasto en la Función Educación como % del PIB	<i>pag.12</i>	<i>pag. 9</i>
<i>Gráfico 4</i> Gasto en la Función Salud y Asistencia Social como % del PIB	<i>pag.13</i>	<i>pag.14</i>
<i>Gráfico 5</i> Gasto en la Función Seguridad Interna como % del PIB	<i>pag.14</i>	<i>pag.19</i>
<i>Gráfico 6</i> Carga tributaria (% del PIB)	<i>pag.15</i>	<i>pag.21</i>
<i>Gráfico 7</i> Gasto Social (% del PIB)	<i>pag.15</i>	<i>pag.22</i>
<i>Gráfico 8</i> Inversión como % del PIB	<i>pag.16</i>	<i>pag.22</i>



## II. El papel del congreso en el proceso presupuestario

Los diputados participan en el proceso presupuestario aprobando las asignaciones presupuestarias, supervisando su ejecución y controlando el desempeño presupuestario. Una buena administración de las finanzas públicas requiere encontrar un balance adecuado entre las prerrogativas del Organismo Ejecutivo y las del Organismo Legislativo a lo largo de las diferentes fases del ciclo presupuestario. Generalmente se argumenta que los parlamentos deberían vigilar la ejecución del presupuesto mientras que, para asegurar disciplina fiscal, el gobierno central debe ser responsable de la preparación de la propuesta de presupuesto y de la ejecución del mismo.<sup>1</sup> El predominio del poder ejecutivo estaría orientado a asegurar la prudencia fiscal, mientras que la vigilancia parlamentaria sería crítica para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos y para fomentar la transparencia.

En Guatemala, como en muchos países de América Latina, es únicamente en la Comisión de Finanzas del Congreso donde se discute la propuesta de

presupuesto remitida por el Ejecutivo. Esta comisión es quizás la más importante del Congreso, por la cantidad e importancia de las iniciativas que pasan por la misma. La capacidad de análisis presupuestario de dicha instancia es fundamental para mejorar la vigilancia sobre el presupuesto.

La capacidad de investigación presupuestaria de los parlamentos latinoamericanos permanece en su mayor parte deficiente, excepto algunos casos. Esta condición no es exclusiva de los parlamentos latinoamericanos, ya que más del 70% de los parlamentos encuestados por la OCDE y el Banco Mundial no poseen oficinas de análisis presupuestario (ver cuadro 1).

En Guatemala no existe una oficina de análisis presupuestario como tal, sino que la Comisión de Finanzas cuenta con un número muy reducido de profesionales para proporcionar asesoría en esta materia. Dicha práctica se inició en el año 2001. En comparación, la más antigua y grande de este tipo de organizaciones es la Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (US Congressional Budget Office -CBO-), que actualmente cuenta con un grupo de 235 profesionales, especializados en diferentes campos.<sup>2</sup>

### Cuadro 1

*Países con oficinas de análisis presupuestario en el Congreso*

	Total	% del total de países	% de los países de la OCDE	Países en LA
Menos de 10 profesional	7	17.9	12	Chile
Entre 10 y 15 profesionales	1	2.5	4	
Más de 15 profesionales	3	7.6	12	México
Sin oficina de análisis	28	71.7	72	Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay

Fuente: OECD World Bank Budget Database (2003), Question 2.1.e

1 Santiso (2005).

2 Anderson (2005).

### III. Rasgos estructurales del presupuesto

A pesar de que el presupuesto del Estado debe reflejar una agenda de trabajo gubernamental que responda a las necesidades del país de conformidad con la visión de nación definida por las autoridades y los principales actores de la sociedad, el presupuesto de Guatemala muestra más bien un comportamiento inercial, con poca capacidad de ajustarse a cambios internos y externos. En primer lugar, el presupuesto nacional se mantiene pequeño, cuando se lo compara con el de otros países. El presupuesto total propuesto para el 2006 asciende a Q.35,984 millones de quetzales, cifra que equivale al 13.9% del Producto Interno Bruto -PIB- estimado para el 2006. En otros países latinoamericanos, como Uruguay, Brasil y Argentina sólo el gasto social público ha representado más del 20% del PIB.<sup>3</sup> En Guatemala el presupuesto del 2006 estaría alcanzando un nivel similar al del 2003, aunque por debajo del presupuesto ejecutado en 1999 (14.3% del PIB), reflejando la débil presencia pública en la economía y en la sociedad guatemalteca y, en particular, la baja carga tributaria (impuestos

como proporción del ingreso nacional) que existe en el país.

Este presupuesto tan pequeño refleja una visión de nación con poca incidencia del Estado, es decir, corresponde a un Estado con limitada capacidad para incidir en el desarrollo de Guatemala y para resolver sus principales problemas.<sup>5</sup>

En segundo lugar, el presupuesto se caracteriza por una seria rigidez que impide realizar cambios importantes del gasto público. Ello limita aún más la capacidad del Estado de reaccionar frente a nuevos problemas, lo cual puede requerir el aumento de cierto tipo de gastos (y la reducción de otros), como los que se necesitarían frente a nuevos eventos de trascendencia como la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, o ante cambios en las prioridades nacionales, como podrían serlo un aumento importante del gasto social a costa del gasto en defensa, o una reducción del gasto orientado a centros urbanos, para liberar más recursos en beneficio del desarrollo rural.

Gráfico 1  
Evolución del Presupuesto Público como % del PIB, 1995-2006



\*Presupuestado.

\*\*Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del BANGUAT.<sup>4</sup>

3 Véase World Bank (2004), pág. 258. Estos valores altos se deben en parte a gastos elevados en seguridad social.

4 En este documento se han utilizado las cifras del PIB a precios corrientes y constantes que publica el BANGUAT en su página de Internet. El PIB del 2005 a precios corrientes asciende a Q.241,346.9 millones, lo cual difiere del monto consignado en el Proyecto de Presupuesto 2006, es decir Q.232,742.7 millones.

5 Esto contrasta con la visión más ambiciosa del Estado que se contempla en el Pacto Fiscal, donde se establece que “El Estado velará porque se consolide en el país un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social. Creará las condiciones para que la economía nacional logre el desarrollo económico y social así como la adecuada utilización de los recursos naturales y el potencial humano. Asimismo, fomentará el pleno empleo en forma integrada, de tal manera que promueva la eficiencia económica y una mejora sustancial de los satisfactores básicos y de las condiciones de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas”. Véase Pacto Fiscal (2000)

Esta segunda característica del presupuesto nacional, de extrema rigidez, resulta de disposiciones de la Constitución Política de la República y de otras leyes, que obligan a asignar determinados porcentajes del gasto o de la recaudación de algunos impuestos a favor de determinadas dependencias o instituciones. (véase el cuadro 2).<sup>6</sup>

A ello se agrega el servicio de la deuda interna y externa, que también reduce el monto de recursos disponibles para asignarlos a alcanzar objetivos prioritarios (véase el cuadro 3). Con relación con el servicio de la deuda, es notable su aumento en

el 2005 y 2006 comparado con años anteriores, así como el creciente peso del pago de la deuda externa. Al sumar los aportes obligatorios establecidos de antemano por la Constitución y otras leyes (que representan más del 40% del presupuesto anual), al pago de la deuda (que llega casi al 20% del presupuesto), queda en evidencia que el 60% del presupuesto es preasignado y que las posibilidades de modificación del gasto se reducen al 40% del mismo, equivalente a 5.6% del PIB. En las condiciones actuales, ésta sería la única parte del presupuesto sujeta a cambios en su asignación.

## Cuadro 2

### *Aportes Presupuestarios establecidos por la Constitución y otras leyes*

Institución, dependencia o rubro	Proporción (%) del Presupuesto 2006
<b>Constitución Política</b>	<b>10.3</b>
Universidad de San Carlos	2.2
Organismo Judicial	2.2
Corte de Constitucionalidad	0.1
Municipalidades	4.4
Deporte	1.3
<b>Otras leyes</b>	<b>24.2</b>
Tribunal Supremo Electoral	0.2
SAT	1.5
IVAPAZ	13.5
Fondo devolución IVA a exportadores	4.8
Otros ingresos con destino específico (CONAMA, INGUAT, DGAC, COVIAL, MINEDUC, Ministerio de Cultura y Deportes, Marina Nacional, Policía Nacional, etc.)	4.2
<b>Otros aportes</b>	<b>8.2</b>
Congreso de la República	0.7
PARLACEN	0.1
Política Monetaria	3.2
Clases Pasivas (neto)	4.2
<b>Totales</b>	<b>42.7</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información consignada en el Proyecto de Presupuesto 2006.

6 Las asignaciones estipuladas en la Constitución deben calcularse sobre la base del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, rubro que no es consistente con ninguna de las clasificaciones presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas. Para solucionar esta controversia, aunque sin resolver del todo la falta de claridad en cuanto a este asunto, se han introducido algunas normas en la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, para establecer la forma en que deben calcularse dichas asignaciones.

### Cuadro 3

#### Servicio de la deuda pública como Porcentaje del Presupuesto Total y del PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
<b>TOTAL</b>	17.5	14.5	9.1	11.1	12.2	12.7	14.2	17.7	12.6	15.3	19.0	18.4
Deuda Interna	11.1	6.3	3.6	5.6	5.7	4.9	6.2	9.0	4.1	4.4	7.8	7.8
Deuda Externa	6.5	8.1	5.4	5.6	6.5	7.8	8.0	8.7	8.5	10.9	11.2	10.7
<b>Total como % del PIB</b>	1.8	1.6	1.1	1.4	1.7	1.7	1.9	2.4	1.8	1.9	2.6	2.6

\*Presupuestado.

\*\*Asignación propuesta.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

En principio un mayor endeudamiento, interno o externo, promovido por el poder ejecutivo o el Congreso, podría aumentar la proporción del presupuesto sujeto a cambios. Sin embargo, una estricta aplicación de criterios de estabilidad macroeconómica, una tercera característica de los presupuestos nacionales de Guatemala, se ha traducido históricamente en déficits fiscales (entendidos como el exceso de gasto sobre los ingresos del Estado) muy bajos, cercanos al 1% del PIB. En otras palabras, la posibilidad de contar con déficits mayores (que en Guatemala significan mayor endeudamiento interno o externo) no se ha utilizado para darle más recursos al Estado. En el proyecto de presupuesto para el 2006 el déficit fiscal propuesto, de 1.9% del PIB, estaría levemente por encima de los déficits que han caracterizado a la historia de Guatemala antes del 2005,<sup>7</sup> lo cual representa cierta flexibilización de prácticas presupuestarias pasadas.

La cuarta característica de los presupuestos de Guatemala, en parte el resultado de las tres características previas ya mencionadas (tamaño pequeño del presupuesto, rigidez y déficits fiscales muy pequeños) es que el gasto social como proporción del ingreso nacional (o del PIB) ha sido extremadamente reducido. Hubo cierto progreso entre 1996 y el 2000 como resultado de la voluntad de cumplir los Acuerdos de Paz, que establecieron

metas de mayor gasto público en educación y salud, que en buena medida se cumplieron, así como en vivienda, que no se cumplieron. Entre el 2001 y el 2004 el gasto social como proporción del PIB se estancó, existiendo indicios de que lo aprobado en el presupuesto del 2005 y lo establecido en el proyecto de presupuesto del 2006 significarían el fin de esta tendencia, con un leve aumento del gasto en educación y salud como proporción del PIB.

#### IV. Hacia un presupuesto por resultados

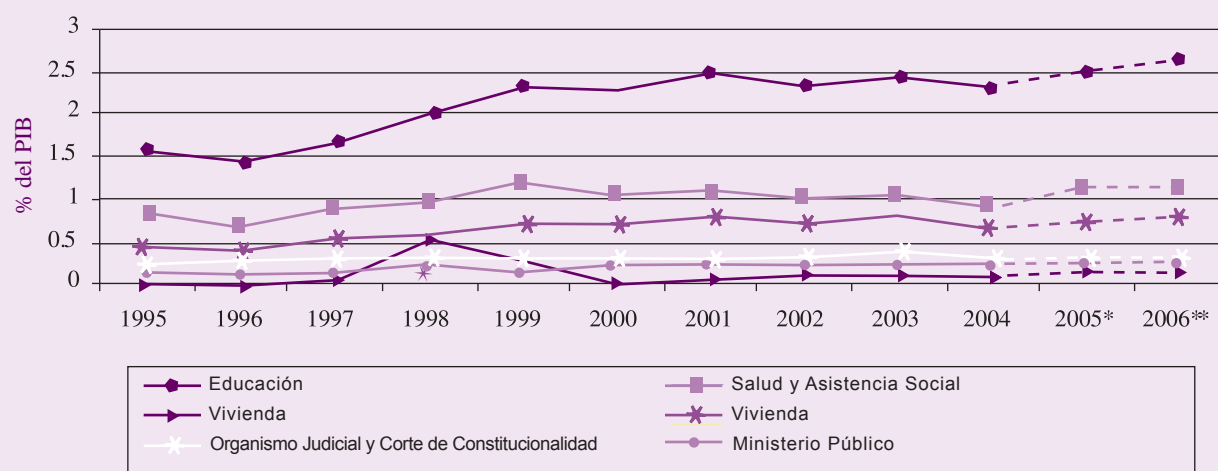
Desde el presupuesto del 2005 se comenzó a dar más atención a lo que se califica como un “presupuesto por resultados”, y en el proyecto de presupuesto de 2006 este enfoque se fortalece. El presupuesto por resultados significa planificar el gasto público de manera que explícitamente se alcancen resultados claramente definidos. Representa un cambio positivo cuando se compara con los presupuestos pasados debido a las siguientes razones: a) aclara las prioridades de las políticas públicas; b) contribuye a focalizar el gasto público en prioridades; c) permite identificar la buena y mala gestión presupuestaria, y por esa vía reduce costos e ineficiencias y aumenta el impacto del gasto público; d) facilita la gestión interinstitucional de las finanzas públicas; y e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas.<sup>9</sup>

7 En el proyecto de presupuesto del 2006 se estima que el déficit fiscal del 2005 alcanzaría un 2% del PIB.

8 Los datos relativos al gasto público en educación, salud y asistencia social, vivienda, y seguridad interna, corresponden a la definición “funcional” del gasto público que maneja el Ministerio de Finanzas Públicas.

9 Véase Roberts (2003)

**Gráfico 2**  
**Gasto Social como % del PIB (1995-2006)**



\*Presupuestado.

\*\*Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia con información del MFP.

En el proyecto de presupuesto del 2006 se presentan por primera vez la base legal de cada entidad del Gobierno Central, su misión, objetivos estratégicos y operativos, y los principales indicadores que se propone modificar. Esto implica un esfuerzo en materia de definición del quehacer del Estado y contribuye a hacer más transparentes los objetivos del gasto, lo cual es un punto de partida para orientar futuras asignaciones de recursos y facilitar la medición del nivel de progreso de los diferentes programas presupuestarios.

Sin embargo, aunque el proyecto de presupuesto tiene resultados o metas contemplados para diversos ministerios, existen tres limitaciones que podrían mejorarse en el futuro. Primero, no existen resultados globales o transversales, a los cuales la ejecución del presupuesto contribuye como un todo. Un resultado fundamental del presupuesto debiera ser, en particular, la reducción de la pobreza, a lo cual debieran de contribuir la mayor parte del gasto, pero ello no está contemplado en el presupuesto del 2006.

Segundo, los resultados sectoriales no incluyen a la totalidad de instituciones involucradas. Alcanzar resultados y metas en educación y salud, en particular,

no es responsabilidad solamente de los ministerios correspondientes sino del conjunto de instituciones, como fondos sociales y otras entidades autónomas o descentralizadas. Una articulación del conjunto de instituciones para alcanzar metas en estos sectores tendría un impacto mucho mayor.

Tercero, alcanzar los resultados requiere no sólo una reasignación del gasto sino también reformas profundas del servicio civil, para asegurar que los recursos se utilizan de la manera más eficaz en la práctica, combinando ciertos grados de autonomía administrativa con mecanismos más estrictos de rendición de cuentas. De lo contrario, las mejores intenciones se pueden quedar sólo en el papel.

## V. Resultados del presupuesto del 2006

Para presentar los aspectos más relevantes de este presupuesto de una manera concisa, el análisis en este boletín se centra en las asignaciones propuestas para los sectores educación, salud y seguridad, que se refieren a temas prioritarios para la población en general, y que representan la tercera parte (32%) del proyecto del presupuesto para el 2006. Para cada sector se realiza un análisis de los resultados

esperados, según las metas y otros indicadores que se plantean en el presupuesto 2006, y luego se evalúan los insumos de recursos humanos y financieros previstos para alcanzar los resultados identificados.

## 1. Educación

### a) Resultados

En primer lugar, el presupuesto propuesto para el 2006 para la función educación, y en particular para el Ministerio de Educación, está orientado principalmente a aumentar los niveles de cobertura y permanencia en el nivel primario del sistema educativo. Este Ministerio se ha propuesto llegar al 100% de cobertura en el nivel primario, una de las Metas del Milenio, al término de la gestión gubernamental que finaliza a principios del 2008. El presupuesto asignado en el 2006 a educación primaria, que representa el 67% del total asignado al MINEDUC, subiría 15% respecto de lo asignado este año. Esto se refleja en que el 76% del incremento en el presupuesto de este ministerio se asigna al programa de educación primaria.

### Cuadro 4

#### Metas de cobertura del sistema educativo

Nivel	Políticas educativas	Políticas educativas	Proyecto de presupuesto	Proyecto de Presupuesto
	Cobertura 14/1/2004	Cobertura 14/1/2008	Tasa neta de escolaridad 2005	Tasa neta de escolaridad 2006
Preprimaria	44%	75%	44%	47%
Primaria	90%	100%	80%	86%
Básico	30%	40%	27%	28%
Diversificado	18%	20%	7%	8%
Analfabetismo	29%	22%	25%	23%

Fuente: MINEDUC y Proyecto de Presupuesto 2006.

10 Ministerio de Educación (2005) y Proyecto de Presupuesto 2006.

11 Así, en el proyecto de presupuesto se fijan metas de resultados a alcanzar en el 2006 denominados en términos de tasas netas de escolaridad, mientras que en los lineamientos de política educativa se acude al indicador más amplio de cobertura. Además, los niveles de cobertura o de escolaridad en los diferentes niveles del sistema educativo difieren en algunos casos, dependiendo de si se trata de lo señalado en las políticas educativas o de lo consignado en el proyecto de presupuesto del 2006.

En segundo término, aunque está clara la prioridad de aumentar la cobertura de la educación primaria, el aumento esperado en otras metas durante el 2006 es realmente modesto, especialmente si se evalúa a la luz de las metas contempladas para enero del 2008 (cuadro 4). Esto es especialmente claro en el caso de la preprimaria y en el nivel básico, lo cual significaría que para cumplir con las metas establecidas para enero del 2008 habría que realizar un grandísimo esfuerzo en el 2007. Los incrementos propuestos para estos programas de educación en el 2006 son tan modestos que apenas alcanzan para compensar los efectos de la inflación (algunos de ellos incluso disminuyen en términos reales).

En tercer lugar, no son enteramente congruentes las metas o indicadores recogidos en el proyecto de presupuesto del 2006 y las metas e indicadores correspondientes a las políticas educativas y Visión Educación.<sup>10</sup> En particular, los indicadores correspondientes a la cobertura de los diferentes niveles de (preprimaria, primaria, básico, diversificado y analfabetismo.) que aparecen señalados en las políticas educativas del MINEDUC y de Visión difieren de los presentados en el proyecto de presupuesto de 2006 (cuadro 4).<sup>11</sup>

En cuarto lugar, inconsistencias de las metas del 2005 y el 2006 no permiten una comparación rigurosa del conjunto de metas, con lo que parte del esfuerzo hecho pierde sentido. En particular, en el Presupuesto aprobado para el 2005 se incluyeron 53 metas relativas a los programas de educación preprimaria, primaria, básico, diversificado, extraescolar e inicial, pero en el proyecto de presupuesto para el 2006 únicamente se han incluido 26 metas. Es probable que ello refleje un esfuerzo por focalizar los esfuerzos en torno a una visión más estratégica de la educación, como lo representa Visión Educación, pero al mismo tiempo reduce las opciones de evaluar los resultados que se planea alcanzar con los recursos propuestos.

Finalmente, al comparar metas absolutas o costos correspondientes a rubros específicos en el 2005 y 2006 surgen inconsistencias adicionales que ameritan una revisión. En particular, en preprimaria, primaria y diversificado se plantea un incremento en la cantidad de niños inscritos, pero en el nivel básico se incluye una reducción en el número de alumnos inscritos respecto de las metas programadas en el 2005. Asimismo, las metas relativas al número de personas alfabetizadas y atendidas en el Programa Integral al Niño (educación inicial) muestran una reducción comparado con el 2005. A pesar de esta disminución, la asignación propuesta para estos dos rubros es mayor, por lo que el costo por persona atendida sube considerablemente, sin que se

## Cuadro 5

### Metas de los programas del Ministerio de Educación

Meta	2005	2006	Variación %
Alumnos inscritos en preprimaria	320,385	366,554	14.41
Costo total (millones de quetzales)	397.0	406.9	
Costo por alumno (quetzales)	1,239.13	1,110.07	
Alumnos inscritos en primaria	2,218,572	2,773,978	25.03
Costo total (millones de quetzales)	3,093.1	3,552.7	
Costo por alumno (quetzales)	1,394.17	1,280.72	
Alumnos inscritos en básico	289,694	259,640	-10.37
Costo total (millones de quetzales)	340.5	367.7	
Costo por alumno (quetzales)	1,175.28	1,416.17	
Alumnos inscritos en diversificado	54,969	64,786	17.86
Costo total (millones de quetzales)	194.2	196.9	
Costo por alumno (quetzales)	3,533.63	3,038.81	
Educación Extraescolar			
Alumnos atendidos en el Programa NUFED	24,000	50,000	108.33
Alumnos atendidos en el Programa PEAC		25,000	
Personas atendidas en los CEMUCAF	8,000	22,000	175.00
Personas atendidas en los Centros Pedagógicos		2,100	
Personas atendidas en las escuelas de liderazgo	45,500		
Total alumnos atendidos	77,500	99,100	
Costo total (millones de quetzales)	27.4	26.7	
Costo por persona atendida (quetzales)	353.69	269.07	
Personas alfabetizadas	382,805	276,440	-27.79
Costo total (millones de quetzales)	76.8	82.4	
Costo por persona	200.67	298.11	
Alumnos inscritos educación inicial	24,403	15,671	-35.78
Costo total (millones de quetzales)	0.4	10.5	
Costo por alumno (quetzales)	15.89	672.01	

Fuente: Presupuesto aprobado 2005 y Proyecto de Presupuesto 2006

especifique la razón de este aumento. No obstante el conjunto de limitaciones señaladas, el simple ejercicio de establecer metas y costos por parte del Ministerio de Educación ya permite una evaluación más cuidadosa del gasto público, con lo cual se puede dar una valiosa retroalimentación entre metas propuestas y avances reales, con la consiguiente posibilidad de corregir el rumbo de las políticas correspondientes, al tiempo que contribuye a un mayor grado de transparencia.

## b) Insumos

De conformidad con lo propuesto para el siguiente ejercicio fiscal el gasto asignado al sector educación estaría creciendo un 14% respecto del presupuesto vigente para el 2004. Si se ajusta tomando en cuenta el efecto de la inflación, el crecimiento del gasto en educación sería menor, especialmente si se toma en cuenta que la inflación en el 2004 alcanzó un 9.2% y que la inflación prevista para el 2005 sería superior al 6%.

Entre 1997 y 1999 el gasto público en educación aumentó en una quinta parte por año en términos

reales. Sin embargo, a partir del 2000 se observa una reducción en la tasa de crecimiento de este gasto. Cuando se observa la trayectoria del gasto dedicado a la educación como porcentaje del PIB se nota que en el año 2001 éste alcanza su punto máximo y luego se reduce. Lo que se propone asignar para el ejercicio fiscal 2006 apenas implica una recuperación del gasto en educación, para situarlo en los niveles ejecutados similares a los del 2001.

En cuanto a los recursos humanos con que cuenta el Ministerio de Educación, se advierte un incremento de 4,613 puestos propuesto para año 2006, es decir, un aumento del 5.1%. Casi el 100% de estos son permanentes. Los que más aumentarían en términos relativos son los puestos de personal docente temporal y los de personal directivo permanente. Estos últimos aumentarían cinco veces en relación con lo presupuestado para el 2005, mientras que los puestos de carácter temporal y naturaleza técnica, administrativa y operativa serían los que sufrirían las mayores reducciones.

La posibilidad de contar con una respuesta coordinada y de mayor impacto, en términos de resultados, se

## Cuadro 6

### *Gasto ejecutado en la Función Educación*

Año	Gasto en millones de quetzales corrientes	Variación %	Inflación	Variación real
1995	1,304.2		8.61	
1996	1,405.01	7.7	10.85	-3.12
1997	1,781.6	26.8	7.13	19.67
1998	2,448.6	37.4	7.48	29.96
1999	3,081.9	25.9	4.92	20.94
2000	3,365.0	9.2	5.08	4.10
2001	4,077.7	21.2	8.91	12.27
2002	4,238.9	4.0	6.33	-2.37
2003	4,772.4	12.6	5.85	6.73
2004	4,924.3	3.2	9.23	-6.04
2005 <sup>1/</sup>	5,933.6	20.5	9.37*	11.13
2006 <sup>2/</sup>	6,750.0	13.8	N.D.	N.D.

\*Inflación interanual al mes de agosto 2005.

1/ Presupuestado.

2/ Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MFP y del Proyecto de Presupuesto 2006.

**Gráfico 3**  
**Gasto en la Función Educación como % del PIB**



\* Presupuestado.

\*\* Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP.

ve reducida por dos hechos que restringen la posibilidad de articular el conjunto de insumos, financieros y humanos, para alcanzar resultados concretos. Por una parte, el presupuesto del Ministerio de Educación (MINEDUC), que tiene establecidas sus metas, contribuye con sólo el 77.3% del total correspondiente al rubro de educación. Otras entidades, incluyendo a la Universidad de San Carlos y otros ministerios y secretarías, cubren el resto, pero no están sujetos a metas convenidas para el sector de educación en su conjunto.

Por otra parte, el Ministerio de Educación enfrenta cierta rigidez para reasignar los recursos que le corresponden como ministerio. En particular, el 22% del Presupuesto que se propone asignar en el 2006 al Ministerio de Educación (Q.1,166 millones) ya tiene un destino específico, al provenir de la recaudación del IVA (IVAPAZ), otros ingresos con destino específico y de asignaciones establecidas en la Constitución Política de la República (para alfabetización y educación física). Con esto, la parte del gasto en educación que puede ser manejada con flexibilidad por el MINEDUC se reduce al 60% (o sea el 78% del 77% del total).

## Cuadro 7

### Recursos Humanos del Ministerio de Educación

Personal permanente (puestos)	2005	2006	Variación absoluta
	90,500	95,098	4,598
Directivo	33	210	177
Docente	84,927	89,055	4,128
Profesional	429	423	-6
Técnico	1,089	1,471	382
Administrativo	1,439	1,456	17
Operativo	2,583	2,483	-100
<b>Personal temporal (puestos)</b>	<b>2,837</b>	<b>2,852</b>	<b>15</b>
Directivo	41	46	5
Docente	0	810	810
Profesional	897	953	56
Técnico	1,478	719	-759
Administrativo	313	240	-73
Operativo	108	84	-24
<b>Totales</b>	<b>2,837</b>	<b>97,950</b>	<b>4,613</b>

Fuente: Presupuesto aprobado 2005 y propuesto 2006.

## Cuadro 8

Gasto relativo a la Función Educación por Entidad  
(millones de quetzales corrientes)

Dependencia	2005	2006	Variación absoluta	Variación %
Mineduc	4,579.47	5,217.4	637.9	13.9
Gobernación	36.9	39.1	2.2	6.0
Defensa	74.7	129.3	54.6	73.0
Finanzas	12.9	12.0	-0.9	-7.1
Salud	15.4	79.3	63.9	415.0
Economía	0.7	0.7	0.0	0.0
Agricultura	64.0	97.0	33.0	51.5
Comunicaciones	34.5	26.3	-8.2	-23.7
Energía	1.4	1.4	0.0	0.0
Secretarías	197.1	170.7	-26.4	-13.4
Obligaciones a cargo del Tesoro	913.4	974.4	61.0	6.7
Contraloría Gral. de Cuentas	3.1	2.5	-0.6	-19.4
<b>Totales</b>	<b>5,933.6</b>	<b>6,750.2</b>	<b>816.6</b>	<b>13.8</b>

Fuente: MFP.

### 2. Salud y Asistencia Social

#### a) Resultados

En primer lugar, y a diferencia del Ministerio de Educación, el de Salud no ha difundido públicamente las metas que desea alcanzar al término de esta gestión gubernamental. En el proyecto de presupuesto se listan sus objetivos estratégicos: garantizar calidad en la formación de personal técnico y profesional especializado en salud, incidir en la salud ambiental a través de acciones de registro, control y vigilancia, prestar servicios de calidad con énfasis en reducción de la mortalidad materna e infantil y mejorar la infraestructura y los equipos de salud.

Sin embargo, los indicadores que se presentan en el proyecto de presupuesto son pocos y no necesariamente los más importantes para medir el nivel de progreso en la consecución de dichos objetivos estratégicos. Constituyen indicadores de resultados intermedios, cuando lo más conveniente

al nivel estratégico sería fijar los objetivos en términos de los resultados finales que se pretenden alcanzar, como las Metas del Milenio, que incluyen reducir la mortalidad materna y la infantil a un nivel determinado, detener la propagación del VIH/SIDA y reducir la incidencia del paludismo y la tuberculosis.<sup>12</sup> En este sentido, los indicadores de resultados incluidos en el presupuesto del Ministerio de Salud no permiten relacionar los esfuerzos en materia de asignación de recursos a la consecución de metas de resultados finales como las establecidas en las Metas del Milenio.

En particular, habría sido útil vincular estos indicadores intermedios con algunas de las Metas del Milenio, como la reducción de la mortalidad infantil (que estaría asociada a la vacunación de lactantes y a los casos de neumonía y de deshidratación de lactantes referidos), la mortalidad materna (atención de partos en el segundo nivel) y la reducción del paludismo (fuentes de agua controladas y vacunación). No hacer explícitos estos vínculos conduce a conclusiones más globales

<sup>12</sup> De acuerdo con Solomonsson y Sjölander (2005) el Ministerio de Salud ya cuenta con la capacidad técnica para estimar los costos e impactos sobre metas, como la reducción de la pobreza, de los diversos programas que impulsa el Ministerio, aunque hacen falta recursos para implementar el sistema de manera integral y descentralizada.

## Cuadro 9

### Principales indicadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Indicador	Meta 2005	Meta 2006
Fuentes de agua controladas y vigiladas (fuentes vigiladas y controladas/fuentes inventariadas)	16%	20%
Vacunación a lactantes con Sarampión, Paperas y Rubéola (vacunados/nacidos vivos)	96%	96%
Referencia de casos de neumonía grave en lactantes (referidos/detectados)	50%	60%
Casos referidos con enfermedad diarreica con deshidratación en lactante (referidos/detectados)	50%	61%
Atención de partos en el segundo nivel de atención (partos atendidos en centros de salud/nacidos vivos).	30%	31%
Egresos hospitalarios (egresos realizados/egresos programados).	93%	95%

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2006.

y sujetos a un menor grado de monitoreo y evaluación, como lo es el hecho que la mayor parte del gasto del Ministerio de Salud en el presupuesto está orientado a la salud curativa, al asignarse la proporción más alta del presupuesto en salud (38.3%) a los servicios de recuperación y rehabilitación, aun cuando esta proporción estaría disminuyendo cuando se le compara con el presupuesto del 2005 (48.0%). También estaría aumentando lo dedicado a la atención primaria (del 17.9 al 21.5%) así como los recursos destinados a los servicios de salud no asignados a un programa en particular, que incluye la duplicación del programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud, con el cual se pretende llegar a los rincones más apartados del país.

En segundo lugar, las metas propuestas para los diferentes programas que maneja el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -como en el caso del Ministerio de Educación- sufrieron entre el 2005 y el 2006 cambios importantes que dificultan realizar un seguimiento adecuado de las actividades contempladas. El número de metas incluidas en el proyecto de presupuesto 2006 es inferior en seis al número de éstas incluido en el presupuesto aprobado

para el 2005. Pero quizás lo más importante es que varias de las metas son diferentes, lo cual no permite hacer comparaciones adecuadas entre lo presupuestado este año y lo que se propone para el siguiente.

Así, en el Presupuesto del 2005 se incluyeron 20 metas, 18 de ellas relativas al programa de servicios de salud pública, pero para el 2006 únicamente se han incluido 6 metas en este programa, lo cual impide conocer con más detalle las actividades del Ministerio de Salud. Respecto a las metas del 2005 y el 2006 para las cuales sí es posible realizar comparaciones, destaca la disminución en el número de personas que se propone atender tanto en consulta externa como en emergencias, así como aparentes incongruencias con relación a los costos. En el caso de consulta externa se redujo en 13% el número de personas que se propone atender y en el de las emergencias la disminución llega al 26%. La asignación de recursos financieros para consulta externa se redujo en un 68%, por lo que el costo por paciente atendido se reduciría en más de un 50%. En cambio, lo asignado para emergencias aumenta 16%, por lo que el costo por paciente atendido aumenta más de un 50%.

## Cuadro 10

### Metas de los Programas del Ministerio de Salud y Asistencia Social

Servicios de Formación del Recurso Humano	2005	2006	Unidad
Alumnos egresados en curso de formación técnica		1,670	persona
Alumnos egresados en curso de formación especializada	970	199	persona
Monto presupuestado (millones de quetzales)	16.3	79.9	
<b>Servicios de Salud Pública</b>			
Análisis fisicoquímico de fuentes de agua		115,968	evento
Cultivo de fuentes de agua para análisis bacteriológico		741,768	evento
Capacitación permanente a manipuladores de alimentos	73,731		persona
Monto presupuestado (millones de quetzales)	21.4	15.7	
<b>Servicios de Salud a las Personas</b>			
Lactantes vacunados contra sarampión, poliomielitis y rubéola		862,784	dosis
Lactantes referidos con neumonía grave		6,504	persona
Niños referidos con enfermedad diarreica aguda con deshidratación		32,829	persona
Tratamiento de enfermedad diarreica	11,382		
Pacientes egresados del hospital		343,882	persona
Pacientes atendidos en consulta externa	2,072,445	1,812,445	persona
Pacientes atendidos en emergencia	3,546,684	2,641,330	persona
Atención al neonato	297,270		persona
Atención prenatal	1,677,442		persona
Atención del parto	114,792		persona
Tratamiento de rotavirus	91,050		persona
Tratamiento de tuberculosis pulmonar y extrapulmonar	19,022		Persona
Tratamiento de herida	118,636		persona
Tratamiento de fractura	46,715		persona
Tratamiento de diabetes	207		persona
Tratamiento de hipertensión	29,964		persona
Tratamiento de cancer	19,097		persona
Tratamiento de desintoxicación casos de alcoholismo	6,349		persona
Tratamiento de conjuntivitis bacteriana	220,614		persona
Tratamiento de infecciones urinarias	356,566		persona
Tratamiento de enfermedad péptica	428,190		persona
Monto presupuestado (millones de quetzales)	1,410.3	1,575.0	
<b>Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Infraestructura en Salud</b>			
Construcción de centros de salud		42,300	m2
Construcción de puestos de salud		4,400	m2
Construcción de hospitals		5,000	m2
Construcción, remozamiento, rehabilitación y mejoramiento de la red hospitalaria	26,342		m2
Monto presupuestado (millones de quetzales)	47.4	47.5	

Fuente: Presupuesto 2005 y Proyecto de Presupuesto 2006.

La ausencia de resultados finales tampoco permite evaluar con rigor el impacto de la inversión en infraestructura, ni articular los esfuerzos de diversas entidades en torno a objetivos comunes.<sup>13</sup>

Ello cobra importancia al reconocerse que la responsabilidad por la ejecución del programa relativo a la construcción y mantenimiento de la infraestructura de salud ya no correspondería a la Unidad Ejecutora de Proyectos de Infraestructura de Salud -UPRISAL- sino a la Dirección Superior del Ministerio y a las Áreas de Salud y los Hospitales, pero FONAPAZ también financiará la ampliación de centros de Salud y el FIS el equipamiento de hospitales.

#### b) Insumos

El monto total propuesto para la función salud y asistencia social en el 2006 asciende a Q.2,886.4

millones, equivalente a menos del 1.2% del PIB estimado para el 2006. Ello representaría un crecimiento del 7.6% en términos nominales respecto de lo aprobado inicialmente para el 2005, lo cual podría significar una reducción del gasto en términos reales si se toma en cuenta las tasas de inflación observadas en el 2004 (9.2%) y estimadas para el 2005 (más de 6 %).

El gasto en salud y asistencia social ha crecido menos en términos constantes que el gasto en educación. El gasto dedicado a la salud aumentó significativamente entre 1997 y 1999, incluso más que en educación, pero luego creció a tasas reducidas e incluso negativas. Ya con el actual gobierno sufrió en el 2004 una reducción de más de 10% respecto de lo ejecutado en el 2003. En términos del PIB hubo una evolución similar: el gasto en salud y asistencia social aumentó entre 1996 y 1999 pero después se redujo, lo cual se espera revertir en el

**Cuadro 11**  
*Gasto público en la Función Salud y Asistencia Social*

Año	Gasto en millones de quetzales corrientes	Variación %	Inflación	Variación real
1995	682.2		8.61	
1996	642.7	-5.8	10.85	-16.64
1997	898.9	39.9	7.13	32.74
1998	1,177.9	31.0	7.48	23.56
1999	1,594.1	35.3	4.92	30.42
2000	1,557.7	-2.3	5.08	-7.37
2001	1,745.4	12.1	8.91	3.14
2002	1,774.8	1.7	6.33	-4.64
2003	2,049.9	15.5	5.85	9.64
2004	1,971.4	-3.8	9.23	-13.06
2005 <sup>1/</sup>	2,689.6	36.4	9.37*	27.07
2006 <sup>2/</sup>	2,886.4	7.3	N.D.	N.D.

\*Inflación interanual al mes de agosto 2005.

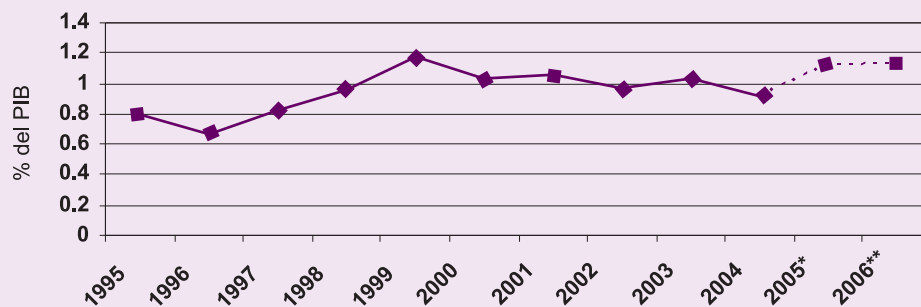
1/ Presupuestado.

2/ Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MFP y del Proyecto de Presupuesto 2006.

13 Con el enfoque de presupuesto por resultados se vuelve menos importante la distinción entre inversión física y otro tipo de gasto público, siendo especialmente cuestionable la visión de que la inversión pública (en instalaciones y equipo) sería la fuerza motriz que determinaría la composición o el impacto del presupuesto. Véase Salomonsson y Sjölander (2005).

**Gráfico 4**  
**Gasto en la Función Salud y Asistencia Social como % del PIB**



\*Presupuestado.

\*\*Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP.

2005 y 2006, aunque sin que se llegue a alcanzar el nivel ejecutado en 1999.

De este monto, solamente el 69% sería ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y el resto sería ejecutado por el Ministerio de la Defensa, que cuenta con un centro médico militar, y especialmente por algunos fondos sociales (que pertenecen al grupo Secretaría y otras dependencias del Ejecutivo), que como FONAPAZ,

el FIS y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia ejecutan proyectos de infraestructura en salud y saneamiento ambiental. Esta diversidad de dependencias actuando en el sector, así como la ausencia de resultados finales definidos de manera explícita, aumenta la dispersión y hace más difíciles los esfuerzos por articular el conjunto de insumos financieros y humanos para alcanzar resultados estratégicos como reducir la mortalidad materna e infantil.

## Cuadro 12

*Gasto relativo a la Función Salud y Asistencia Social por Entidad*  
(millones de quetzales corrientes)

	2005	2006	Variación absoluta	Variación %
Ministerio de Salud	1,852.3	1,987.7	135.4	7.3
Gobernación	6.6	7.0	0.4	6.8
Defensa	39.3	43.9	4.6	11.8
Agricultura	60.3	75.4	15.1	25.0
Comunicaciones	2.6	9.0	6.4	243.1
Secretarías	682.9	719.3	36.4	5.3
Obligaciones a cargo del Tesoro	45.8	44.0	-1.8	-3.9
<b>Totales</b>	<b>2,689.6</b>	<b>2,886.2</b>	<b>196.6</b>	<b>7.3</b>

Fuente: MFP.

En cuanto al número de puestos con que se propone contar el Ministerio de Salud para el siguiente ejercicio fiscal, únicamente se proyecta un modesto incremento en el número de puestos de personal operativo por jornal, lo cual es congruente con la modesta asignación de recursos para este sector.

### 3. Seguridad Interna

#### a) Resultados

En primer lugar, y aunque en la parte introductoria del presupuesto del Ministerio de Gobernación se explica que está orientado a “reducir el índice de delincuencia común”, no se encuentran resultados estratégicos, cuantificables, que permitan monitorear y evaluar el impacto del gasto público en seguridad. Aunque está claro que el Ministerio de Gobernación es la entidad responsable de la seguridad interna del país y, en particular, de la gestión de los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento del aparato policial y el sistema penitenciario, además de ser responsable del control migratorio, no existen metas como la tasa de homicidios u otros indicadores básicos de la situación de seguridad del país.

En segundo término, se observa un deterioro en el número y la calidad de los indicadores de resultados que se identifican en el proyecto de presupuesto del

2006 cuando se compara con el presupuesto del 2005 (cuadro 15). Por una parte, hay menos detalle en las metas propuestas. Por ejemplo, para el 2006 sólo se consigna una meta relativa a operativos antidrogas (medida por evento) mientras que en el presupuesto del 2005 se detallaban metas relativas a la cantidad de drogas (kilogramos o número de plantas) que se proponía incautar, por tipo de estupefaciente. Además, en el presupuesto del 2005 se listan los diferentes documentos que se había propuesto extender la Dirección General de Migración, pero en el presupuesto propuesto para el 2006 se consigna únicamente el número total de documentos que se propone extender, que curiosamente disminuye un 14% respecto de lo propuesto en el 2005.

Metas más estratégicas, con indicadores más detallados, permitirían establecer con mayor precisión el costo de producción de bienes y servicios en cada dependencia para alcanzar las metas propuestas y contribuiría a la transparencia. Además, comparado con las metas por programa establecidas en el presupuesto del 2005, el proyecto de presupuesto del 2006 contiene 10 metas menos.

En tercer lugar, y con relación a las metas que admiten comparación (de los presupuestos 2005 y 2006) destacan una considerable disminución en el

## Cuadro 13

### Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

	2005	2006	Variación absoluta
<b>Personal permanente (puestos)</b>	<b>20,400</b>	<b>20,402</b>	2
Directivo	63	63	0
Profesional	1,882	1,883	1
Técnico	10,304	10,305	1
Administrativo	1,653	1,653	0
Operativo	6,498	6,498	0
<b>Personal temporal (puestos)</b>	<b>1,080</b>	<b>1,072</b>	-8
Profesional	1,029	1,047	18
Técnico	29	4	-25
Administrativo	1		-1
Operativo	21	21	0
<b>Personal por jornal</b>	<b>933</b>	<b>1,027</b>	94
Operativo	933	1,027	94
<b>Totales</b>	<b>22,413</b>	<b>22,501</b>	88

Fuente: Presupuesto 2005 y Proyecto de Presupuesto 2006.

## Cuadro 14

### Metas de los Programas del Ministerio de Gobernación

Servicios de Seguridad	2005	2006	Unidad
Recuperación de vehículos robados	10,400		vehículo
Incautación de armas	100,000		artículo
Desarticulación de bandas delincuenciales	10,000		Persona
Captura por comisión de delitos	231,548	20,000	Persona
Incautación de droga	8,000		kilogramo
Dinero incautado	20,000,000		unidad monetaria
Captura de secuestradores	200		Persona
Rescate de víctimas	36		Persona
Crack incautado	14,200		kilogramo
Incautación de marihuana en matas	400,000		Planta
Incautación de marihuana procesada	4,800		kilogramo
Incautación de semilla de marihuana	10,000		kilogramo
Incautación de amapola	10,000		Planta
Operativos antidrogas		128,700	Evento
Formación de agentes de la Policía Nacional Civil		2,400	Persona
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados		255	Persona
Personas atendidas por el Sistema de Emergencia Policial		100,000	Persona
Egreso hospitalario		2,500	Persona
Consulta médica realizada a policías, beneficiarios y estudiantes		15,000	Persona
Investigaciones policiales		100,000	Evento
Operativos policiales		5,000	Evento
<b>Monto asignado (millones de quetzales)</b>	<b>1,415.9</b>	<b>1,619.4</b>	
<b>Administración del Sistema Penitenciario</b>			
Atención a población reclusa	2,920,000		Persona
Servicios de alimentación	2,920,000		Ración
Programa de rehabilitación	450		Persona
Programa de capacitación	450		Persona
Rehabilitación y readaptación de los reclusos condenados judicialmente		400	Persona
Mantenimiento de cárceles	80,000		m2
<b>Monto asignado (millones de quetzales)</b>	<b>147.9</b>	<b>152.8</b>	
<b>Servicios de Migración</b>			
Extensión de pasaportes	314,826		documento
Otorgamiento de visas	8,777		documento
Modificación a certificados de residencia	388		documento
Renovación de visas de entrada y salida	480		documento
Tarjeta de turismo	3,600		documento
Emisión de documentos relacionados con el control migratorio	328,071	283,480	documento
Personas extranjeras e indocumentadas atendidas en albergues temporales		10,000	persona
<b>Monto asignado (millones de quetzales)</b>	<b>99.8</b>	<b>67.1</b>	
<b>Divulgación Oficial</b>			
Elaboración de documentos	504,600	9,214,858	documento
Impresión del diario oficial	2,400,000	3,000,000	documento
<b>Monto asignado (millones de quetzales)</b>	<b>45.7</b>	<b>38.6</b>	

Fuente: Presupuesto 2005 aprobado inicialmente y Proyecto de Presupuesto 2006.

número personas que se propone capturar por la comisión de delitos en el 2006 (20,000 personas versus 231,548 en el 2005) y la reducción en el número de documentos que se propone extender la Dirección General de Migración. También llama la atención el sustancial incremento en la impresión o emisión de documentos a cargo de la Tipografía Nacional (+1,726%), a pesar de que su presupuesto no aumentaría. El planteamiento de resultados estratégicos en materia de seguridad interna serviría, por cierto, para reforzar la ya evidente necesidad de ubicar al Diario de Centroamérica y la Tipografía Nacional, actualmente pertenecientes al Ministerio de Gobernación, en otros ministerios o entidades directamente vinculados con la comunicación y la divulgación de publicaciones.

En cuarto lugar, algunas de las metas contempladas en este proyecto de presupuesto (a diferencia del 2005) anuncian cierta reorientación del Ministerio de Gobernación, con un mayor énfasis en la formación y profesionalización de policías y en la atención médica que se les brinda a los mismos, así como en el nuevo programa denominado “Prevención Comunitaria del Delito”, dentro del cual se propone la organización de juntas locales de seguridad. Sin embargo, resulta difícil evaluar esta reorientación al no contarse con los resultados estratégicos que estarían orientando la actuación del Ministerio en su conjunto.

Esta conclusión se refuerza al analizar los indicadores que se plantea el Ministerio de Gobernación, pues

en su mayoría se trata de indicadores de resultados intermedios, muy similares a las metas que se plantean en los diferentes programas. Además, esto implica que es muy probable que los indicadores utilizados este año sean modificados el próximo período, con lo cual se reduce la capacidad de medir el grado de avance de los resultados pertinentes al ministerio encargado de atender uno de los problemas más graves del país. Así, y no obstante la prioridad que la sociedad le atribuye a la seguridad, el análisis anterior sugiere que de los tres sectores evaluados (educación, salud y seguridad interna), el de seguridad interna cuenta con el menor sentido de orientación estratégica y con los sistemas de evaluación y seguimiento más débiles.

#### b) Insumos

El presupuesto propuesto para atender la función de seguridad interna en el 2006 sería de Q 2034.4 millones, que representa el 0.8% del PIB previsto para ese año, con lo cual se alcanzaría un nivel similar al existente en el 2003. Constituiría un aumento, sin tomar en cuenta la inflación, de un 12%. Si durante el 2006 hubiera la misma tasa de inflación que la prevista para el 2005, de aproximadamente un 9%, el aumento real del presupuesto para la seguridad interna sería de solo un 3%.

El 94% de lo que se propone asignar a la función interna sería ejecutado por el Ministerio de Gobernación, 2% por el Ministerio de Infraestructura

### Cuadro 15

#### Principales Indicadores del Ministerio de Gobernación

Indicador	Meta 2005	Meta 2006
Operativos policiales realizados (operativos con decomisos/total operativos)	81%	92%
Captura efectiva de personas por comisión de delitos o faltas (personas capturadas/total órdenes emitidas por los tribunales)	95%	97%
Recepción y atención de llamadas de emergencias policiales (acciones realizadas/total de llamadas recibidas)	80%	90%
Juntas Locales de Seguridad organizadas (juntas locales de seguridad/comunidades demandantes)		50%
Investigaciones policiales (investigaciones/hechos delictivos)	93%	95%
Rehabilitación de reclusos (personas rehabilitadas/reclusos condenados)	10%	40%
Operativos antidrogas (operativos con incautación/total operativos antidrogas)	50%	80%

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2006.

## Cuadro 16

Gasto relativo a la Función Seguridad Interna por Entidad  
(millones de quetzales corrientes)

	2005	2006	Variación absoluta	Variación %
Gobernación	1,732.6	1,912.1	179.5	10.4
Comunicaciones	14.4	46.7	32.3	223.8
A cargo del Tesoro	70.5	75.5	5.0	7.1
<b>Totales</b>	<b>1,817.5</b>	<b>2,034.4</b>	<b>216.9</b>	<b>11.9</b>

Fuente: MFP.

y Vivienda y el resto sería canalizado a través de cuentas a Cargo del Tesoro. En este caso, y a diferencia de los sectores de educación y salud, la mayor parte de los recursos destinados al sector que son controlados por el Ministerio de Gobernación facilitan la labor de orientar los recursos de manera coherente con los resultados que se pretende alcanzar.

El gasto en seguridad interna se duplicó en términos reales entre 1995 y 2004. Sin embargo, la mayor parte de este aumento se dio entre 1997 y 1999, al igual que con la educación y la salud. A partir del año 2000 la tasa de crecimiento del gasto en seguridad disminuyó considerablemente e incluso fue negativa en el 2002 y el 2004. El moderado aumento del gasto en seguridad interna en el 2006

permitiría que se alcanzara el mismo nivel de gasto, como proporción del PIB, que existía en el 2003.

Finalmente, se plantea una reducción de 1,610 puestos de trabajo en el Ministerio de Gobernación, cifra equivalente al 5% de los puestos presupuestados en el 2005. La mayor parte de esta reducción sería en el rubro de personal técnico, que es al que pertenecen los agentes de seguridad. Si bien es cierto que en el presupuesto del 2006 se contempla aumentar el número de juntas locales de seguridad y capacitar a 2,400 policías, la reducción del número de agentes sugiere un debilitamiento, a corto plazo, de la capacidad del Estado para coordinar y enfrentar el desafío de la seguridad interna.

## Cuadro 17

Gasto público en la Función Seguridad Interna

Año	Gasto en millones de quetzales corrientes	Variación %	Inflación	Variación real
1995	346.5		8.61	
1996	351.3	1.4	10.85	-9.46
1997	571.6	62.7	7.13	55.57
1998	683.9	19.6	7.48	12.16
1999	982.6	43.7	4.92	38.75
2000	1,092.4	11.2	5.08	6.09
2001	1,300.6	19.1	8.91	10.15
2002	1,307.0	0.5	6.33	-5.84
2003	1,553.6	18.9	5.85	13.02
2004	1,393.9	-10.3	9.23	-19.51
2005 <sup>1/</sup>	1,817.5	30.4	9.37*	21.02
2006 <sup>2/</sup>	2,034.4	11.9	N.D.	N.D.

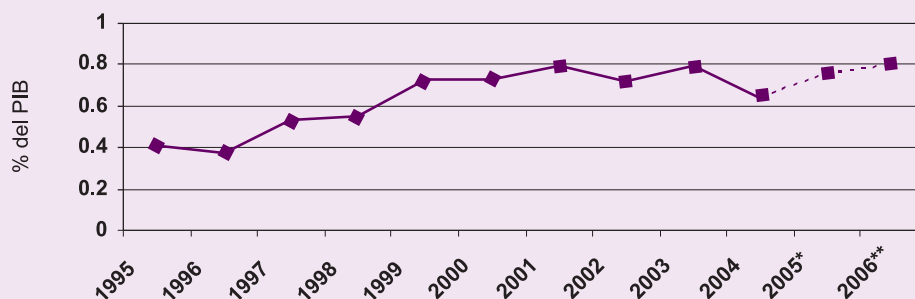
\*Inflación interanual al mes de agosto 2006.

1/ Presupuestado.

2/ Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MFP y del Proyecto de Presupuesto 2006.

**Gráfico 5**  
**Gasto en la Función Seguridad Interna como % del PIB**



\*Presupuestado.

\*\* Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP.

## Cuadro 18

### Recursos Humanos del Ministerio de Gobernación

	2005	2006	Variación absoluta
<b>Personal permanente (puestos)</b>	30,889	29,277	-1,612
Directivo	916	916	0
Profesional	159	157	-2
Técnico	28,495	26,934	-1,561
Administrativo	589	586	-3
Operativo	730	684	-46
<b>Personal temporal (puestos)</b>	26	28	2
Directivo	24	25	1
Profesional	2	3	1
<b>Personal por jornal (puestos)</b>	45	45	0
Operativo	45	45	0
<b>Totales</b>	30,960	29,350	-1,610

Fuente: Presupuesto aprobado 2005 y propuesto 2006.

## VI. El presupuesto 2006 y el Pacto Fiscal

El análisis del presupuesto del Estado no sería completo sin una evaluación acerca del grado en que se cumplen los compromisos de los Acuerdos de Paz y del Pacto Fiscal en el mismo. Esto se debe a que, tanto los Acuerdos de Paz como el Pacto Fiscal incluyen compromisos orientados a aumentar la recaudación de los impuestos, a mejorar y transparentar los ingresos del Estado, el gasto público y la gestión del patrimonio público, y a asegurar la prudencia fiscal, cuestiones que están íntimamente relacionadas con el presupuesto del Estado, que

como ya se mencionó antes define el trabajo que pretende realizar el gobierno durante un año determinado. A continuación se presenta un resumen de esta evaluación por área temática del pacto fiscal.

### 1. Balance Fiscal

En el Pacto Fiscal se asumió el compromiso de que “El déficit fiscal deberá situarse alrededor del 1% del PIB en el período 2001-2003”,<sup>14</sup> y el proyecto de presupuesto para el 2006 mantiene un déficit fiscal por debajo del 2%, lo cual es congruente con la prioridad de mantener la estabilidad

macroeconómica, especialmente en un año de relativo estancamiento, con una tasa de crecimiento (3.1%) que solo está levemente por encima de la tasa de crecimiento de la población (2.7%). Sin embargo, el balance en cuenta corriente de las cuentas fiscales en el 2006 no estaría llegando al 3% del PIB, tal como se establece en el Pacto Fiscal, lo cual refleja la falta de voluntad de las autoridades para darle cumplimiento a los compromisos relativos al aumento y mejora de los ingresos tributarios.

## 2. Ingresos del Estado

El compromiso central de esta parte es el incremento de la carga tributaria a un nivel mínimo del 12% del PIB, lo cual sigue sin cumplirse. Después de un esfuerzo por evitar que la carga tributaria se deteriorara en el 2004, ésta se ha mantenido en torno al 10% del PIB, situación que, de conformidad con lo establecido en el proyecto de presupuesto 2006, no cambiaría el año entrante.

Además, en el 2006 la recaudación fiscal se verá mermada por la reducción en los derechos arancelarios que se espera como consecuencia de la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA). Dicha situación no se refleja adecuadamente en las proyecciones de recaudación consignadas en el proyecto de presupuesto, ya que se ha estimado que el primer

año de vigencia del tratado significaría una pérdida de recursos tributarios (arancelarios) por entre Q 400 y 600 millones.<sup>15</sup> Otra amenaza para la recaudación es la reducción en el 2006 de la tasa del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). En tanto no se realice una reforma fiscal en los términos establecidos en el Pacto Fiscal, la capacidad de movilización de mayores recursos para atender las necesidades sociales del país serán limitadas.

Otro de los compromisos del Pacto Fiscal que no se ha cumplido a cabalidad y que es fundamental para mejorar el funcionamiento y la equidad del sistema tributario, se refiere a la revisión de los privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales existentes, con el fin de eliminarlos gradualmente. Lo positivo es el esfuerzo continuo que ha hecho en los últimos años la SAT por estimar el sacrificio fiscal que representan las principales deducciones, exoneraciones, créditos fiscales y otras disposiciones que reducen las bases impositivas de individuos y empresas en Guatemala. Sin embargo, los datos tienen un grado excesivo de agregación, pues sólo permite identificar lo que se deja de recaudar en cada impuesto sin generar el efecto deseado, que es exponer a quienes gozan de privilegios fiscales y sensibilizar a los diputados al Congreso y a la ciudadanía sobre la necesidad de eliminarlos.

### Cuadro 19

#### Indicadores del Balance Fiscal (% del PIB)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05*	05*	06**
Déficit fiscal	0.51	-0.04	0.75	2.18	2.81	1.76	1.88	0.97	2.29	0.96	0.4	1.93	1.94
Ahorro corriente	2.18	2.74	3.16	2.35	2.39	1.93	1.83	2.78	2.14	2.78	1.8	1.89	1.95

\*Ejecutado al mes de agosto.

\*\*Presupuestado.

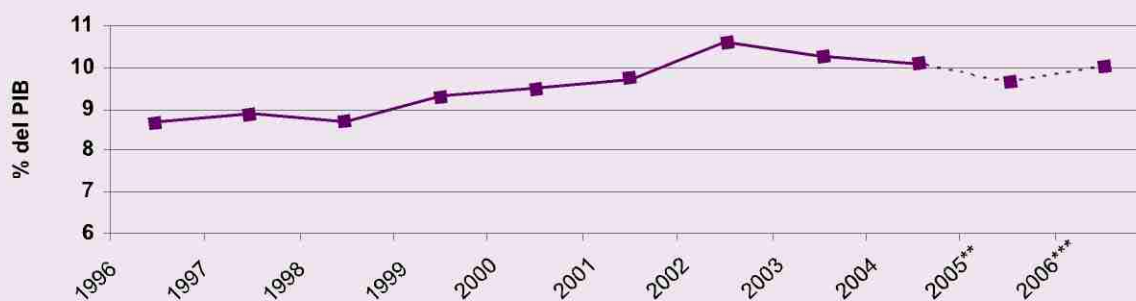
\*\*\*Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP.

14 "Pacto Fiscal para un futuro con Paz y desarrollo", Guatemala, 25 de mayo del 2000.

15 Bronchi y Chua (2005)

**Gráfico 6**  
Carga tributaria (% del PIB)



\*\*Presupuestado.

\*\*\*Asignación propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP.

## Cuadro 20

Ingresos del Gobierno Central (millones de quetzales)

Concepto	Presupuesto 2004	Ejecutado 2004	Presupuesto 2005	Propuesto 2006
<b>Ingresos Totales</b>	<b>22,228.9</b>	<b>23,462.1</b>	<b>25,013.7</b>	<b>28,004.4</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>22,125.8</b>	<b>23,461.5</b>	<b>25,013.7</b>	<b>27,965.1</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>20,746.3</b>	<b>21,974.0</b>	<b>23,257.4</b>	<b>25,834.7</b>
Impuesto al Valor Agregado	9,600.9	10,482.3	9,965.96	11,620.4
Impuesto sobre la renta	2,369.0	3,286.7	3,526.00	3,856.4
IEMA	2,709.6	854.8	-	-
IETAAP	-	1,226.0	1,642.50	2,366.1
Impuestos a las importaciones	2,530.1	2,427.1	2,511.90	2,394.7
Sobre derivados del petróleo	1,874.8	1,768.7	1,877.80	1,974.3
Otros	1,661.9	1,928.3	3,733.26	3,622.8
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>1,379.5</b>	<b>1,487.5</b>	<b>1,756.3</b>	<b>2,130.4</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>103.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0</b>	<b>39.3</b>

Fuente: MFP.

### 3. Administración Tributaria

Derivado de los compromisos de los Acuerdos de Paz se creó la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), entidad responsable de la administración y recaudación de los impuestos, en sustitución de la Dirección General de Rentas Internas (DGRI). Los principales avances en esta área se reflejan en la agilización y modernización de los

sistemas de pago de los impuestos, pero aún no existe la percepción generalizada de que la SAT tenga los “colmillos” necesarios para disuadir a quienes toman la decisión de involucrarse en maniobras fraudulentas. Esto se debe a que los avances en el perfeccionamiento de los sistemas de control sobre los contribuyentes son lentos (la implementación de la Cuenta Corriente Tributaria es un tema pendiente), y especialmente ante la

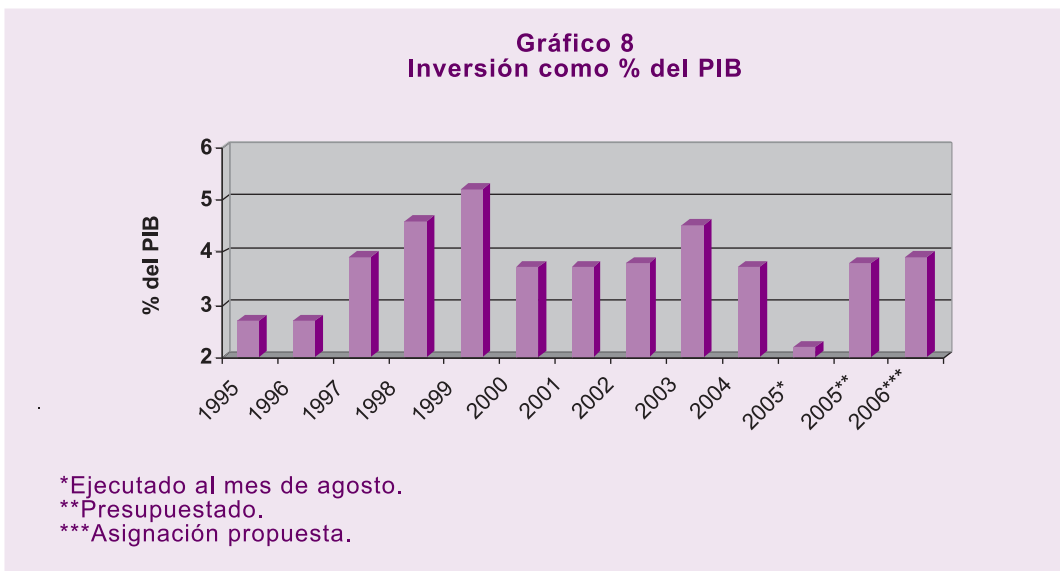
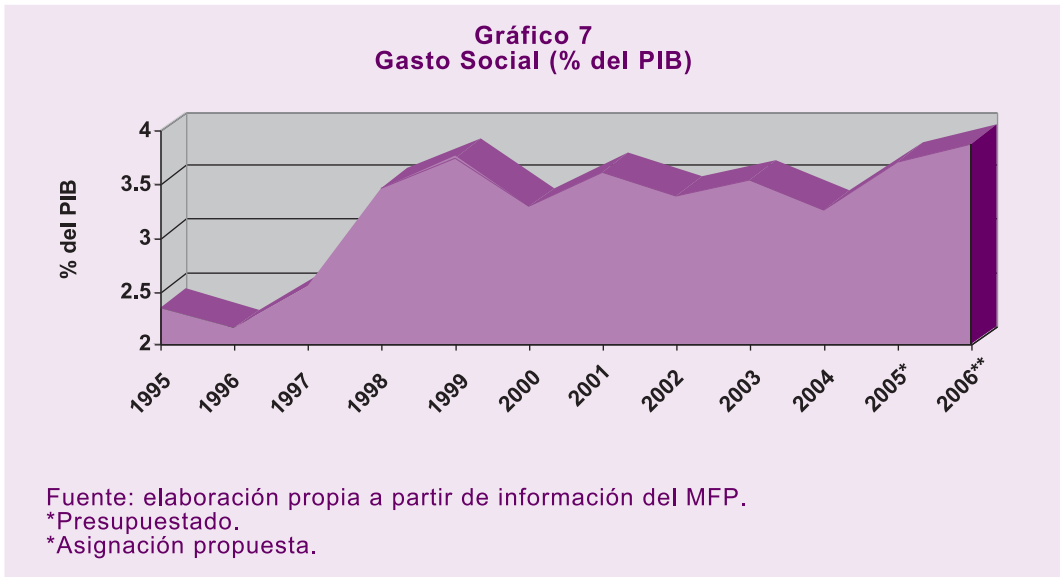
debilidad de la persecución judicial. No se conoce ningún caso por el cual esté en prisión una persona condenada por defraudación tributaria.

#### 4. Gasto Público

Después de una caída en los niveles del gasto social (en las funciones: educación, salud y asistencia social, y vivienda) en el 2004, en el presupuesto del 2005 se advierte una recuperación y en el proyecto de presupuesto para el 2006 se propone una mejoría.

Sin embargo, la inversión pública como porcentaje del PIB no ha alcanzado el 4% que como mínimo se establece en el Pacto Fiscal y no se prevé que en el 2005 y 2006 se logre cumplir este compromiso.

En el proyecto de presupuesto para el 2006 no se muestran avances en la presentación de cifras consolidadas de ingresos, gastos y operaciones de deuda del sector público, pero sí se ha dado un paso adelante en lo relativo a la inclusión del costo de la política monetaria, cuya implementación da lugar a las operaciones cuasifiscales más importantes del Estado.



## 5. Deuda Pública

Como se mencionó anteriormente, durante los últimos años ha aumentado la tasa de crecimiento del endeudamiento público y especialmente de la deuda externa, situación que se traduce de manera equivalente en un peso cada vez mayor del servicio de la misma en el presupuesto (18.4% del presupuesto propuesto para el 2006). Llama la atención que en el 2006 se proponga que el 13% del servicio de la deuda sea financiado con recursos provenientes de préstamos externos, pues esta situación (de pagar deuda con más deuda) podría exponer a Guatemala a caer en una espiral de endeudamiento. Este tipo de ejercicio sería conveniente solamente si se tratara de aprovechar la oportunidad de cambiar deuda de mayor costo por deuda menos costosa (a una tasa de interés lo suficientemente baja que amerite el cambio).

No se han incluido en la liquidación anual del presupuesto los montos de financiamiento directo o indirecto, garantía o aval otorgado al sistema financiero u otros sectores de la economía, ni se conocen los avances en materia de vigilancia y cuantificación de los pasivos contingentes, como lo establece el Pacto Fiscal.

## 6. Patrimonio Público

A pesar de su importancia por cuestiones de transparencia, no hay mayores avances en el cumplimiento de los compromisos relativos al patrimonio público. A la fecha no se han presentado el informe anual al Congreso de la República sobre la evolución del patrimonio público, ni el balance general preliminar del patrimonio a cargo del gobierno y las municipalidades. Otro compromiso importante incumplido es la incorporación de la información relativa a los bienes del Estado en el SIAF-SAG. Por su parte, la SAT y las municipalidades tampoco han presentado los informes anuales sobre la evasión y defraudación tributaria, ni las recomendaciones para eliminarla.

## 7. Evaluación y Control

Los avances más importantes en esta área tienen que ver con el SIAF-SAG, que se ha convertido en una poderosa herramienta de administración financiera para el gobierno central y para las dependencias descentralizadas y municipalidades que se han adherido al mismo. Sin embargo, para los ciudadanos sigue siendo un mecanismo de fiscalización limitado, pues se requiere un permiso de las autoridades para tener acceso a determinados niveles de información, además de conocimientos específicos para operar el sistema. Si bien por primera vez en el proyecto de presupuesto para el 2006 se han incluido algunos indicadores de gestión por entidad gubernamental, estos todavía no han sido incorporados al SIAF. La aprobación de leyes que garanticen el libre acceso de los ciudadanos a la información con que cuenta el gobierno, que reformen el Servicio Civil, son también temas pendientes en la agenda gubernamental.

## 8. Descentralización Fiscal

No se observan cambios en materia de descentralización fiscal en el proyecto de presupuesto para el 2006. Después de la aprobación de las leyes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal y de Descentralización se han dado pocos avances en el cumplimiento de los compromisos de descentralización. La iniciativa de ley de un Código Tributario Municipal presentada en el 2003 no fue aprobada. Su objetivo era fortalecer la capacidad de recaudación de los municipios a través de la creación de seis arbitrios. En el Pacto Fiscal se estipuló la presentación de un informe anual al Congreso de la República sobre el uso que se le da a los recursos provenientes del IUSI, lo cual no se ha cumplido, y finalmente, otro compromiso que no muestra avances es el relativo a la revisión del marco legal, funciones, áreas de influencia y pertinencia de los fondos sociales. Esto adquiere una importancia fundamental ante la necesidad de orientar el conjunto del presupuesto, de manera coherente, en torno a resultados.

## VII. Conclusiones: 10 claves para entender el presupuesto 2006

El proyecto de presupuesto para el 2006 presentado por el Poder ejecutivo al Congreso contiene características inerciales o estructurales, que lo asemejan a presupuestos anteriores, así como algunas novedades que conviene analizar con mayor detenimiento. El conjunto de estas características básicas permiten evaluarlo con mayor claridad e identificar cambios que puedan contribuir, a corto o mediano plazo, a mejorar el ejercicio presupuestario en Guatemala. A continuación se identifican lo que podría considerarse como 10 claves para entender el presupuesto 2006, a la luz del análisis realizado en este boletín.

**1.** El presupuesto 2006 es un presupuesto muy pequeño, especialmente cuando se compara con otros países y se toma en cuenta la magnitud de los problemas que existen en Guatemala. El reducido tamaño del presupuesto se debe fundamentalmente a la carga tributaria baja que existe en el país, lo cual es a su vez el resultado de una visión de país que no le ha asignado al Estado un papel que le permita incidir de manera significativa en la resolución de los problemas nacionales. Para aumentar el monto de los recursos disponibles en el presupuesto correspondería aumentar la carga tributaria, con base en un convencimiento de que más recursos públicos contribuirían a mejorar los niveles de desarrollo en Guatemala.

**2.** El presupuesto 2006 es un presupuesto rígido, que en buena parte no se puede modificar a corto plazo, debido a que el 61.1% del gasto público que contempla ya está preasignado, ya sea por la Constitución (10.3%), leyes particulares (24.2%), otras restricciones como clases pasivas y la política monetaria (8.2%) y el servicio de la deuda (18.4%). La combinación de tamaño reducido y rigidez no permite que el presupuesto pueda ajustarse para enfrentar adecuadamente desafíos importantes como

el tratado de libre comercio con los Estados Unidos o la implementación de una estrategia ambiciosa de desarrollo rural.

**3.** El criterio de prudencia fiscal y de mantener la estabilidad macroeconómica se ha reflejado tradicionalmente en déficits fiscales (la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno) en torno al 1% del PIB, como lo recomienda el Pacto Fiscal, y en reducciones inmediatas del gasto público ante reducciones de los ingresos tributarios.<sup>16</sup> El presupuesto 2006 no representa un abandono de los criterios de prudencia fiscal, aunque la propuesta de contar con un déficit fiscal equivalente al 1.9% del PIB representa cierta flexibilización del criterio puramente estabilizador de antaño, y significa también mayor endeudamiento interno y externo para financiar esta brecha más alta.

**4.** El monto del gasto público dedicado al desarrollo social (educación, salud y vivienda) ha sido muy bajo, fluctuando en torno al 3.5% del PIB en los últimos años, aunque en el presupuesto 2006 habría un aumento, a 3.9%, similar al alcanzado en 1999, de 3.8% del PIB. Este aumento estaría reflejando, en particular, un aumento moderado del gasto público en educación, mientras que el gasto público en salud se estaría manteniendo, como proporción del PIB, a niveles equivalentes a los existentes en el 2005.

**5.** El presupuesto 2006 incluye un esfuerzo por orientar el gasto público con el fin de alcanzar resultados bien definidos. Este enfoque tiene en principio la ventaja de a) aclarar las prioridades de las políticas públicas; b) contribuir a focalizar el gasto público en prioridades; c) identificar la buena y mala gestión presupuestaria, para por esa vía reducir costos e ineficiencias y aumenta el impacto del gasto público; d) facilitar la gestión interinstitucional de las finanzas públicas; y e) contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

<sup>16</sup> Aunque en el proyecto de presupuesto 2006 se contempla un déficit fiscal del 2% en el 2005.

**6.** Aunque el presupuesto 2006 representa un avance al buscar basarse en un enfoque de resultados, presenta algunas limitaciones en la práctica, que tendrán que mejorarse en el futuro. Una limitación importante es que no cuenta con resultados globales, como la reducción de la pobreza, que permitirían orientar el conjunto del gasto público como un todo y aprovechar las relaciones de interdependencia entre distintos programas públicos.

**7.** De los tres sectores analizados (educación, salud y seguridad) con base en un enfoque de resultados, solamente el de educación tiene resultados estratégicos claramente definidos y cuantificados, con un claro aumento de recursos dirigidos a aumentar la cobertura de la educación primaria, aunque se nota cierta incongruencia entre otras metas (cobertura en educación pre primaria y básica, en particular) y los recursos que se le asignan. Además, tanto en educación como en salud, el hecho que los Ministerios correspondientes solamente ejecutan parte del gasto destinado a educación o a salud limita el alcance y las posibilidades de alcanzar metas o resultados estratégicos en la medida que no se articula al resto de instituciones en ambos sectores en torno a resultados comunes.

**8.** En los tres sectores analizados (educación, salud y seguridad) existen metas o indicadores cuantitativos pero existe cierta inconsistencia entre las metas incluidas en el presupuesto del 2005 y aquellas que están en el proyecto de presupuesto del 2006, lo cual se refleja en una reducción del número de metas contenidas en el presupuesto del

2006 cuando se compara con las que contenía el presupuesto del año anterior, en metas que se asumieron en el 2005 y se abandonaron en el 2006, o en nuevas metas en el 2006 que por ser nuevas no pueden compararse con las del 2005. Ello dificulta realizar comparaciones y efectuar labores de monitoreo y evaluación completos, y desvirtúa un tanto el enfoque por resultados. Estas inconsistencias son especialmente marcadas en el sector de la seguridad interna.

**9.** La reducción de los ingresos tributarios como consecuencia de la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos pareciera subestimada en el presupuesto 2006 lo cual, junto con el aumento del endeudamiento externo, constituyen luces amarillas que anuncian posibles desequilibrios de las cuentas fiscales en el 2006 y, especialmente en el 2007 y 2008, cuando el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) deje de estar vigente. Cualquier reducción de otros impuestos, o nuevos incentivos fiscales, agravaría lo que ya es una situación tributaria débil y vulnerable.

**10.** El presupuesto 2006, las perspectivas de debilitamiento de las finanzas públicas en los próximos años, y los beneficios del enfoque de resultados justificarían retomar el Pacto Fiscal con un fuerte énfasis en el establecimiento de nuevos resultados o metas estratégicas para orientar el gasto público. Ello contribuiría no sólo a un uso más eficaz de los recursos sino también a una mayor transparencia y rendición de cuentas.



## Bibliografía

Anderson, Barry (2005), “The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation”, XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, The Role of Parliament in the Fiscal policy Formulation Process, CEPAL, Santiago, Chile.

Bronchi, C. y D. Chua (2005), “Trade Liberalization and Tax Coordination”, en M. Rodlauer y A. Schipke, Eds., Central America: Global Integration and Regional Cooperation, IMF, Washington D.C.

Ministerio de Educación (2005), “Más y mejor educación”, políticas educativas del Ministerio de Educación en .

Pacto Fiscal (2000) “Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo”, Guatemala, 25 de mayo del 2000.

Roberts, J. (2003), “Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction,” Working Paper 203, Overseas Development Institute, London.

Salomonsson; C y S. Sjölander (2005), “Guatemala en las peores condiciones de pobreza en Centro América. Factibilidad de la función de planeación del gobierno y el estatus de los procedimiento de planeación del Ministerio de Salud”.

Santiso (2005), Carlos, “Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process, XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Santiago, Chile.

Visión Educación (2005), Estrategia Nacional de Reforma Educativa, Ministerio de Educación.

World Bank (2004), Inequality in Latin America. Breaking with History? David de Ferranti, G. Perry, F. Ferrerira, M. Walton. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.





El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF) es un centro de análisis, monitoreo y capacitación sobre política fiscal en los países centroamericanos. Tiene como objetivo estratégico facilitar convergencias para culminar con pactos o acuerdos sociales y políticos que permitan establecer una política fiscal sólida, conforme a los deseos de la mayoría centroamericana sobre el tipo de Estado y de sociedad que desean.

Como **objetivos** más específicos están:

1. simplificar la complejidad de la política fiscal;
2. promover la transparencia;
3. favorecer la rendición de cuentas al facilitar un mayor escrutinio de las propuestas que surgen del poder ejecutivo;
4. impulsar procesos amplios de reflexión sobre la política fiscal con el fin de facilitar acuerdos sobre la misma; y
5. apoyar en los países centroamericanos mejoras en la formulación e implementación de la política fiscal mediante actividades de análisis, asesoría y capacitación dirigidas al poder legislativo, judicial y ejecutivo, incluyendo a autoridades locales, además de organizaciones políticas y de la sociedad civil.



---

[www.icefiscal.com](http://www.icefiscal.com)