



Think Tank Initiative
Iniciativa Think Tank



Konrad
Adenauer
Stiftung

DESAFÍOS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

ANDRÉS MIGUEL NAVAS BETETA Y
PEDRO MIGUEL PRADO CÓRDOVA

Guatemala, diciembre 2016.



Think Tank Initiative
Iniciativa Think Tank



Konrad
Adenauer
Stiftung

DESAFÍOS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Andrés Miguel Navas Beteta y
Pedro Miguel Prado Córdova

Guatemala, diciembre 2016

Navas Beteta, Andrés Miguel y Prado Córdova, Pedro Miguel
Desafíos del gasto público social. - - - Guatemala: ASIES, 2016.

40p.; 22cm.

1.GASTO PÚBLICO SOCIAL.- 2. ACUERDOS DE PAZ.- 3. PACTO FISCAL.-
4.POLÍTICA PÚBLICA.- 5. POLÍTICA SOCIAL.- 6. GOBIERNO.- 7. SALUD
PÚBLICA.- 8. ASISTENCIA SOCIAL.- 9. EDUCACIÓN.- 10. VIVIENDA.-
11. SEGURIDAD.- 12. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS.- 13. RECURSOS
PRESUPUESTARIOS.- 14.GUATEMALA.- i. Asociación de Investigación y
Estudios Sociales (ASIES).

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2015
10ª. Calle 7-48 zona 9
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autor

Andrés Miguel Navas Beteta
Pedro Miguel Prado Córdova

Departamento de Investigación y Consultoría Económica

Pedro Prado (coordinador)
Claudia García
Carlos González
Andrés Navas
David Castillo
Juan Pablo Pira

Grupo Editorial

Ana Lucía Blas
Ana María de Specher
Lilliana López Pineda
Guisella Mayén

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas –CIMGRA-
Impresión diciembre 2016

La elaboración y publicación de este documento se realizaron con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank, www.idrc.ca/thinktank. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank.



Contenido

Acrónimos	V
Introducción	VII
Capítulo I: Marco teórico y conceptual del Gasto Público Social	1
1. Teoría económica	1
2. El caso de Guatemala	3
2.1 Acuerdos de Paz y Pacto Fiscal	3
2.2 Clasificación del gasto público	5
2.3 Entidades descentralizadas	6
3. Desempeño de la política pública y social durante los últimos años	7
3.1 Gobierno Actual (2016-2020)	7
Capítulo II. Comportamiento del Gasto Público Social	12
1. Algunas características relevantes del gasto público	12
2. Salud y Asistencia Social	13
3. Educación	15
4. Vivienda	16
5. Seguridad	17
6. Restricciones presupuestarias	19
7. El gasto de funcionamiento y de inversión	20
Capítulo III. Principales obstáculos que enfrenta el gasto público social	22
1. Transparencia en la recaudación tributaria	24
2. Escasa planificación y organización pública	25
Conclusiones	29
Recomendaciones	30
Bibliografía	31

Acrónimos

AP	Acuerdos de Paz
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales
CAAP	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FOSUVI	Fondo de Subsidio para la Vivienda
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco de la Vivienda
FMI	Fondo Monetario Internacional
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres
INE	Instituto Nacional de Estadística
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAC	Plan Anual de Compra
POA	Plan Operativo Anual
PIB	Producción Interna Bruta
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
TDR	Términos de Referencia
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

Introducción

El gasto público social en Guatemala continúa siendo un reto importante para la generación de un entorno favorable para el desarrollo económico y social; está relacionado con el total de los gastos con enfoque social que destina el gobierno en su papel de dirigente del aparato administrativo de la nación, para atender las necesidades básicas de sus ciudadanos. Principalmente los recursos son enfocados en los sectores de salud, educación, seguridad, vivienda, justicia y trabajo.

La falta de transparencia en la ejecución del gasto social –así como los obstáculos de carácter administrativo que se presentan– incide negativamente en las acciones que se llevan a cabo para reducir los indicadores de pobreza y desigualdad. Esto provoca un desarrollo parcial, resultante en parte de la ineficiencia en la utilización del gasto público social.

Según se presentó en la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del 2014 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el índice de Gini se ubicó en 0.53. Esto coloca al país en un punto intermedio en el indicador de desigualdad, demostrando un significativo grado de acumulación y concentración de la riqueza. Durante los últimos 10 años, la pobreza ha afectado a miles de guatemaltecos, lo que demuestra que el gasto público social no ha incidido en la mejora de sus condiciones de vida, ya que en la actualidad los indicadores de pobreza y pobreza extrema representan 59.3% y 23.4% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística, 2014), e implican un incremento importante respecto de la encuesta anterior.

En este estudio se plantea el objetivo de analizar el gasto público social, delimitado a los temas de salud, educación, vivienda y seguridad, evaluando su comportamiento e identificando los obstáculos que afronta. Se realizó el análisis de información estadística y revisión documental. En el capítulo I el lector podrá encontrar una breve descripción de la literatura económica internacional en materia de gasto social, así como el análisis de la normativa a nivel nacional. En el capítulo II se realiza una evaluación del desempeño del gasto público social del período 2000-2016, en los cuatro temas antes descritos. El capítulo III presenta algunos de los principales desafíos que enfrenta el gasto en Guatemala. Por último se destacan las principales conclusiones y recomendaciones como insumo para orientar las políticas públicas.

Capítulo I:

Marco teórico y conceptual del Gasto Público Social

1. Teoría económica

La distribución de la renta y el gasto social, en reiteradas ocasiones ha sido influenciada por el crecimiento económico y las decisiones políticas. R.H. Tawney aclara que: *El estándar de vida de la gran mayoría de la nación depende, no solamente de la remuneración que reciben como pago por su trabajo, sino por el ingreso social que reciben como ciudadanos.* Cabe destacar que la determinación del gasto público social es conformada por la naturaleza y características del país en donde se aplican tales medidas, y el cual se realiza con la finalidad de brindar ventajas comunes a la población (Osberg, L.; Smeeding, T. & Schwabish, J., 2003).

Los gobiernos, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD por sus siglas en inglés– (2011), son los encargados de promover el crecimiento económico y el desarrollo social, al brindar los bienes y servicios indispensables, reglamentar la conducta de las empresas y los individuos dentro del mercado, y sobre todas las cosas, redistribuir el ingreso y disminuir la inequidad. De modo que los gobiernos toman una posición social, moral y económica con respecto a los elementos del ingreso de los ciudadanos, comprendiendo que los ciudadanos deben contar con las condiciones para el consumo justo y equitativo, con el fin mantener un estándar de vida mínimo óptimo. Según el Banco Mundial (BM), los países en desarrollo tienden a tener una promoción de políticas sin base técnica sólida. La ciudadanía exige planes y acciones de gobierno claras y pertinentes, con metas precisas que optimicen los recursos, que puedan ser cuantificables y contengan capacidades para su evaluación de desempeño (Díaz, 2012).

Dentro de las funciones del Estado y de las implicaciones de la política económica, se encuentran las funciones de asignación de recursos, la estabilización macroeconómica y la redistribución del ingreso. El Estado actúa sobre los flujos del circuito de la economía, por medio de la extracción de recursos de las familias y las empresas, a través de impuestos; obteniendo de ese modo la facultad de abastecerse de recursos para realizar un gasto público y gasto social, con el fin de ofrecer servicios públicos. Al respecto, Resico expresa lo siguiente:

El concepto de gasto social suele ser utilizado para describir la suma de todas las prestaciones sociales suministradas por el Estado durante un período. Los principales componentes del gasto social en general son salud, educación, trabajo, asistencia social, vivienda, servicios urbanos y agua potable. (Resico, M., 2011)

El enfoque de una política social es parte de la estructura de políticas públicas que busca en forma absoluta o relativa (según el enfoque para el análisis de la pobreza que se utilice) mejorar el bienestar de la sociedad, la cual está dirigida específicamente a sectores vulnerables de la economía, que no se encuentran en capacidad de generar un ingreso que les garantice una vida digna. La protección social supone un medio de resguardo contra eventos de quiebre del ingreso, la pobreza y exclusión social, lo cual coloca a las personas en situaciones de vulnerabilidad y riesgo social. El planteamiento de un modelo de protección social se concibe como un mecanismo para la articulación y ejecución de programas sociales y se comprende que, según la teoría económica, se divide en dos enfoques:

- De capital social: Supone que el aumento del capital social entre los participantes reduce la disparidad de beneficios y aumenta el nivel medio, lo cual se debe a un aumento del volumen de inversiones en bienes públicos y de las reglas sociales comúnmente aceptadas, ambas circunstancias brindan igualdad de oportunidades.
- De manejo social del riesgo: Supone que el inminente riesgo de las personas ante la pobreza provoca que las familias estén dispuestas a arriesgar sus capacidades, de modo que la creación de mecanismos que disminuyan la vulnerabilidad resulta imperativo para conservar el capital humano y social (Naciones Unidas, 2009).

Como se realiza la magnitud, el comportamiento y la distribución del gasto social, se da en reflejo de las prioridades y esfuerzos por parte del Estado para mejorar el bienestar de las personas y de las familias con respecto a su situación socioeconómica y su capacidad en el mercado (Naciones Unidas, 2009).

La creación de criterios de asignación del gasto social está sujeta a dos perspectivas principales:

- Instrumental: La que hace referencia a la determinación de aquellos elementos que componen los indicadores para la determinación de los montos para cada programa, proyecto, fondo, transferencia, etc.
- Naturaleza de la política: Los otros elementos que conforman la base donde se erigen la política misma y las posibilidades de su existencia, como es el caso del criterio de carácter político o el sistema económico que rige el mercado (Barcelata, 2002).

Por su parte, para obtener reformas estratégicas y significativas al gasto son necesarios tres elementos: 1) que se asegure la sostenibilidad del gasto social y los salarios públicos, 2) lograr mejoras en la eficiencia considerando la equidad (la habilidad del gobierno para recaudar impuestos y para redistribuirlos) y 3) establecer instituciones que promuevan el control del gasto (International Monetary Fund, 2014).

De modo que la capacidad de dar prioridad macroeconómica al gasto social está sujeta a un conjunto de variables económicas, políticas y sociales; sin embargo, una de las variables

determinantes son los ingresos fiscales, los cuales establecen un parámetro del presupuesto de gobierno (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). La política fiscal es un instrumento de la política económica que tiene la función de financiar la provisión de bienes públicos para aumentar el bienestar de la población (Hemming, R.; Kell, M. & Mahfouz, S., 2002). Cabe destacar además que estas políticas gubernamentales se prestan a una combinación entre la institucionalidad y los mecanismos de voto (Osberg, L.; Smeeding, T. & Schwabish, J., 2003).

La teoría económica indica que hay dos formas de realizar la política fiscal. Por un lado la política fiscal expansiva se caracteriza por un gasto público mayor a los ingresos fiscales, el cual es financiado por deuda pública. Esta genera un déficit en los presupuestos del Estado. Consiste en generar un estímulo al crecimiento económico y la generación de empleo. Sus características son:

- El aumento de gasto con la finalidad de aumentar la producción y reducir la desaceleración.
- El aumento del gasto privado, por medio de la reducción de impuestos para aumentar los ingresos disponibles de los agentes económicos, de modo que incrementen la inversión y consumo (Dornbusch, R. & Fischer, S., 1995).

Por su parte, la política fiscal restrictiva se caracteriza por una situación en la que se reduce el gasto para que sea inferior a los ingresos fiscales. Esta genera un superávit en los presupuestos de los países. Consiste en contrarrestar un período de excesiva expansión y es necesario establecer un control sobre los niveles de precios. Sus características son:

- La reducción del gasto público para evitar el aumento de la demanda y la producción.
- La reducción del gasto privado, aumentando los impuestos para disminuir los ingresos disponibles, de modo que disminuya el consumo y por tanto la demanda económica (Dornbusch, R. & Fischer, S., 1995).

Es necesario agregar que la teoría económica plantea que: En materia de gasto social, se reconoce que no se justifica el recurso de endeudamiento público para el pago de gastos corrientes, más bien este debe cubrir las inversiones que inciden en la productividad de la economía. Por lo tanto se tiene

la idea generalizada de que el gasto gubernamental, sobre todo el gasto social en salud, educación, infraestructura y otros proyectos de desarrollo productivo, alientan el crecimiento de la economía (Shojai, 1999).

De modo que al hablar de la política social, la CEPAL (2010) indica lo siguiente: *La política social abarca al conjunto de actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad.* La finalidad es el de intervenir para solucionar o minimizar los efectos que tienen los problemas sociales, como es la carencia, la restricción o la pobreza para el desarrollo de las capacidades de las personas.

Entre los pasos para el cumplimiento del gasto público social es necesario que primero se identifique el problema social que es necesario atender y que se encuentra afectando de forma negativa las condiciones de vida de la población. Se estructura una política social, que de la mano de la gestión, busca brindar atención a los grupos más vulnerables de la población (niños, jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas, pobres e indigentes, etc.), protegiendo los derechos sociales, económicos y culturales de las personas (Martínez, R. & Paz Collinao, M., 2010).

Los autores citados sugieren centrar la atención en la capacidad financiera del gobierno central, el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del gasto social y su focalización correcta, mediante la realización del diagnóstico de la situación del o de los grupos sociales hacia los cuales se focalizará el gasto público social, acompañado de una estructura administrativa eficiente para su ejecución.

2. El caso de Guatemala

La política social contiene todas las acciones del gobierno en materia del gasto social, y es a través de diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras¹ que se puede llegar a atender las necesidades de la población en materia de bienestar. El gasto social, por lo tanto, tiene muchas

formas de alcanzar a los sectores más vulnerables de la sociedad; sin embargo, requiere que su administración sea coherente, eficiente, focalizada y con capacidades evaluativas.

2.1 Acuerdos de Paz y Pacto Fiscal

El tema fiscal dentro de los Acuerdos de Paz (AP) fue establecido fundamentalmente como medio para garantizar el cumplimiento de lo acordado en las negociaciones. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece que la política fiscal es la herramienta primordial del Estado para cumplir con las obligaciones adquiridas en la Constitución de la República de Guatemala y todo lo relacionado con el desarrollo social, con la finalidad de garantizar el bien común (Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca & Naciones Unidas, 1996).

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria tiene como objetivo central promover la paz firme y duradera, teniendo como cimiento un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población. En el mismo se estipula que:

Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia. (Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca & Naciones Unidas, 1996)

Además, el Acuerdo estipula derechos clave para las mujeres conforme a las condiciones de garantías: *Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y*

¹ Esta clasificación obedece a la estructura programática del Presupuesto, según se indica en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97).

capacitación, y que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos, así como: Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas e impedimentos que afectan a las mujeres en relación al alquiler, al crédito y la construcción. (Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca & Naciones Unidas, 1996).

Dentro de los principios básicos del gasto público², el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria aclara la importancia de dar prioridad al gasto social, al financiamiento para la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y a la comercialización, así también a la inversión social en salud, educación, vivienda, desarrollo rural, promoción de empleo y cumplimiento de los compromisos³ asumidos dentro de los AP (Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, 2003):

El crecimiento económico acelerado del país es necesario para la generación de empleos y su desarrollo social. El desarrollo social del país es, a su vez, indispensable para su crecimiento económico y una mejor inserción en la economía mundial. Al respecto, la elevación del nivel de vida, la salud de sus habitantes y la educación y capacitación constituyen las premisas para acceder al desarrollo sustentable en Guatemala. (Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca & Naciones Unidas, 1996)

En seguimiento a los compromisos contraídos en los AP, en los que el tema fiscal tomaba relevancia, en mayo del año 2000 se celebró el Pacto Fiscal. Al respecto, la Comisión Técnica del Pacto Fiscal apunta lo siguiente:

La política fiscal se enmarca en los preceptos constitucionales relacionados con el régimen económico y social. Permite al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución del ingreso y contribuir, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores empobrecidos. (Comisión Técnica del Pacto Fiscal, 2000)

El Pacto Fiscal, por medio de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), fue concebido como el recurso que permitiría al Estado retomar el medio para las metas de carácter fiscal. Reiterando, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria refleja la importancia que en los AP se da al aspecto fiscal, entre otros, precisamente porque del mismo surge la posibilidad de generar el entorno que permita mejorar las condiciones de vida de la población. Al respecto este Acuerdo indica lo siguiente:

Para responder a las demandas urgentes de la población, el Gobierno se compromete a:

- a) Aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo;*
- b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social;*
- c) Priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas, sin desatender a los otros sectores de la sociedad;*
- d) Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria, asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y auditoría. (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)*

En este mismo Acuerdo, específicamente en la parte que se refiere a la modernización de la gestión pública y política fiscal (incluido en esta última la política presupuestaria, la política tributaria, el fortalecimiento de la administración tributaria), se apunta lo siguiente para resaltar su importancia:

² También define una ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en la descentralización, desconcentración y fiscalización.

³ Contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garanticen el Estado de Derecho y respeto a los Derechos Humanos.

La política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca. (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)

Además se establece una meta específicamente relacionada con la carga tributaria, dado que en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se considera incrementar en 50% la carga tributaria observada en el año 1995 que fue de 8%. Para alcanzar esa meta se fijó el año 2000. Ante su incumplimiento se reprograma su alcance para el año 2002 en el marco del Pacto Fiscal celebrado en mayo de 2000; sin embargo, esta meta que determina en gran medida la capacidad para afrontar el gasto público, no se ha cumplido. Actualmente equivale a un indicador de 13.2% del PIB, como consecuencia de la actualización de las cuentas nacionales para el cálculo del PIB por parte del BANGUAT en el año 2001. No obstante, durante los años posteriores a la fijación de dicha meta, este indicador macroeconómico no la alcanzó⁴ y por ende, provocó serias limitaciones a la ejecución del gasto público en general y en consecuencia, generó obstáculos para atender de una mejor forma las demandas de servicios sociales por parte de la población.

2.2 Clasificación del gasto público

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (actualizado a la 5a. edición de 2013), considera los clasificadores siguientes:

- Clasificación Institucional
- Clasificación Geográfica

- Clasificación por Finalidad, Función y División
- Clasificación por Tipo de Gasto
- Clasificación por Fuentes de Financiamiento
- Clasificación de Recursos por Rubros
- Clasificación Económica de los Recursos
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Económica del Gasto

A continuación se explican algunas de las clasificaciones. La clasificación geográfica se encarga de ordenar, agrupar y presentar las transacciones económicas y financieras que realizan las instituciones públicas, identifica el destino de los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos y recursos que se utilizan. Esto permite ubicar geográficamente la unidad responsable de la ejecución del gasto, lo que resulta importante porque debiera permitir evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan distintas acciones y además, tener una coordinación efectiva de las dependencias del Sector Público, una formulación de planes de desarrollo integral y una base de estadísticas regionales y departamentales (Dirección Técnica del Presupuesto, 2013).

La clasificación funcional (finalidad, función y división) detalla los objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas a través de los distintos tipos de erogaciones que se realizan. Las finalidades representan los objetivos generales a alcanzar por parte del Sector Público por medio de la ejecución de su presupuesto. Las funciones definen los medios por los cuales el Sector Público alcanza la consecución de las finalidades, siendo ejemplos de dichos objetivos, la presentación de servicios de la policía y seguridad ciudadana, servicios de salud pública, reducción de la contaminación y abastecimiento de agua, etc. (Dirección Técnica del Presupuesto, 2013).

La clasificación funcional permite realizar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeña el Sector Público en cada país. [...] En este sentido, la presente clasificación se estructura sobre la base de conceptos y definiciones consistentes con el Manual de Estadísticas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG) de las Naciones Unidas, revisados

⁴ En 2007 se registró el nivel más elevado de los últimos años.

y adaptados de forma que permitan la consolidación de las transacciones económicas y financieras que se llevan a cabo en el Sector Público guatemalteco. (Dirección Técnica del Presupuesto, 2013).

Generalmente son las instituciones las encargadas de formular, administrar, coordinar y controlar las políticas, los planes, los programas y los presupuestos globales, así como la elaboración y aplicación de leyes, y la producción y divulgación de información general. Por lo tanto, las erogaciones en materia administrativa y las relacionadas con activos fijos e intangibles, deben de atarse a lo correspondiente a las finalidades (Dirección Técnica del Presupuesto, 2013).

La clasificación por tipo de gasto, por su parte, tiene el propósito de identificar si estos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa, el incremento de la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública (Dirección Técnica del Presupuesto, 2013). Se tienen los subgrupos “Gastos en Recurso Humano” y “Gastos de Administración”, ambos parte de “Gastos de Funcionamiento”. Los Gastos en Recurso Humano incluyen los gastos corrientes o de funcionamiento destinados a mejorar cualitativamente el recurso humano mediante programas de educación, ciencia y cultura; salud y asistencia social; y trabajo y previsión social. Por su parte los Gastos de Administración se refieren a las erogaciones de los programas del Sector Público destinadas a apoyar la producción de bienes o servicios para atender la demanda de la población.

2.3 Entidades descentralizadas

Parte vital de los objetivos del Sector Público es que las acciones que se realicen para alcanzarlos enfoquen sus esfuerzos en mejorar el bienestar de la población en situación de vulnerabilidad. Como parte del proceso de descentralización del gasto social y con el propósito de focalizar la inversión en los sectores más afectados de la sociedad, se estipuló en el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, conforme al Situado Constitucional a las municipalidades, lo siguiente:

El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y determinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. (Asamblea Nacional Constituyente, 1986).

Como acompañamiento al artículo de la Constitución y referente a la función del Situado Constitucional en el Código Municipal, se busca complementar el destino del gasto social a través de la Ley de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por medio de la estructuración de unidades estratégicas que descentralicen el presupuesto de la nación y den capacidad de toma de decisiones a la población.

Dentro de las funciones establecidas en la Ley de Descentralización, se establece que las instituciones del Organismo Ejecutivo (ministerios, secretarías, y demás dependencias) ejecuten las políticas y programas enfocados para desarrollar el proceso de descentralización (Congreso de la República, 2002).

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tiene la función de instrumentar a las entidades más cercanas a la población vulnerable con los fondos necesarios para un desarrollo sostenible, por medio de asignaciones sectoriales a los gobiernos municipalidades y a los Consejos de Desarrollo (CODEDES). La integración del Sistema de Consejos de Desarrollo se clasifica por niveles:

- a. Nacional: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b. Regional: Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural.
- c. Departamental: Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d. Municipal: Consejos Municipales de Desarrollo.
- e. Comunitario: Consejos Comunitarios de

Desarrollo (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2009).

La principal finalidad del sistema es promover la participación de la población indígena: maya, xinca, garífuna en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta la diversidad de la nación. Esto por la vía de la organización y coordinación de la administración pública y mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Congreso de la República, 2002).

3. Desempeño de la política pública y social durante los últimos años

A finales del año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) aprobó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que tienen como una de sus metas reducir a la mitad el porcentaje de pobreza extrema para el año 2015. Sin embargo, al año 2015 no se logró ese objetivo, ni otros planteados en el mismo marco. De modo que se estructuró una actualización de los ODM: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales destacan por la importancia del desarrollo humano y la valorización de la naturaleza y los recursos ambientales. Según se indica en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey), es necesaria una movilización de recursos financieros, los cuales deben ser aprovechados, alcanzando las metas de desarrollo convenidas internacionalmente para eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales, los niveles de vida y la protección del medio ambiente (Romero, 2009/2010).

Guatemala imita la tendencia de los países de América Latina en la estructuración de los programas sociales. Los programas y proyectos sociales se plantean como instrumentos para la materialización de la política pública social, de modo que lo que buscan es satisfacer las necesidades de la población, en el caso de que esta no pueda satisfacerlas por sus propios medios. La necesidad o demanda insatisfecha equivale a la población que tiene carencia de bienes y servicios para una vida digna (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998).

La política social⁵ busca subsidiar los bienes y servicios de una estrategia social para darlos a la población beneficiaria, a un valor menor al cotizado en el mercado. Guatemala, siguiendo el ejemplo de la región, plantea una población objetivo y localización espacial determinada de los insumos a distribuir, así como un tiempo de inicio y finalización previsto para los proyectos y programas.

El BM (2016) indica que para el caso de Guatemala:

La inversión pública es esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo de Guatemala. Sin embargo, la falta de recursos persiste en el país, mientras el gobierno recauda el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía. Impulsar el crecimiento dependerá de reformas continuas para movilizar una mayor inversión privada, al igual que de la movilización de ingresos para financiar inversiones en infraestructura y capital humano que fomenten el crecimiento. (Banco Mundial, 2016)

3.1 Gobierno Actual (2016-2020)

El gobierno actual de Jimmy Morales se dio después del gobierno de transición de Alejandro Maldonado, debido a la renuncia de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti del Organismo Ejecutivo, por estar implicados en casos de corrupción en el manejo de fondos del Estado. El Presidente Morales adoptó el *Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032* para la estructuración del plan propio de gobierno. Dentro de las prioridades primordiales de K'atún 2032 se establece a la política fiscal como un motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo⁶.

⁵ Para ampliar sobre el tema de políticas sociales durante el período 2004 a 2012 en Guatemala, se sugiere consultar la publicación *América Latina hacia la inclusión social. Avances, aprendizajes y desafíos*. La investigación 4, titulada: *Políticas de inclusión social en los gobiernos de Guatemala (2004-2012)* da un panorama más amplio sobre el tema.

⁶ Posteriormente se presentó la *Política General de Gobierno 2016 -2020* en donde se incluyó dentro de las prioridades el desarrollo, la sostenibilidad fiscal. Asimismo se dio a conocer después la *Política Económica 2016 – 2021. Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible*, una política fiscal proactiva

Se espera que las finanzas públicas sean fortalecidas mediante una carga tributaria creciente, sostenida y progresiva. Esto debe estar atado a un gasto público que permita la implementación de la política social, la sostenibilidad de la deuda pública y la transparencia, la rendición de cuentas y finalmente el uso eficiente de los recursos (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2012).

El 12 de mayo de 2016, cuatro meses después de asumir la presidencia, Jimmy Morales presentó ante los directores de los medios de comunicación su plan estratégico de gobierno, dentro del cual se especifican cinco ejes: transparencia, salud, educación, desarrollo económico y seguridad.

Con respecto a gasto público social, la propuesta incluye elementos a favor de la reducción de la desnutrición crónica, aumento en los suministros de medicamentos convencionales y alternativos para los hospitales, mejoras en el sistema educativo (educación alternativa, extraescolar y tecnología en el aula), además de programas de prevención de la violencia, apoyo al sector justicia, así como mayor construcción de infraestructura (Espina, 2016).

El BM (2016) expresa de buena manera las medidas ante los desafíos que el gobierno de Jimmy Morales enfrenta en la actualidad, entre lo que se incluye *aumentar la transparencia, fomentar el crecimiento incluyente, atender las desigualdades sociales y asegurar recursos para financiar el gasto público en educación, salud, seguridad e infraestructura, entre otros*. (Banco Mundial, 2016).

El 19 de julio del 2016, el presidente Morales acompañado de funcionarios presentaron la Política General de Gobierno y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032.

En la mencionada política se enfatizan las prioridades⁷ presidenciales relacionadas con las variables del gasto social, las cuales se muestran a continuación (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2016):

cuyo fin es ampliar la demanda agregada y de esa forma lograr mayor productividad, competitividad y en consecuencia un mayor crecimiento económico.

⁷ Otros ejes de la Política General de Gobierno 2016-2020 son la "Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado" y "Ambiente y recursos naturales".

Cuadro 1 Ejes de la Política General de Gobierno 2016-2020

Ejes	Descripción
Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad	<p>Específicamente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional, entre las acciones estratégicas a seguir están la priorización, la focalización y el apoyo a los programas sociales, así como el fortalecimiento de las alianzas estratégicas con los sectores más próximos a la necesidad. Además se plantea la reformulación del marco político y legal en materia alimentaria, con la finalidad de hacer eficiente la capacidad de gestión.</p> <p>Reformar el sector salud se estableció como una de las prioridades del gobierno en curso, de modo que se plantearon las acciones de regionalizar, descentralizar y desconcentrar el sistema nacional de salud, fortaleciendo la rectoría de MSPAS en materia administrativa así como las capacidades humanas; consolidar sistemas de información, transparentando procesos y garantizando la infraestructura, equipamiento y abastecimiento de los medicamentos.</p> <p>En materia educativa, se espera ampliar la cobertura, concentrando esfuerzos en los primeros grados de primaria con énfasis en las áreas rurales. Se busca construir un modelo de educación multicultural e intercultural integral, participativo e inclusivo, que promuevan la lectoescritura y el fortalecimiento del nacionalismo, unido a la ejecución transparente del presupuesto, garante de su sostenibilidad financiera.</p>
Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente	<p>Se busca focalizar en las estructuras productivas conformadas por las pequeñas unidades productivas, generar condiciones que permitan el acceso a servicios financieros, así como facilitar el emprendimiento dirigido al mercado nacional e internacional. Además, promover incentivos adecuados para la formalización de la economía y brindar la infraestructura productiva necesaria tanto en áreas urbanas como rurales.</p> <p>En el caso del turismo, reconocerlo como uno de los motores de desarrollo del país, acompañado de programas de innovación, capacitación e infraestructura.</p> <p>En lo que respecta al tema de vivienda, se revisará el marco legal y político con la finalidad de replantear los programas existentes. Se establece la necesidad de promover las tecnologías, así como mecánicas para la alianza público-privada, con la finalidad de gestionar y ejecutar programas de vivienda.</p> <p>En el caso del trabajo digno y decente, se busca definir la Política nacional de Trabajo Decente en conjunto con todos los sectores, así como los mecanismos de diálogo y consenso en la definición de prioridades.</p>
Seguridad ciudadana	<p>Se busca establecer una estrategia de cooperación que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores de la sociedad, así como a las instituciones del Estado, para legitimar y viabilizar las transformaciones que fomenten la gobernabilidad, la seguridad y la protección social.</p>

Nota. Adaptado de la Política General de Gobierno 2016-2020.

El gobierno central tiene la obligación de diseñar estrategias a seguir en materia de Gasto Social. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es la entidad designada para administrar una de las ramas del gasto público social, constituido por los programas sociales; los cuales se describen a continuación (Ministerio de Desarrollo Social, 2015):

a) Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)

- TMC de salud: los beneficiarios son las familias que cumplan con la corresponsabilidad de cuidar la salud de sus miembros, que cumplan con los requisitos de tener hijos menores de 15 años, se comprometan a asistir al servicio de salud para llevar controles médicos de sus hijos, así también de la madre que se encuentre en estado de gestación o lactancia.
- TMC de educación: se otorga a las familias que se comprometan a velar por la permanencia escolar de sus hijos entre las edades de 6 a 15 años, asegurándose de la asistencia del 90% de los niños al establecimiento educativo en los niveles de preprimaria y primaria.

En el programa de TMC se plantea el objetivo de expandir la cobertura de los derechos sociales de todos los guatemaltecos. Se busca priorizar las acciones en los sectores de la población más propensos a la pobreza, exclusión y vulnerabilidad, a través del acceso a servicios públicos de calidad y a oportunidades productivas. Esto realizado en operaciones coordinadas del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias.

En la actualidad, el MIDES ha implementado la primera fase del plan piloto de las transferencias monetarias condicionadas para alimentos, por medio de la entrega de tarjetas de débito con Q250, sustituyendo el programa de bolsa segura, que se describe en el siguiente apartado.

Según indica el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), en el Presupuesto Aprobado para 2016, el Programa de TMC en salud y educación tiene un presupuesto aprobado de Q627,968,168.00. El siguiente cuadro muestra los subprogramas específicos de las TMC (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016):

Cuadro 2 Presupuesto aprobado para los subprogramas de las TMC del MIDES 2016

Subprograma	2016
Transferencias monetarias con énfasis en salud	Q267,780,126
Transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas	Q787,500
Transferencias monetarias con énfasis en educación	Q103,285,207
Transferencias monetarias para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 Años	Q196,426,800

Nota. Adaptado del Presupuesto Aprobado 2016, MINFIN.

b) Programa de Bolsa de Alimentos

El programa Bolsa de Alimentos se formuló para las familias que viven en áreas de asentamientos, colonias y barrios urbanos precarios del departamento de Guatemala y que se encuentran bajo riesgo social. Se da prioridad a personas en vulnerabilidad que necesitan ser atendidas como madres solteras, madres menores de 20 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia; y adultos mayores de 65 años de edad, así como personas con cualquier tipo de discapacidad o enfermedad crónica.

La finalidad de un programa de este tipo es contribuir en el fortalecimiento de las capacidades de las familias que viven en áreas urbanas precarias o sufren de crisis que provocan la carencia de alimentos, por lo que se realiza la entrega mensual de raciones alimenticias, consejería y potenciación de la mujer. Para el año 2016 se le asignó al programa un total de Q107,363,278.00 en el presupuesto (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016).

El contenido de la bolsa incluye 10 libras de frijol, 10 libras de arroz, 1 botella de aceite, 5 libras de harina de maíz nixtamalizada, 2.2 libras de mosh, 3 libras de atol fortificado, 1 libra de leche en polvo, 2 libras de sal y 5 libras de azúcar (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

c) Programa de Becas de Educación y Empleo

Las becas que se otorgan en materia educativa son para los niveles medio y superior, siendo dirigidas a la población joven que no cuenta con los recursos económicos para estudiar. Además está la modalidad de becas con enfoque laboral como la beca mi primer empleo y beca artesano, las cuales buscan mejorar las condiciones en materia de empleabilidad de jóvenes, brindándoles los instrumentos necesarios para desempeñarse en un área profesional. La asignación al programa fue de Q26,145,772.00 en el presupuesto de 2016, en el cuadro 3 se observan los montos destinados correspondientes a los subprogramas (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016):

Cuadro 3
Presupuesto aprobado
para los subprogramas del
Programa de Becas de Educación y
Empleo del MIDES 2016

Subprograma	2016
Becas de educación media para hombres adolescentes y jóvenes	Q7,502,643
Becas de educación media para mujeres adolescentes y jóvenes	Q6,927,159
Becas de educación superior	Q2,078,412
Becas de empleo	Q4,506,034
Becas para artesano	Q5,131,524

Nota. Adaptado del Presupuesto Aprobado 2016, MINFIN.

Las cinco modalidades pertenecen al programa de TMC, pero con la característica de ser temporales (indefinidos en la planificación del MIDES). El monto de las becas es variable y se le vincula al ciclo escolar para el cual es otorgado, incluso en casos que sean meritorios los estudios universitarios (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

d) Programa de comedores

Se ideó la estructura de los comedores con la finalidad de atender las necesidades de las personas vulnerables en condición de pobreza, pobreza

extrema, desnutrición, enfermedades crónicas, emergencia y/o crisis. La modalidad consiste en la cancelación del valor de las raciones alimenticias (Q1.00 por desayuno y Q3.00 por almuerzo) en las instalaciones de los comedores (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). En el caso de la cena solo se habilita en albergues en caso de emergencia. El monto asignado para el programa de comedores es de Q35,105,858.00 (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

e) Programa Jóvenes Protagonistas

Es un programa específico para adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años de edad en condiciones vulnerables que viven en las cercanías de los centros donde se implementa el programa. Consiste en una formación alternativa y extra escolar para promover el talento artístico, deportivo, social y cultural, generando el espacio para fomentar valores y principios; con un presupuesto de Q23, 568,202.00 al 2016 (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016).

Cabe destacar que al mes de octubre de 2016, el MIDES ejecutó únicamente el 49.30% de su presupuesto para ese año. Es de vital importancia destacar esta circunstancia, porque los programas sociales forman parte de la política de gasto público social y su ejecución repercute en el desarrollo de las personas más vulnerables de la sociedad. La priorización de este tipo de gasto depende de la voluntad política que se tenga en las entidades encargadas de la regulación e implementación. El gasto público social, como se aclaró con anterioridad, es de vital importancia para que el país cumpla con los objetivos de desarrollo que se plantea. En el siguiente capítulo se hace una breve descripción del comportamiento del gasto público social.

Capítulo II.

Comportamiento del Gasto Público Social

1. Algunas características relevantes del gasto público

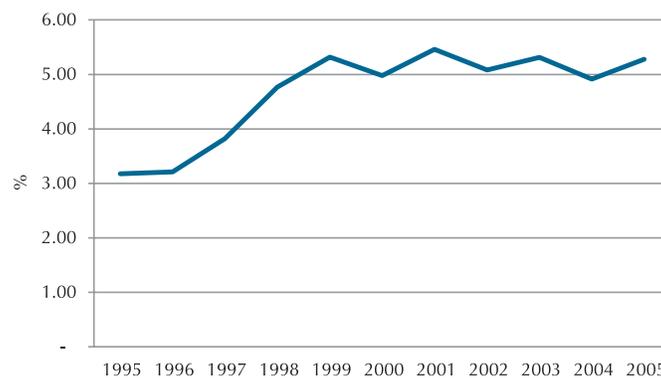
Existen varias características que pueden mencionarse acerca del gasto público social en Guatemala, por ejemplo: a) restricciones presupuestarias por la poca capacidad del Estado de elevar la carga tributaria y también otras determinadas por leyes de orden general o de carácter específico que impiden realizar prioridades presupuestarias atendiendo a las necesidades del país; b) la mayor parte es absorbida por el gasto de funcionamiento, dado que el pago de sueldos y salarios ocupa un lugar primordial; c) en tanto el gasto en inversión física es mínimo.

Es importante recordar que la clasificación del gasto público social está relacionada con la firma de los AP. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se fijan metas alrededor de este

tipo de gasto que inicialmente incluyó los siguientes sectores: a) salud y asistencia social; b) educación, ciencia y cultura; c) vivienda; d) seguridad Interna; e) Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad; y f) Ministerio Público (MP). Es importante aclarar que esta es una clasificación sectorial, por ejemplo en los casos de salud y asistencia social y educación ciencia y cultura, los recursos considerados no se refieren únicamente a los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y al de Educación, sino abarcan otras instituciones del Estado relacionadas con esos aspectos.

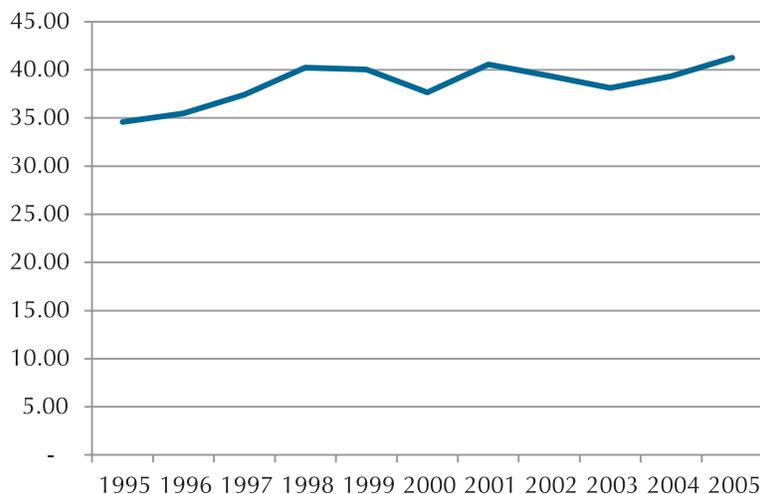
Puede observarse cómo después de la firma de los AP, el porcentaje de los recursos destinados a este fin se elevó considerablemente como se aprecia en la figura 1. El porcentaje del gasto público social respecto al PIB en 1995 era de 3.18 en tanto que para 2005 se ubicaba en 5.28.

Figura 1
Gasto público social como porcentaje del PIB
Periodo 1995 - 2005



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Figura 2
Gasto público social como porcentaje del Presupuesto Público total
Periodo 1995 – 2005



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Con referencia al PIB elaborado con la base de datos de 2001, se determinó que durante el periodo 2000 – 2015, el porcentaje del gasto social respecto del PIB se ubicó en promedio en 5.72%, sin embargo, considerando los problemas sociales y económicos y el incremento del porcentaje de población en situación de pobreza que caracterizan al país, los recursos son escasos.

Asimismo cuando se compara el gasto público social con el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, también es posible observar la mayor atención (al menos en términos cuantitativos) que se ha dado a este tipo de gasto luego de la firma de los AP.

Se menciona el aspecto relacionado con la carga tributaria, por la importancia que representa en cuanto a la disponibilidad de recursos, los cuales evidencian precariedad en las finanzas públicas por el lado del gasto público y la necesidad del fortalecimiento del gasto social, entre otras necesidades del Sector Público. Es relevante mencionar que el indicador que expresa el porcentaje que representa el Presupuesto de Egresos del país en relación al Producto Interno Bruto (PIB), denota la debilidad financiera que caracteriza al Estado. Este indicador durante los últimos diez años en promedio se ha ubicado en aproximadamente 13.4%; y si se calcula el mismo indicador considerando únicamente al gasto público

social se ubicaría en promedio en 4.5% del PIB, en términos presupuestales este tipo de gasto absorbe aproximadamente el 44% del gasto público total.

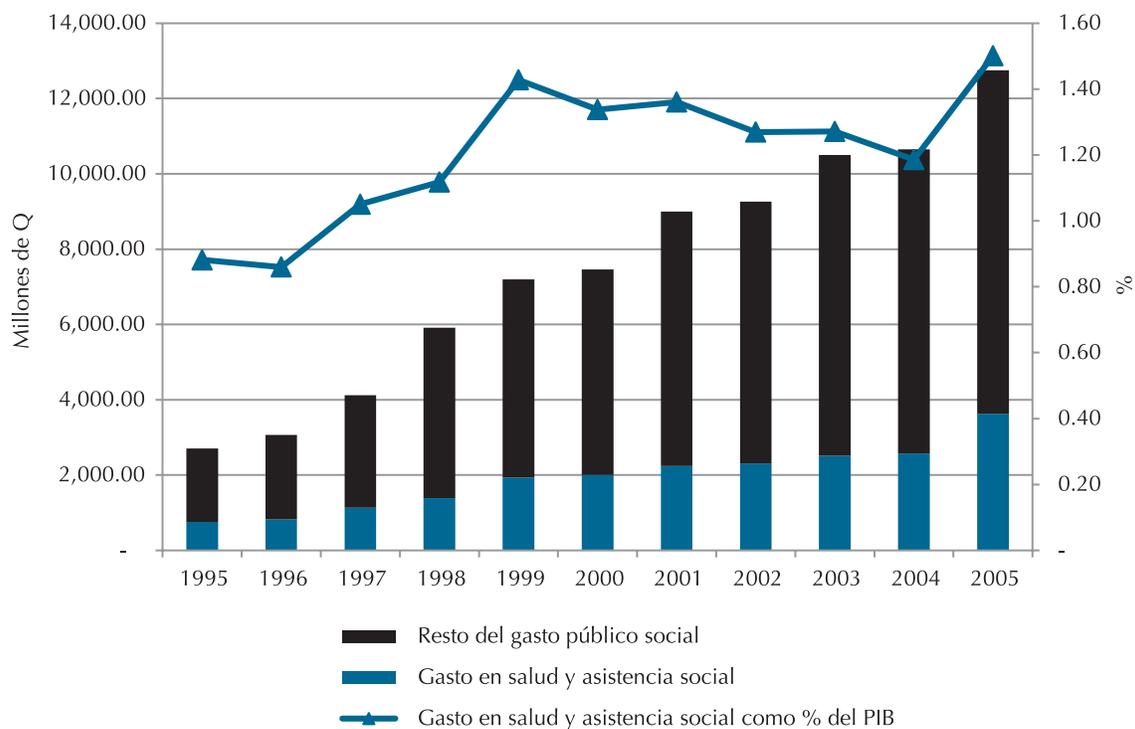
2. Salud y Asistencia Social

El tema de la salud ha cobrado relevancia durante los últimos años, especialmente por la precariedad en cuanto a infraestructura e insumos que lamentablemente caracterizan al sector en general. Este aspecto de la vida nacional también fue motivo de un compromiso respecto al gasto social en los AP, el cual apuntaba lo siguiente:

Aumentar para el año 2000, el gasto público ejecutado en salud con relación al producto interno bruto en un 50% respecto al gasto ejecutado en 1995 y presupuestar por lo menos 50% del gasto público en salud a la atención preventiva. (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)

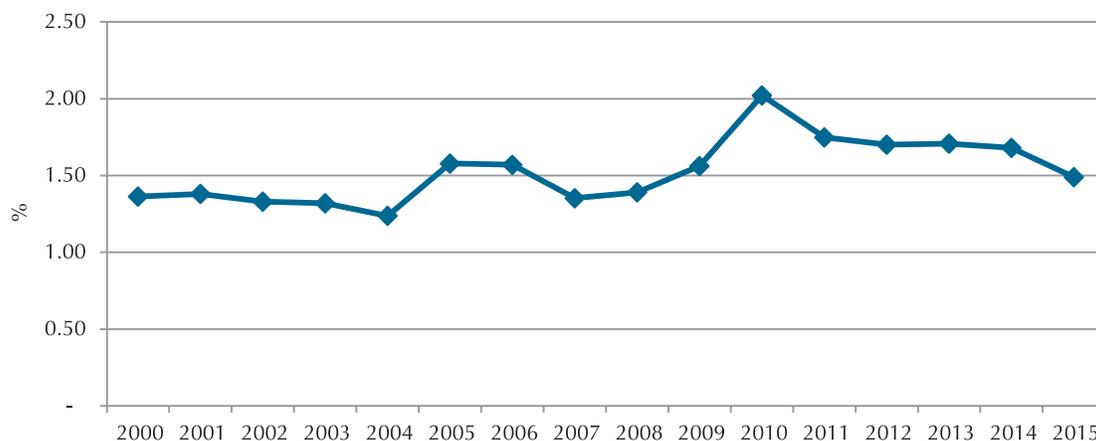
A continuación la figura 3 muestra el comportamiento del gasto en salud y asistencia social, como se le denominó al sector en los AP. Puede observarse durante el periodo 1995 – 2005 que se alcanza y rebasa la meta establecida, que equivale a que el gasto público en este sector represente el 1.32%

Figura 3
Gasto en salud y asistencia social
(En miles de millones de quetzales y como porcentaje del PIB) Periodo 1995 - 2005



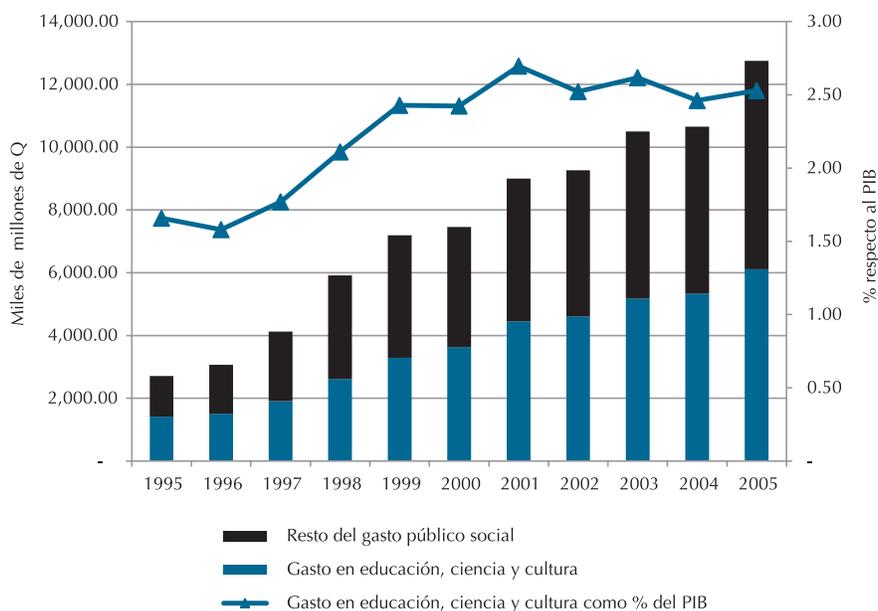
Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Figura 4
Gasto público en salud y asistencia social
(Como porcentaje del PIB)
Periodo 2000 - 2015



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Figura 5
Gasto en educación, ciencia y cultura
(En miles de millones de quetzales y como porcentaje del PIB) Periodo 1995 - 2005



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

del PIB hasta el año 1999, cuando este indicador se ubicó en 1.43%, lamentablemente con posterioridad se observa una tendencia decreciente hasta llegar en el 2004 a un indicador por debajo de la meta señalada, al registrarse en 1.19%.

A continuación se observa en la figura 4 el comportamiento del gasto en salud y asistencia social durante el periodo 2000 – 2015, cabe indicar que se utilizó como referencia el PIB base 2001 y puede apreciarse que el indicador señalado se ubicó en su punto más alto en el año 2010 al situarse en 2.02%, sin embargo, posteriormente registra una tendencia decreciente.

El descenso en la atención del gasto social y en particular del destinado a salud y asistencia social, como lo muestran las dos figuras anteriores, estarían revelando que no se dio la atención necesaria a este sector, ya sea por carencia de recursos o porque se incrementó la asignación de recursos a otras instituciones del Sector Público. En el capítulo III se exponen los retos que afronta el sector salud, sin

embargo cabe mencionar que durante el año 2015 se ha vivido una crisis sin precedentes debido a la falta de insumos y medicamentos.

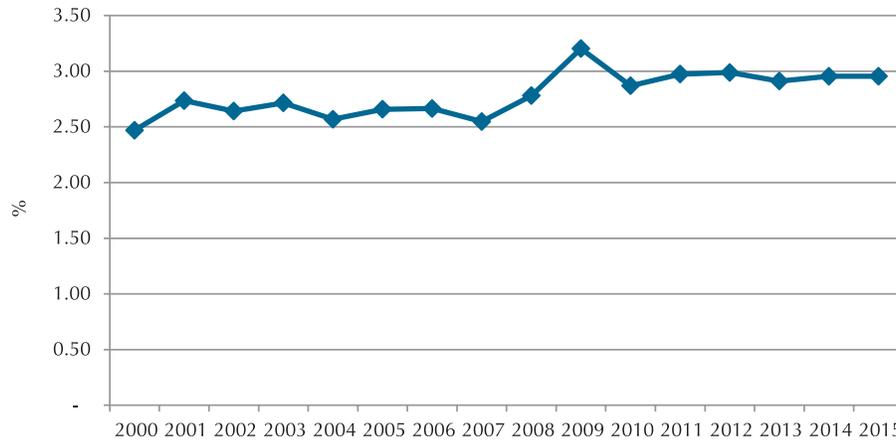
3. Educación

Dentro del gasto público social referente a los sectores identificados como prioritarios, es el gasto dedicado a la “Educación, Ciencia y Cultura” el que representa el mayor porcentaje. En los AP para este sector se estableció lo siguiente:

Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación. Como mínimo el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación al PIB en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995. (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)

En la figura 5 se muestra que la meta establecida en los AP se cumplió relativamente en el año 2000

Figura 6
Gasto en educación, ciencia y cultura
(Como porcentaje del PIB) Periodo 2000 - 2015



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

–si se toma como referencia el PIB base 1958, el indicador se sitúa en 2.42% y si se toma como referencia el PIB base 2001, se ubica en 2.47%–, la meta es 2.49%.

Tomando como referencia el PIB base 2001, a continuación en la figura 6 se presenta el comportamiento del gasto en Educación Ciencia y Cultura del año 2000 al 2015. Como puede observarse, en términos de recursos no se han registrado cambios significativos.

Con relación al gasto destinado al sector de educación, ciencia y cultura como porcentaje del PIB, también es importante mencionar que durante los últimos 15 años, el porcentaje más elevado se observó en el año 2009⁸. El promedio del indicador en ese periodo es de 2.79%, muy alejado de lo que señala la Ley Nacional de Educación que en su artículo 102 indica lo siguiente:

El Estado deberá incrementar la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar el 7% del producto interno bruto en

⁸ Es significativo el incremento registrado ese año, probablemente explicado por los recursos que administró el MINEDUC relacionados con los programas sociales.

relación al aumento de la población escolar y al mejoramiento del nivel educacional del país. Estas actualizaciones deberán hacerse anualmente. (Congreso de la República, 1991)

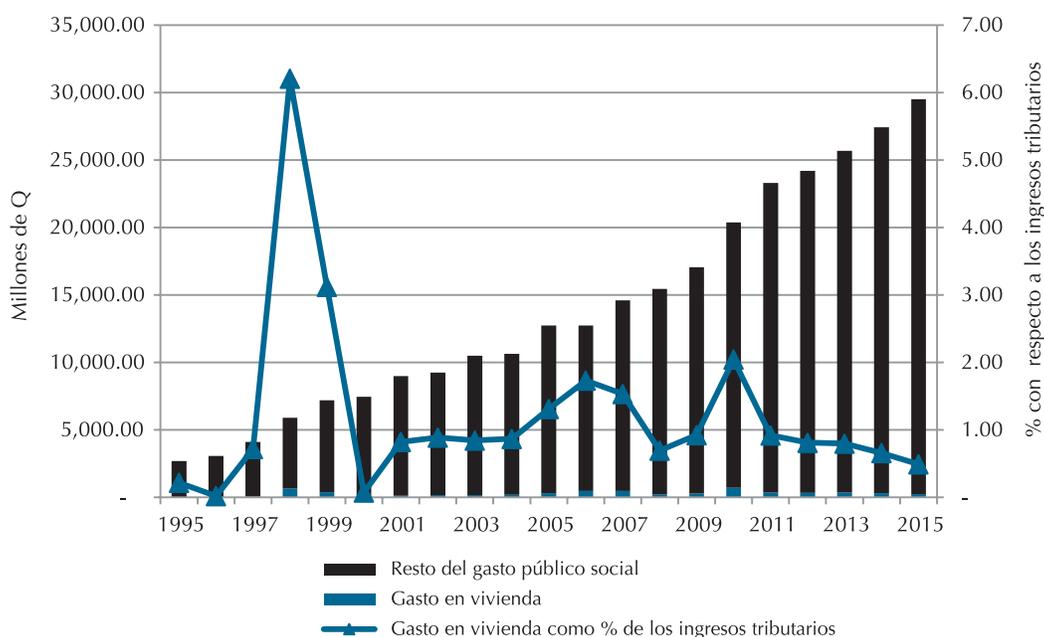
Pese a la prioridad que en materia de recursos presupuestarios ha representado el sector de la educación, se registran en la actualidad retos importantes por atender que requieren incrementos en la disponibilidad de recursos financieros. Al efecto, convendría que gradualmente el MINFIN asigne más recursos a educación para fortalecerlo en el corto plazo y para acercarse en el largo plazo al porcentaje establecido por la Ley Nacional de Educación.

4. Vivienda

Otro aspecto relevante que se incluyó en los compromisos presupuestarios contenidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los AP, es el relacionado con la vivienda. Específicamente en la parte del gasto público se anotó lo siguiente:

Asignar a la política de vivienda el equivalente a no menos del 1.5% de los ingresos tributarios contenidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Figura 7
Gasto en vivienda en millones de quetzales y como porcentaje de los ingresos tributarios



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

para 1998, con prioridad en el subsidio de la demanda de soluciones habitacionales populares, fortaleciendo para ello al Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) y al Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI). (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)

Es importante comentar que el déficit habitacional es un problema en crecimiento que no ha sido atendido desde las políticas públicas, de manera que permita su solución. En efecto, la atención a la vivienda motivó la creación de un banco para este fin, sin embargo ya no existe; asimismo, se han implementado programas especiales para la atención de este destino sin que se observe una disminución en el déficit habitacional del país. A continuación en la figura 7 se presenta el gasto público en vivienda⁹

y puede observarse que en 15 años únicamente en 5 de estos se logró el objetivo establecido respecto al gasto para este rubro en los AP. Además, destaca lo poco significativo que ha sido ese sector respecto del total del gasto social.

5. Seguridad

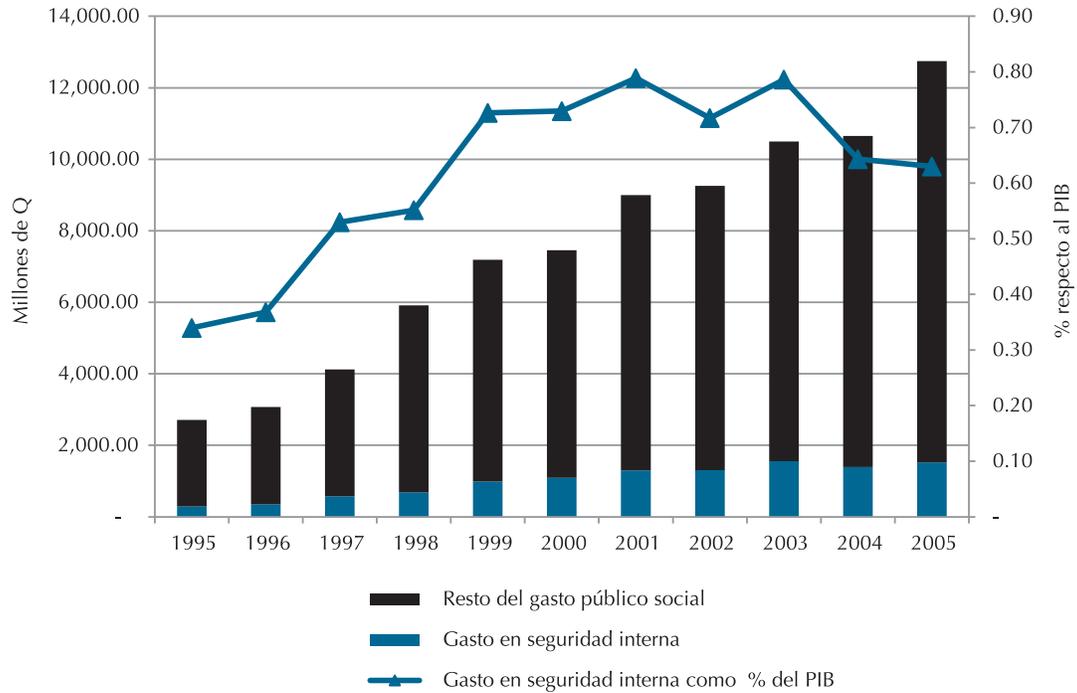
Dentro de la clasificación del gasto público social que surgió con motivo de los AP, se encuentra también el tema de la seguridad, identificado como “seguridad interna”. Además se incluyeron otras clasificaciones: “Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad” y “Ministerio Público”, con escasa asignación respecto de los otros rubros de gasto social analizados.

Con relación al gasto público en seguridad interna, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los AP apunta lo siguiente:

El Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación

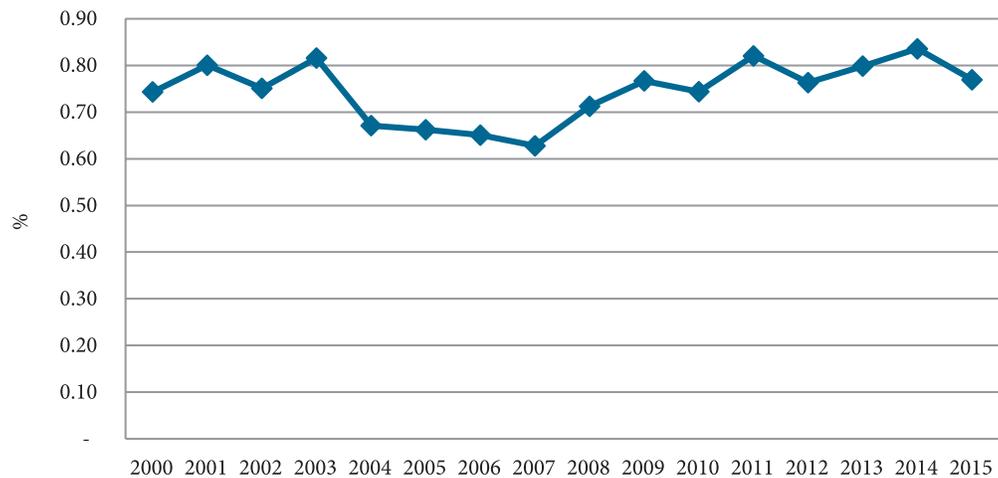
⁹ En el año de 1998 se destinó un mayor porcentaje de los ingresos tributarios al sector vivienda, debido a los daños causados a la infraestructura, especialmente a la vivienda, por el paso del huracán Mitch.

Figura 8
Gasto en seguridad interna
(En miles de millones de quetzales y como porcentaje del PIB) Periodo 1995 - 2005



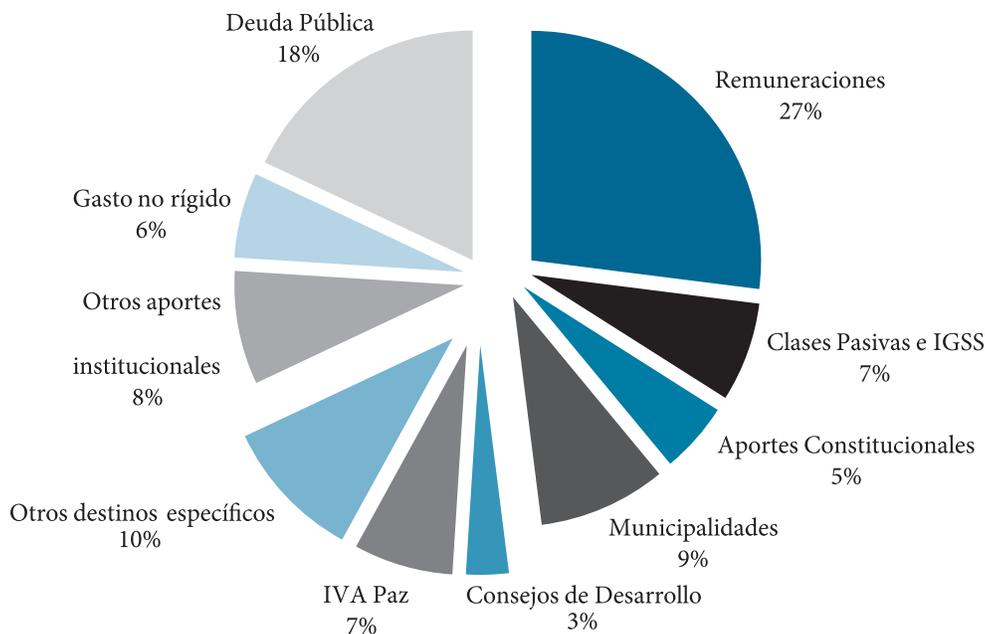
Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Figura 9
Gasto en seguridad interna
(Como porcentaje del PIB) Periodo 2000 - 2015



Nota: Adaptado con información del MINFIN y del BANGUAT.

Figura 10
Distribución del presupuesto de gasto año 2016



Nota: Adaptado con información del MINFIN.

al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995. (Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, s.f.)

La figura 8 presenta el comportamiento del gasto en seguridad durante el periodo 1995 – 2005 y es posible determinar que solo en 1997 se cumplió la meta, aunque la percepción de inseguridad en el país persiste.

Al igual que en los casos anteriores, a continuación la figura 9 hace referencia al gasto en seguridad interna como porcentaje del PIB, tomando como base el año 2001. Puede observarse que durante los últimos 15 años se alcanzó la meta establecida en los AP respecto a este tipo de gasto; sin embargo, y como también ocurre con los otros sectores del gasto público social analizado, los recursos han sido insuficientes ante las necesidades que existen. Cabe resaltar que las empresas destinaron en 2015 el 12.45% de sus costos para protegerse de la inseguridad (Hernández, Pira, Navas, & Castillo, 2015).

6. Restricciones presupuestarias

Las “restricciones presupuestarias” se refieren a los destinos específicos del gasto público consignados en leyes de orden general, como la Constitución Política de la República o normativas específicas. Si bien esto impide mover recursos hacia otros sectores del gasto público, no significa que los recursos disponibles no puedan utilizarse de forma diferente para conseguir diferentes resultados.

De acuerdo con el MINFIN el gasto no rígido aprobado en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2016 representaba el 6%. Esta entidad al referirse a las asignaciones legales existentes indicó: *Visto desde las asignaciones legales, el Presupuesto se torna extremadamente rígido* (Ministerio de Finanzas Públicas, 2016), toda vez que deja un margen de maniobra muy reducido para atender las necesidades del Sector Público.

A continuación la figura 10 muestra la distribución del Presupuesto aprobado para el año 2016 visto desde las “rigideces” que presenta:

7. El gasto de funcionamiento y de inversión

Otro aspecto característico del gasto público, es que en su mayoría, atendiendo el tipo de gasto, este se destina a funcionamiento. Durante los últimos diez años el gasto de funcionamiento ha representado en promedio aproximadamente el 69% del gasto total y por su lado, el gasto de inversión el 31%. Llama la atención que durante los últimos años la importancia del gasto en inversión del país fue cayendo, ya que en el año 2015 por ejemplo, la participación de este tipo de gasto fue de 20.3%, en tanto que el gasto en funcionamiento llegó a representar el 79.6%.

La escasa inversión pública lógicamente no responde a las necesidades que el país presenta por ejemplo en temas como mejoramiento de infraestructura productiva, elemento necesario para propiciar mayor dinamismo económico que contribuya a mejorar la competitividad del país y se traduzca también en aumento del bienestar social. Además, es importante mencionar que aun cuando la infraestructura relacionada con el gasto social constituye un elemento fundamental para el desarrollo (escuelas, hospitales y centros de salud por ejemplo), su puesta en marcha también representa incremento en el gasto de funcionamiento. Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su estudio titulado ¿Tiempo de ajustar el rumbo? apunta lo siguiente:

La carencia de infraestructura física adecuada representa otra de las grandes fallas para el desarrollo económico y social de los países de la región. Ello obedece a decisiones poco acertadas respecto al gasto público (que muchas veces se ha incrementado por falta de ingresos fiscales) y a la falta de oportunidades locales, a nivel de la banca, para realizar inversiones de gran envergadura. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014).

A continuación, las figuras 11 y 12, muestran la composición del gasto público entre sus componentes de funcionamiento e inversión y el comportamiento de sus tasas de crecimiento, respectivamente. Preocupa la tendencia negativa que durante los últimos años han mostrado los recursos destinados a la inversión; mientras que

el gasto de funcionamiento ha mostrado tasas de crecimiento positivas aunque en menor medida durante los últimos años. Es necesario fortalecer los gastos de inversión, dada la importancia que tiene en la inducción del crecimiento de las actividades productivas del país.

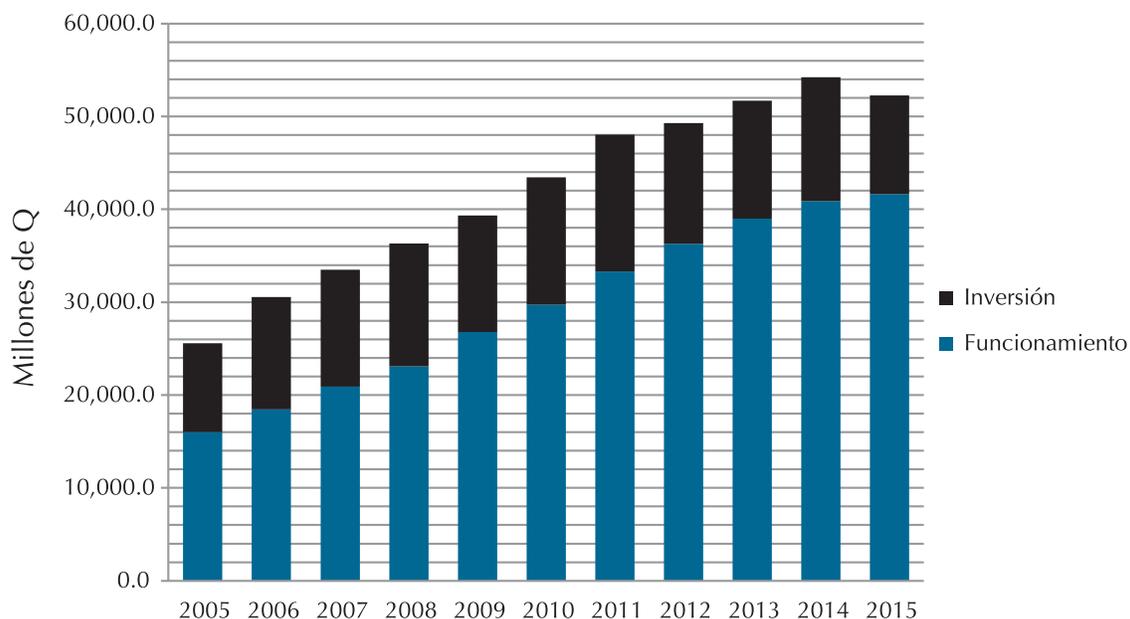
Un elemento que amerita especial atención, es la corrupción denunciada desde el mes de abril de 2015 a la fecha. Los diferentes casos de corrupción involucran cantidades millonarias erosionadas de los recursos del tesoro que han restado capacidad para atender las necesidades del gasto público, y en especial del gasto público social, lo que también ha dañado la moral del contribuyente. Sin embargo, cabe comentar que la crisis política institucional que en ese año vivió el país a raíz de esos casos no tuvo un impacto negativo en la actividad económica como pudo intuirse en ese momento; así lo mostró el comportamiento de las principales variables macroeconómicas. En ese sentido, la 59 Encuesta Empresarial¹⁰ de ASIES cuyos datos se recolectaron del 5 de agosto al 2 de septiembre de 2015, confirman un buen desempeño de la actividad económica, según el comportamiento de las principales variables vinculadas a la actividad empresarial, que se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4
Variables de desempeño: 59 Encuesta
Empresarial de ASIES

Variables de desempeño	Interanual			
	Mayor	Igual	Menor	Saldo
Producción	48	37	15	33
Nivel de inventarios	32	30	11	21
Ingresos	43	39	18	25
Empleo	24	69	7	17
Inversión	30	63	7	23
Salarios pagados a sus trabajadores	36	61	3	33
Precios de venta	37	54	9	28
Costos	41	55	5	36
Competencia	45	46	9	36
Situación económica del país (mejor, igual, peor)	21	51	28	-7

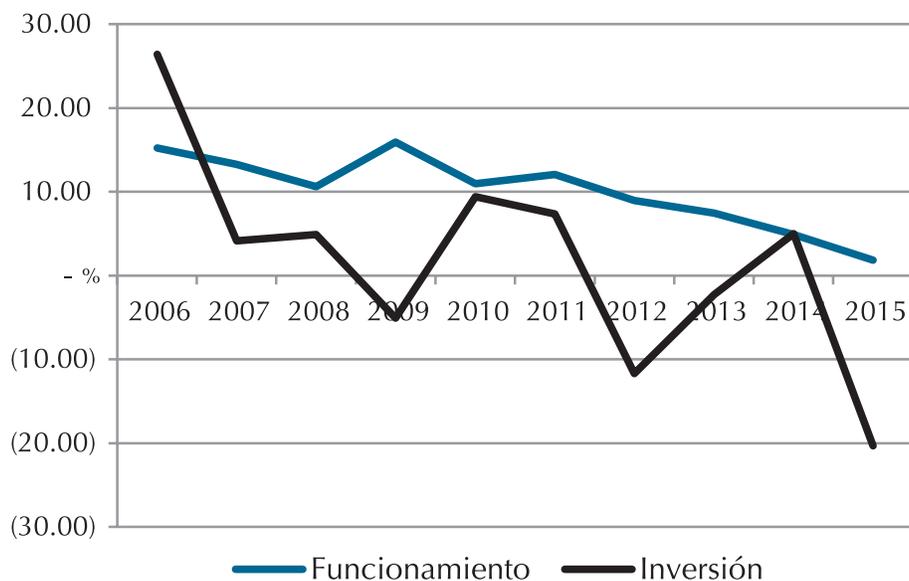
¹⁰ Las Encuestas Empresariales de ASIES analizan diez variables principales, además de que se incluye un tema específico de interés. El saldo de opinión de las diferentes variables es la diferencia entre las respuestas positivas (mayor) y negativas (menor).

Figura 11
Composición del gasto público entre funcionamiento e inversión
Periodo 2005 – 2015



Nota: Adaptado con información del MINFIN.

Figura 12
Comportamiento de las tasas de crecimiento del gasto de funcionamiento e inversión
Periodo: 2006 – 2015



Nota: Adaptado con información del MINFIN.

Capítulo III.

Principales obstáculos que enfrenta el gasto público social

Como se explicó en capítulos anteriores, el gasto público social es un elemento fundamental para la reducción de la pobreza, debido a que ofrece oportunidades de desarrollo e inclusión social, por lo que los gobiernos se ven obligados a incluirlo como pilar fundamental dentro de su planificación. Sin embargo, su efectiva implementación está sujeta a las condiciones económicas y políticas.

En el caso de Guatemala, debe resaltarse que este tipo de gasto público atiende intereses políticos que no siempre constituyen una prioridad de las políticas de los gobiernos. Esto se refiere a la carencia de interés por parte de las autoridades públicas en la planificación de largo plazo de los recursos que son escasos, sumado a otros problemas como el clientelismo, la corrupción, la malversación de los fondos públicos, entre otros. Como resultado de esto puede tomarse nuevamente de ejemplo que para el caso del país, aún no es posible cumplir con lo acordado en los AP, así como en los ODM propuestos para alcanzar en el 2015. El cumplimiento de los ODS representa un reto importante que implica cambios sustanciales en la política fiscal.

Aun así, para Guatemala, el año 2015 representó un cambio social marcado por la unión de la sociedad en contra de los casos de corrupción que la CICIG y el MP revelaron y continúan presentando en el transcurso del año 2016. Los casos denominados “La Línea¹¹”, el “Bufete de la Impunidad”, “IGSS-

PISA¹²”, “Plazas Fantasma en el Congreso”, entre otras; los cuales se encuentran en proceso dentro del sistema de justicia bajo el ojo crítico de la opinión pública.

Conforme avanzan los juicios relacionados con casos de corrupción se ha observado un cambio en la forma de llevar la justicia. Más de cincuenta implicados han sido acusados por parte de la CICIG y el MP de ser partícipes de estructuras criminales dentro de las aduanas y además, de aprovecharse de contratos del Estado para obtener beneficios de los proyectos de gasto social. En el informe *Financiamiento de la política de Guatemala*, la CICIG apunta lo siguiente:

A esto se agrega que, también en la práctica, los financistas/inversionistas abarcan un amplio espectro de actores e intereses, que incluye desde las grandes corporaciones globalizadas que buscan influir en la política económica o en la preservación de sus privilegios, hasta pequeños constructores locales que persiguen la asignación de la construcción de obras en un municipio. (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2015).

¹¹ El caso la línea es el primero en salir a la luz, generando el descontento generalizado de la población y resultando en las marchas y movilizaciones de la población que pedía la renuncia del dúo presidencial del Organismo Ejecutivo.

¹² No hay precedentes en la historia del país de una crisis más grande en el sector salud (agudizada en el año 2015), derivada del desabastecimiento de recursos hospitalarios en las instalaciones de salud a nivel nacional y de los actos de corrupción en la contratación de una empresa para la realización de diálisis renal en el caso del seguro social.

Esto es importante de resaltar porque confirma que en reiteradas ocasiones la forma de gobernar está condicionada a los intereses de grupos particulares y no a las necesidades de la población en general. Esto ayuda a comprender la situación de la ejecución del gasto y los desafíos que presentan las iniciativas de carácter social en Guatemala.

Lo anterior conduce a pensar que la corrupción ha sido un obstáculo que ha afectado la estructura política y administrativa de Guatemala. Esta situación ha redundado en que las actividades, programas y proyectos públicos con intenciones propositivas, sean tergiversados y respondan al clientelismo en vez de a sus verdaderos objetivos sociales.

En opinión de expertos consultados¹³ en materia de gasto público, respecto a los desafíos que presenta, especialmente el de carácter social, se indicó que es necesario combatir la corrupción dentro de la administración pública, que de la mano de la deuda de arrastre o sin asignación de rubro, vuelve ineficiente el proceso de planificación y ejecución del gasto público, especialmente el social. Además se mencionó que en los registros contables actuales del presupuesto es posible determinar vicio entre la asignación de gasto y deuda. Guatemala debe plantearse una visión como país, ya que se espera eficiencia del sistema de gasto público.

Al especificar en los casos del sector salud y educación, se aclara que ambas carteras y en general el gasto social, muestran casos graves de desinformación, como por ejemplo carecer del análisis del costo de la educación por estudiante y por área, o el desconocimiento del valor de atención a un paciente con cierta enfermedad. La dificultad que se identifica es que el concepto de registro del presupuesto destinado a estos sectores fácilmente se presta a casos de baja inversión y malversación de los fondos. Por tanto, se recomienda en opinión de los consultados que la gestión pública realice un análisis económico en concreto y que se acompañe de una evaluación de impacto.

En la actualidad, según opinión de expertos, el sistema alrededor del gasto público es un “monstruo” que se alimenta de la ausencia de modelos que fundamenten un gasto eficiente, de las estructuras

salariales desmesuradas de las entidades públicas y de la inexistencia de información primaria primordial, como costos unitarios de servicios básicos. El principal obstáculo en la planificación del gasto social en general es la trampa de solo incrementar los montos presupuestarios. De esto se expresaron tres recomendaciones por parte de los consultados que se detallan en el cuadro 5:

Cuadro 5

Recomendaciones sobre la planificación del Gasto Público Social de Guatemala

1. Debido a que varios impuestos tienen un destino específico, antes de analizar incrementos globales a una cartera, se deben estudiar las proyecciones de crecimiento de cada tributo y su destino; esto facilitaría el análisis desde la perspectiva del Ministerio de Finanzas a fin de identificar la fuente de recursos para futuras asignaciones.
2. Con la clasificación de inversión y funcionamiento no es posible “gerenciar”. Es necesaria una clasificación presupuestaria que permita conocer los costos fijos y variables, por tanto también sería recomendable cambiar la nomenclatura y la forma de registro.
3. La planificación de las carteras institucionales debe responder a la planificación presupuestaria (a los Planes Operativos Anuales, POA). Por medio del cálculo de costos unitarios, es posible estimar el volumen correcto y necesario de gasto público.

Nota. Elaborado conforme las entrevistas realizadas.

Asimismo, los consultados¹⁴ indicaron que el problema principal yace en que las decisiones administrativas pasan a ser decisiones políticas. Atado a la idea sobre una visión conjunta de país, según se manifestó no existe una voluntad política real de planificar el gasto en el largo plazo.

¹³ En esta sección, entrevista con el economista Fernando Paredes.

¹⁴ En esta sección entrevista con el economista José Florentín Martínez.

En el tema específico de gasto social en vivienda, se indicó que existe un déficit de millón y medio en la cantidad y calidad en las viviendas de las personas, de los cuales el 80% se refiere a deficiencias cualitativas, sobre todo en cuanto al abastecimiento de agua y servicios básicos. Se identificaron cinco principales problemas que enfrentan las personas en este sector: 1) agua, agua potable y servicios, 2) urbanización, 3) cercanía a centro de salud, 4) alumbrado público y 5) desarrollo comunitario.

Según se expresó, el gasto en este sector se da de manera clientelar, cuyo resultado se da en que los recursos no llegan y en el abandono progresivo del mejoramiento de la vivienda. Se ha podido observar que muchas personas reciben la ayuda (subsidio) a pesar de que su nivel de ingresos no lo justifica y esto atado al problema de que los contratistas del Estado que se dedican a la construcción de viviendas populares, no cumplen con las especificaciones técnicas de los contratos. Ambas situaciones son el ejemplo de carencia en la rendición de cuentas, supeditada a la atención de la demanda social. Según las entrevistas es necesario realizar una investigación a fondo para determinar el destino de los recursos, de modo que se atiendan las necesidades de las personas por igual y no solo lo que se logra acordar con los representantes y líderes comunitarios de los asentamientos.

Los expertos consultados¹⁵ concuerdan en que es fundamental contar con una línea base para que las entidades encargadas de la ejecución del gasto público social puedan desempeñarse de la mejor manera posible. Dado que el gasto público es un elemento que se sustenta de una estructura recolectora de ingresos y una estructura de planificación y gasto, se hace referencia a los siguientes casos:

1. Transparencia en la recaudación tributaria¹⁶

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es la encargada de la administración de los tributos y de las aduanas en Guatemala. Se concibe

como una entidad descentralizada y autónoma con exclusividad en la administración tributaria, respecto a lo establecido en los AP y el Programa de Modernización del Sector Público de 1998 (Superintendencia de Administración Tributaria, 2009).

Durante los últimos años y hasta antes de 2016 la entidad fue criticada, especialmente por no alcanzar las metas de recaudación y por los casos de corrupción, afectando la moral tributaria de los ciudadanos. En el 2016, bajo la nueva administración del superintendente Juan Francisco Solórzano Foppa y su equipo de trabajo, se ha observado un cambio positivo, situación que ha contribuido a la recuperación de impuestos que se habían dejado de entregar a la administración tributaria correspondiente a ejercicios anteriores. Con estas acciones se percibe que su labor ha contribuido a incrementar la transparencia institucional, así como a mejorar la recaudación, además de que durante ese año la entidad fue objeto de reformas en su ley orgánica y estructura administrativa.

Sin embargo, una mejora por el lado de los ingresos no es suficiente. Se necesita que estas acciones sean complementadas con la precisa focalización y efectiva ejecución del gasto público social de las entidades del gobierno. En especial se espera que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), muestren una ejecución de gasto más eficiente, pues son los que tienen mayor alcance para la población por tratarse de dos servicios básicos para toda sociedad.

Este es el principal incentivo para que los contribuyentes cambien su perspectiva respecto a la SAT —y el gobierno en general— y sean motivados a cumplir sus obligaciones tributarias voluntaria y puntualmente. Un aumento de los ingresos tributarios está ligado al enderezamiento y corrección del gasto público. Los expertos consultados expresaron la necesidad de una reforma tributaria que se aplique de forma progresiva y que promueva la generación de ingresos, para que sea aplicable a quienes tienen mejores condiciones económicas. La población, por tanto, esperaría que nuevos o mayores impuestos se traduzcan en gastos de inversión y no en gastos de funcionamiento. De no resolverse el problema de registro presupuestario, se perpetúa la eterna crisis.

¹⁵ A partir de esta sección se expresan las entrevistas de los dos economistas consultados.

¹⁶ El apartado se realizó con la colaboración de la Lcda. Claudia García Mancilla de ASIES.

Durante los años 2015 y 2016, la SAT ha realizado grandes esfuerzos por mejorar el tema de transparencia en su gestión. La diferencia con años anteriores es que esta institución se ha encargado de tener una política de apertura a la información, de fácil disponibilidad y acceso, además de generar informes estadísticos, de labores y de cumplimiento de metas. También es recomendable que la SAT incluya dentro de sus proyectos, la modernización de sus sistemas para que sean más amigables al usuario; así como tener un programa más agresivo de cultura tributaria y de tributación en general que acerque más a la población a la institución.

En lo que transcurre del año, se han realizado varias intervenciones a grandes empresas que han omitido su respectiva contribución por varios períodos fiscales. Esto ha servido como ejemplo para que algunas personas jurídicas del sector empresarial, tanto de las pequeñas, medianas y grandes empresas, se acerquen a la entidad recaudadora para aclarar su situación fiscal, por el temor a ser objeto de demandas judiciales.

Por medio de la gestión de tecnología, la SAT se ha planteado facilitar los procedimientos internos, de modo de impedir lo más que se pueda, la intervención de las personas dentro de los procesos para evitar así corrupción y clientelismo.

Un ejemplo de esta nueva estrategia es el programa vinculado a los procedimientos de la devolución del crédito fiscal para los exportadores, que con anterioridad se prestaba a cometer ilícitos. Entre los avances del programa que presenta la SAT se encuentran: a) La sistematización del proceso de asignación de expedientes y designación de auditores, b) registro y trazabilidad de la gestión a través de bitácoras del sistema, c) publicación periódica de estadísticas de provisión, autoacreditación y de devolución, d) redefinición del procedimiento y e) la creación de una figura organizativa para centralizar la gestión de devoluciones (Superintendencia de Administración Tributaria, 2016).

El Decreto 37-2016, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, tiene la función de incorporar mecanismos que contribuyan al logro de los objetivos de la SAT, así como de proveer de recursos al Estado para cumplir sus actividades (Congreso de la República, 2016). Este Decreto propone además de reformas a la Ley

Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 1-98), modificaciones a la Ley de Bancos y Grupos Financieros (Decreto 19-2002), generando nuevas connotaciones respecto al uso de la información financiera. A este respecto, la ley permite que bajo autorización de un juez competente, los miembros autorizados para manejar información privilegiada de los depositantes, entreguen esta a la autoridad tributaria, modificación que obvia la gestión de una ley específica para dicho propósito.

2. Escasa planificación y organización pública

Guatemala tiene un déficit presupuestario que resulta en una desatención de las necesidades fundamentales de sus habitantes. Según se expresó en las entrevistas realizadas, Guatemala presenta un problema de escasez de recursos, aunque se necesita investigar más al respecto. El gasto se da de manera clientelar, de modo que los recursos no llegan. La realización de investigaciones a fondo permitiría determinar el destino de los recursos, de modo que se atiendan las necesidades de las personas por igual y no sea un acuerdo con los representantes de localidades afectadas.

Según las entrevistas, contar con un bolsón permite adecuar el gasto conforme a la planificación y así administrar y asignar los recursos donde sea más necesaria su implementación. Por medio de la identificación de gastos fijos y gastos sociales, es posible contar con justificaciones válidas y fáciles para flexibilizar el gasto. Para el efectivo funcionamiento del Sector Público, es necesario que el gobierno cuente con los insumos necesarios para que se puedan cumplir los programas, proyectos y estrategias diseñados en las políticas públicas, sobre todo en materia de gasto social. El principal instrumento actual con que se cuenta para la realización de programas, proyectos y estrategias es la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Número 57-92).

El Decreto Número 57-92 fue recientemente reformado en el Decreto 9-2015 Ley de Compras del Estado, con la finalidad de atender las peticiones de la población, en busca de transparencia en el gasto. Las reformas incluyen los temas de transparencia y justicia, sin embargo, muchas entidades del Sector Público han manifestado su inconformidad debido a

la falta de capacitación y de un reglamento para su implementación, dificultándoles continuar con normalidad sus respectivas labores.

Se identifica entre las problemáticas principales, con respecto a las ineficiencias de la ley: 1) la presión en el tiempo para la aprobación de la ley, 2) la falta de reglamento, formularios, sumado a la obligatoriedad del Instituto Nacional de Estadística (INE), pese a sus limitadas capacidades, de crear una base con precios de referencia, y algunos aspectos funcionales y administrativos del sitio web www.guatemcompras.gt, un sitio web caracterizado por su abandono progresivo. Cabe destacar de esta situación, por ejemplo, los bajos niveles de ejecución presupuestaria en carteras del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el MIDES, a lo largo del 2016.

La actualización de la Ley de Compras del Estado tiene la dificultad de que las nuevas propuestas implican y requieren por consiguiente, la reforma de otras leyes y la actualización de sus protocolos, que por el reducido tiempo entre la aprobación y la implementación, no han podido realizarse. Como resultado, se obtuvieron nuevas ineficiencias que impiden el ágil funcionamiento de las contrataciones de diversas entidades en todo el país.

Los diferentes organismos del Sector Público deben presentar el formato completo de sus Planes Operacionales Anuales (POA), así como los Planes Anuales de Compras (PAC), en donde especifiquen todas las compras y contrataciones para el año. Por tanto la utilización del portal de compras del Estado debe reflejar las intenciones de cumplimiento de dichos planes. Esto es de vital importancia para alcanzar una planificación estructurada del presupuesto, promoviendo por tanto, el gasto público social. Sin embargo, en muchos organismos públicos, centrales o autónomos, la previa planificación a las contrataciones es reducida y en reiteradas ocasiones responde a la improvisación y no a una planificación estructurada.

El proceso de contratación, según lo explica Marvin L. Flores (de Acción Ciudadana), se compone de 6 etapas: 1) planificación, 2) diseño de pliegos licitatorios, 3) llamado a licitación, 4) apertura de ofertas, 5) evaluación de ofertas y 6) ejecución del contrato. Adicional a ello, durante la capacitación en el tema "*Ley de Contrataciones del Estado y sus modificaciones más recientes*" (Decreto # 9-2015)¹⁷, Flores desarrolló estas etapas, que pueden resumir en el siguiente cuadro (Flores, 2016):

Cuadro 6
Etapas del proceso de contratación en el Estado de Guatemala

Etapa	Descripción
1. Planificación	En la etapa de planificación las organizaciones del Estado crean el proyecto con sus generalidades y las temáticas específicas que deben resolver. Según indica Acción Ciudadana (2016), esta es la etapa más propensa a la corrupción, debido a que muchas empresas que proveen el servicio pueden ser propiedad de alguna autoridad de la institución, por lo que la contratación pudiera estar dirigida a que el contrato lo obtenga dicha empresa. Esta etapa es la más importante debido a que debe realizarse conforme a la programación de la ejecución del presupuesto anual, así como considerarse la participación de la sociedad civil para la detección de las necesidades comunitarias.
2. Diseño de pliegos licitatorios	En esta etapa se forman los pliegos que se colocarán en guatemcompras.com , en donde se especifican los tiempos de entrega, los requisitos necesarios como condiciones de calidad, cantidades o la experiencia necesaria. El sistema no cuenta con modelos de contratos y esto permite que las condiciones y especificaciones técnicas no sean las indicadas para el proyecto que se busca realizar. El mayor riesgo durante la etapa de planificación es que el Estado favorezca a una empresa y exija de un modo preciso y detallado la forma en que las empresas deben presentar sus ofertas y cómo deben de ofrecer el servicio, limitando así la competencia.

¹⁷ El curso fue impartido por el Proyecto Participación Cívica en 4 sesiones de 4 horas cada una, el 26 de mayo, el 2, 9 y 16 de junio de 2016.

Desafíos del Gasto Público Social

3. Llamado a licitación	<p>Durante la etapa de llamado a licitación, se invita a las empresas para que se preparen para la colocación de sus ofertas y documentos complementarios. La apertura de ofertas consiste en que en www.guatecompras.gt las empresas puedan subir toda la documentación necesaria para participar en la contratación. Las empresas deben tener sus estados financieros al día con la SAT antes de enviar su respectiva documentación. Diferentes modalidades se han propuesto para esto como es la subasta inversa o la modalidad con llave en mano.</p> <p>Las empresas tienen la posibilidad de realizar las preguntas que sean necesarias durante esta etapa y el contratante tiene la responsabilidad de responderlas. En este paso del proceso, los auditores sociales tienden a estar atentos a las condiciones impuestas por las empresas, dado que pueden limitar la libre competencia y participación sin restricciones.</p> <p>Una de las principales dificultades durante esta etapa es que el llamado se realice de forma masiva y de modo amplio, con el objetivo que la convocatoria sea lo más acertada posible. Destaca entre los riesgos que se observan en esta etapa, la definición del plazo para presentación de documentos por parte de las empresas, ya que este puede ser insuficiente e irrazonable para la colocación de las propuestas por parte de las empresas.</p>
4. Apertura de ofertas	<p>Esta etapa puede iniciarse una vez concluido el llamado a licitación, hacerlo previamente a esto es una falta. Es necesario seguir el procedimiento adecuado para asegurar la oferta y garantizar el espacio de las ofertas presentadas por las empresas. La apertura de las ofertas media vez ha concluido el llamado a licitación, permite que la información no sea tratada con discrecionalidad, así como aventajando a ciertas empresas con información privilegiada.</p> <p>Para realizar la apertura de ofertas de forma transparente es necesario que estas se lean a puertas abiertas y que la información que se dé a conocer sea la pertinente para la sociedad civil.</p>
5. Evaluación de ofertas	<p>Los contratantes, una vez concluida la etapa de apertura de ofertas, evalúan las opciones de ofertas que recibieron conforme a las especificaciones que asignaron en la etapa de planificación. Es obligatorio que el sistema de evaluación sea cuantificable y coherente, conforme a los criterios y objetivos que se establecieron en la etapa de planificación.</p> <p>Por medio de comités de evaluación es que se califican a las empresas y colocan los puntajes, cumpliendo con el análisis técnico necesario para aprobar correctamente la empresa ganadora. Es muy importante que esta etapa se realice con todo el profesionalismo del caso, que evite conflictos de intereses de los evaluadores, así como que se realicen evaluaciones completas y específicas de todo el proceso que trabajó el comité.</p> <p>En esta etapa es donde más inconformidades pueden ser presentadas por las empresas que no ganaron la contratación, especialmente en el caso de que no se explique en las actas las razones lógicas y técnicas del rechazo para el contrato.</p>
6. Ejecución del contrato	<p>Finalmente, se concluye con la puesta en marcha del contrato, momento en el cual concluye el uso del sistema de compras del Estado. Es importante que la entidad contratante desde la etapa de planificación, cuente con la capacidad de supervisión sobre lo pactado.</p>

Nota. Adaptado del curso *Ley de Contrataciones del Estado y Sus Modificaciones Más Recientes (Decreto #9-2015)*.

Según se avanza en el proceso (etapa por etapa), se es menos propenso a actos de corrupción y se transparenta la ejecución. La capacidad de identificación de las etapas de una contratación del Estado es fundamental para un eficiente uso de los recursos y el beneficio social, ya que durante toda la ejecución se debe estar sujeto a la libre competencia. Los términos de referencia (TDR) sirven para especificar las necesidades que la institución tiene; y el por qué y cómo desea realizar la contratación. Las condiciones impuestas por las organizaciones del Estado deben ser realistas y especificadas correctamente, para no prestarse al clientelismo o malversación de fondos.

Las principales modalidades de compra y contratación son:

Cuadro 7
Modalidades de compras y contrataciones vigentes del Estado

Compra de baja cuantía		Compra directa		Cotización		Licitación
Q0.00-Q10.000	<	Q10,000-Q90,000	<	Q90,000-Q900,000	<	Q900,000 en adelante
Consiste en la adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios. La responsabilidad al utilizar esta modalidad es de quien autorice la adquisición pública. Las compras y su información complementaria deben publicarse en GUATECOMPRAS.		Consiste en la compra directa a través de una oferta electrónica en el sistema de GUATECOMPRAS. Para la recepción de ofertas deberá mediar un plazo no menor de un día hábil.		Las cotizaciones se dan a partir de los Q90, 000 hasta los Q900, 000.		La licitación equivale a todas las compras que superan este monto.

Nota. Adaptado del artículo 43. Modalidades especiales de la *Ley de Contrataciones del Estado* y del curso *Ley de Contrataciones del Estado y sus reformas*.

La utilización de la Ley y la Política de Compras del Estado se ha realizado en forma desentonada con sus funciones específicas para el cumplimiento del desarrollo social, ya que se ha prestado para el enriquecimiento ilícito de empresas y “empresas de cartón¹⁸”, por medio de la manipulación de los términos de referencia, el clientelismo de la administración pública, así como por el encubrimiento dentro de la construcción de obra pública, prestación de servicios y venta de insumos.

¹⁸ Término que se utiliza para describir la acción de crear una empresa que no cumple funciones y recibe un pago por alguna negociación ilícita o por lavado de dinero.

Conclusiones

En la teoría económica, el gasto público social tiene la finalidad de atender las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad, por medio de la implementación de fondos del Estado en programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras. El gasto público social debe tener una administración coherente, eficiente, focalizada y con capacidades evaluativas. En el caso práctico de Guatemala, se ha podido observar que el clientelismo político y la corrupción han sido impedimentos para que el gasto público social se realice de la manera más eficiente posible.

En el tema de salud y educación, se logró identificar a través de las entrevistas que existen vicios en el registro del presupuesto de sus carteras. Además de que la información disponible no permite llevar a cabo evaluaciones de impacto.

El gasto público social en materia de salud en el 2015, alcanzó solo el 1.5% del PIB. Esto es inadecuado para atender la alta demanda social de salud pública, sobre todo después de la crisis política del 2015.

Por su parte, el sector educación ha mostrado altas deficiencias en calidad educativa como en inversión y en infraestructura óptima para los estudiantes. En promedio, el gasto social en educación los últimos 15 años alcanzó un valor de 2.79% del PIB, sin embargo este se destina principalmente a funcionamiento y no es posible determinar los costos unitarios tanto en área urbana como rural.

Según se expresó en las entrevistas respecto al tema del gasto público social en vivienda, existe un déficit de millón y medio de viviendas, de los cuales el 80% es cualitativo. Las prioridades identificadas para atender fueron: 1) abastecimiento de agua, agua potable y servicios, 2) urbanización, 3) salud, 4) alumbrado y 5) desarrollo comunitario. Dentro del Presupuesto destaca que en el periodo de 1995 a 2015 se destinó en promedio 1.23% de los ingresos tributarios para el mejoramiento de este sector.

El gasto en seguridad para el periodo 2000 – 2015, muestra un promedio de 0.75% del PIB. Este indicador es alarmante por la creciente demanda de la población para reducir los índices de violencia del país.

A pesar de que desde la firma de los AP se ha logrado alcanzar en algunos años los objetivos presupuestarios planteados en materia de gasto público social, la calidad de los servicios sociales no cumple con las expectativas de la población. Guatemala aún no concreta una realización del presupuesto que esté claramente vinculado a indicadores que determinen la calidad del gasto público social en el marco del cumplimiento de los objetivos trazados en los AP y los ODS.

El gasto público social no ha alcanzado los resultados esperados, lo cual se ha reflejado en el incremento de la pobreza. En los últimos 15 años el gasto público social no ha llegado a los niveles necesarios para abastecer la necesidad de la población más vulnerable en los sectores de salud, educación, seguridad y vivienda.

Un elemento característico del gasto público es lo que se denomina “restricciones presupuestarias”. Estas consisten en los destinos específicos del gasto público consignados en leyes de orden general como la Constitución Política de la República o normativas específicas. Tales restricciones impiden mover más recursos hacia otros sectores, lo que en teoría estructura la forma del gasto, pero endurece la flexibilidad del uso de los fondos públicos.

La inversión pública no responde a las necesidades del país en materia de infraestructura productiva, especialmente la que beneficia a la población que se encuentra en condiciones de pobreza. En su mayor proporción, el presupuesto nacional se destina a atender el gasto de funcionamiento, lo que reduce las posibilidades de reorientar el gasto para fortalecer la inversión pública. El gasto en inversión ha registrado durante los últimos años una tendencia descendente, asimismo el gasto en funcionamiento ha registrado tasas positivas de crecimiento interanual pero con tendencia a disminuir.

Recomendaciones

Es necesario retomar en el corto plazo los principios y compromisos del Pacto Fiscal a través de una reforma fiscal que se traduzca en mejor calidad del gasto público, mayor transparencia en la gestión pública, una eficiente administración de los bienes del Estado, el incremento de los ingresos y un manejo conveniente de la deuda pública, entre otros. Adicionalmente, la SAT debe continuar con el fortalecimiento de sus acciones a fin de recuperar la moral tributaria de la ciudadanía.

En el sector de educación, se recomienda que se realice primordialmente un análisis de costos de las escuelas en el área rural, donde se identifique explícitamente el gasto de promoción de la educación. Además debe de invertirse en mejorar la calidad del aprendizaje, previamente a centrarse en la cobertura. Es necesaria también la realización de perfiles base para graduandos, que indiquen las características mínimas óptimas a las que deben aspirar los estudiantes al finalizar sus estudios. En el caso de salud, es necesario elaborar un diagnóstico detallado de la problemática que se enfrenta, lo cual implica contar con registros de infraestructura, personal e inventarios, entre otros.

En vivienda, es necesario que el gasto público social se realice de la mano de un proceso de rendición de cuentas, de modo que efectivamente cumpla su función. La seguridad requiere del fortalecimiento de las entidades encargadas de dar este servicio, lo cual representa proveerles de más recursos financieros y tecnológicos. Los procedimientos de las instituciones deben ser adecuados, asegurando a los ciudadanos un servicio oportuno y de calidad.

Es necesario que se reevalúe el concepto de registro del gasto. Para una mejor gestión es imperativo que dentro de las cuentas pueda distinguirse qué es gasto y qué es deuda, además de que permita determinar con exactitud y prontitud los rubros de costos fijos y costos variables. Es importante que la administración pública cuente con los insumos que sirvan para producir evaluaciones de impacto del gasto público social, incluso la relación costo beneficio, lo cual será útil para la planificación futura de su presupuesto.

En la actualidad ya se utiliza la Ley de Contrataciones del Estado, sin embargo es necesaria la creación programada de reglamentos específicos para el efectivo procedimiento de contratación en el portal de Guatecompras. Asimismo, es fundamental que desde la formulación de leyes de este tipo se genere un espacio para la debida preparación, creación de reglamentos y protocolos de las entidades involucradas, con la finalidad de evitar inconvenientes, como ha sucedido en el caso de las compras relacionadas con el sector de la salud.

Es imperativo garantizar la separación entre el gasto público social y los objetivos clientelares de carácter político, en la ejecución del gasto social deben respetarse los criterios técnicos.

Debe continuar fortaleciéndose la ejecución de presupuesto por resultados, lo cual demanda una mejor coordinación entre las entidades públicas en la ejecución de los recursos que son escasos. Para ello es necesario tener como meta los objetivos de las políticas públicas en términos de recursos financieros.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (14 de 01 de 1986). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala, Guatemala: Estado de Guatemala.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *¿Tiempos de ajustar el rumbo? Opciones de políticas ante el cambio en el entorno externo en Centroamérica y República Dominicana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (04 de abril de 2016). *Guatemala Panorama general*. Recuperado el 06 de junio de 2016, de <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Barcelata, H. (2002). Política Social y Gasto Público. En H. Barcelata, *Las Finanzas públicas en México. 1988-2006* (págs. 86-88). Malaga: Grupo Eumednet.
- Civil Society for Accountable Governance and Citizen Security. (2016). Curso: Ley de Contrataciones del Estado y Sus Modificaciones Más Recientes (Decreto #9-2015). *Mapa de riesgos de los procesos de contratación pública* (págs. 2-7). Guatemala: Guatemala Project Training (1069) y Acción Ciudadana.
- Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. (2003). *El gasto público en cumplimiento de los principios y compromisos del Pacto Fiscal*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *Gestión de Programas Sociales en América Latina -Volumen I-*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. (2015). *Financiamiento de la Política en Guatemala*. Guatemala: Naciones Unidas.
- Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral. (2012). *Plan para Activación y Adecuada la política Nacional de Desarrollo Rural Integral*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Comisión Técnica del Pacto Fiscal. (2000). *Política Fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. Guatemala.
- Congreso de la República. (1991). *Ley de Educación Nacional Decreto Legislativo No. 12-91*.
- Congreso de la República. (1992). Decreto Número 57-92. *Ley de Contrataciones del Estado*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Congreso de la República. (2001). Decreto 42-2001. *Ley de Desarrollo Social*. Guatemala, Guatemala: Congreso de Guatemala.
- Congreso de la República. (2002). Decreto Número 11-2002. *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala, Guatemala, Guatemala: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2002). Decreto Número 14-2002. *Ley General de Descentralización*. Guatemala, Guatemala, Guatemala: Congreso de Guatemala.
- Congreso de la República. (2015). Decreto 9-2015. *Ley de Contrataciones del Estado y sus reformas*. Guatemala: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2016). Decreto 37-2016. *Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Díaz, R. (03 de 2012). *Sistema de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dirección Técnica del Presupuesto. (2013). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala 5ta. Edición*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Dornbusch, R. & Fischer, S. (1995). *Curso breve de macroeconomía*. Madrid: ed. McGraw-Hill.
- Espina, C. (12 de 05 de 2016). *Meses después, Morales presenta su plan de gobierno*. elPeriódico, pág. online.
- Flores, M. (2016). Curso: Ley de Contrataciones del Estado y Sus Modificaciones Más Recientes (Decreto #9-2015). *Mapa de riesgos de los procesos de contratación pública* (págs. 2-7). Guatemala: Civil Society for Accountable Governance and Citizen Security y Acción Ciudadana.
- Gobierno de Guatemala. (2001). *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2004). *¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país. Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005*. Guatemala : Gobierno de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2006). *Estrategia de Reducción de Pobreza, Guate Solidaria Rural*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca & Naciones Unidas. (1996). *Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. (págs. 1-28). México D.F.: Acuerdos de Paz.
- Hemming, R.; Kell, M. & Mahfouz, S. (2002). *The Effectiveness of fiscal Policy in Stimulating Economic Activity -A Review of the Literature*. Washington: International Monetary Fund.

- Hernández, V., Pira, J. P., Navas, A., & Castillo, D. (2015). *El desempeño de la actividad empresarial y su relación con el medio ambiente*. Guatemala: ASIES.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- International Monetary Fund. (2014). *Fiscal Monitor: Public Expenditure Reform, Making Difficult Choices*. Washington: International Monetary Fund.
- Martínez, J. F. (13 de septiembre de 2016). Entrevista en el tema de Gasto Público Social. (P. Prado, & A. Navas, Entrevistadores)
- Martínez, R. & Paz Collinao, M. (2010). *Gasto Social: modelo de medición y análisis para América latina y el caribe*. Santiago: CEPAL.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Informe cuatrimestral de la política social y programas sociales del MIDES*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Programas Social*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de <http://mides.gob.gt/programas/blue/bono.html>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 12 de 05 de 2016, de Inicio/ ¿Quiénes Somos?: <http://mides.gob.gt/quienes-somos>
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2016). *Iniciativa de Ley para la viabilización de la ejecución presupuestaria y sustitución de fuentes de financiamiento al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2016*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Naciones Unidas. (2009). Dinámica del Gasto Social, las transferencias monetarias y los programas de transferencia condicionadas. En CEPAL, *Panorama social de América latina 2009* (págs. 1-67). Santiago: CEPAL.
- Osberg, L.; Smeeding, T. & Schwabish, J. (2003). *Income Distribution and Public Social Expenditure: Theories, Effects and Evidence*. The Russell Sage Foundation.
- Paredes, F. (26 de agosto de 2016). Entrevista en el tema Gasto Público Social. (P. Prado, & A. Navas, Entrevistadores)
- Quintela, C. (19 de enero de 2016). Salarios de trabajadores del Congreso salen a luz. el Periódico, págs. <http://elperiodico.com.gt/2016/01/19/pais/salarios-de-trabajadores-del-congreso-salen-a-luz/>.
- Ramos, J. (16 de junio de 2016). *Pérez Molina y Roxana Baldetti despilfarraron Q302.7 millones*. Prensa Libre, págs. <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/perez-molina-y-roxana-baldetti-despilfarraron-q3027-millones>.
- Resico, M. (2011). *Introducción a la economía social de mercado*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Romero, W. (2009/2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009*. Guatemala: PNUD.
- Secretaría de la Paz, Presidencia de la República. (s.f.). *Los Acuerdos de Paz*.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2002). *Informe anual: Política de Desarrollo Social y Población*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2006). *Estrategia de Reducción de Pobreza -Guate solidaria rural*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2009). *Sistema de Consejos de Desarrollo -SISCODE-*. Recuperado el 27 de 04 de 2016, de [http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.indice)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2012). *K'atun 2032*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2016). *Política General de Gobierno 2016-2020*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Shojai, S. (1999). *Economic growth and fiscal imbalances*. En S. Shojai, *Budget Deficit and Debt: A Global Perspective* (pág. 105). Praeger.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2008). *Memoria de Labores 2007*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2016). *Estadísticas Tributarias*. Recuperado el 20 de junio de 2016, de Indicadores Generales: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/334-indicadores-tributarios.html>
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2016). Medidas de fortalecimiento de Transparencia, Control y Facilitación. *Fortalecimiento de la Transparencia en la Gestión de Devolución de Crédito Fiscal*. Guatemala: SAT.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2009). *Qué es la SAT*. Recuperado el 09 de 08 de 2016, de Fundamento Legal de la creación de la Institución: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/institucion/que-es-la-sat.html>



Think Tank Initiative
Iniciativa Think Tank



Konrad Adenauer
Stiftung