

**RA-89**



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

**GUATEMALA:  
EVALUACIÓN DE  
POLÍTICA ECONÓMICA  
2000-2003**

**Revista ASIES  
No. 2 2004**

Coyoy, Erick, et al.  
Guatemala: evaluación de política económica  
2000-2003. -- Guatemala: ASIES, 2004.

79 p. (Revista ASIES, no. 2)

1. POLÍTICA ECONÓMICA. 2. INVESTIGACIÓN  
ECONÓMICA. 3. GUATEMALA. 4. Título



**EDITOR**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

Tel: 332-2002, 3347178/9, 3310814

Fax: 3602259

[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

[asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

**DIRECCIÓN**

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2004

Esta publicación es posible gracias a la cooperación de la  
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala



**GUATEMALA:  
EVALUACIÓN DE  
POLÍTICA ECONÓMICA  
2000-2003**

**Revista ASIES  
No. 2 2004**

## Indice

Presentación	5
El rol de la planificación	6
La función de coordinación	
Políticas de la Administración 2000 – 2003	7
1. Crecimiento económico y pobreza	11
2. Inversión y empleo	17
3. Comercio exterior y competitividad	23
4. Política Fiscal	27
4.1 Ingresos tributarios	28
4.2 Gasto público	32
4.3 Déficit fiscal	36
4.4 Deuda pública	39
4.5 Recursos de privatizaciones	40
5. Política Monetaria	42
5.1 Inflación	43
5.2 Tipo de cambio	47
5.3 Tasas de interés y crédito bancario	50
6. Modernización Financiera	52
Balance general	57
Desafíos para la nueva administración gubernamental	63
Crecimiento económico y pobreza	65
Inversión y empleo	66
Comercio exterior y competitividad	
Política Fiscal	67
Política Monetaria	68
Modernización financiera	
Anexo: Principios del Pacto Fiscal	69

# Guatemala: evaluación de política económica 2000-2003

Erick Coyoy \*  
Con la colaboración del Departamento  
de Investigaciones y Consultoría Económica

## Presentación

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, pone a disposición de la sociedad guatemalteca esta revisión de los compromisos y avances en materia de política económica para el período 2000 – 2003, de acuerdo al desenvolvimiento de los principales indicadores macroeconómicos. El estudio parte de los objetivos y acciones planteadas al inicio de la administración gubernamental que fungió en este mismo período, y dados a conocer en diversos documentos sobre la materia.

La evaluación del cumplimiento de metas y objetivos se considera de particular importancia porque forma parte del ciclo de las políticas públicas, posterior a las fases de diseño y ejecución. El proceso de evaluación además de permitir un balance de los resultados, da lugar a la identificación de aspectos que una nueva administración gubernamental deberá promover para un mayor crecimiento económico con oportunidades para toda la población.

Aun cuando el documento se limita al aspecto de política económica, se reconoce la importancia de extender este tipo de ejercicio a todo el espectro de política pública. A este respecto, cabe destacar que los resultados obtenidos de la gestión pública, identificados en períodos presidenciales de cuatro años, dependerán en gran medida de la planificación y coordinación estratégica llevadas a cabo por los actores del sector público. A estos dos elementos estará condicionado el cumplimiento satisfactorio de las funciones asignadas al Estado, contenidas en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz.

---

\* Investigador económico de ASIES. Especialista en Macroeconomía Aplicada por la Universidad Católica de Chile. Fungió como subdirector de políticas económicas y director de políticas económicas y sociales de SEGEPLAN.

## El rol de la planificación

En los últimos años ha existido una creciente revalorización de los procesos de planificación estratégica aplicados a la administración pública. Documentos como el *Marco Integral de Desarrollo* del Banco Mundial y *Retomar la Agenda de Desarrollo* de la CEPAL, destacan la importancia de esta práctica, siempre y cuando los países cuenten con una visión de largo plazo, que considere los distintos aspectos relevantes para el desarrollo, y que a la vez sea asumida por todos los actores de la sociedad.

En el camino hacia una administración pública efectiva se necesita transitar del esquema tradicional de planificación de corto plazo hacia uno dentro del contexto global y tendencias de largo plazo. De esta forma se desarrollará la capacidad de respuesta a una realidad constantemente cambiante.

El proceso de planificación, por tanto, requiere que se adopten decisiones en cinco áreas:<sup>1</sup>

- Visión, ideales, valores o aspiraciones que guíen los esfuerzos;
- forma de inserción del país en el contexto internacional;
- entidades involucradas, así como reglas del juego, incentivos y regulaciones;
- definición de actividades económicas y sociales por realizar y por tanto, de prioridades, secuencias, opciones y disyuntivas (*trade-offs*); y,
- forma de asignar los recursos humanos, financieros y físicos.

## La función de coordinación

Un factor esencial para el éxito de la planificación es el de coordinación, que requiere no sólo capacidad técnica, sino también habilidad política; su práctica se traduce en una mayor eficiencia en el

<sup>1</sup> *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un nuevo consenso en América Latina*. CEPAL. Serie de Gestión Pública No. 28. Diciembre de 2002.

cumplimiento de las funciones del Estado (evita la duplicidad de esfuerzos y el incremento de costos), pero el reto mayor es el de integrar las políticas y acciones de gobierno dentro de una visión de conjunto y con un horizonte de largo plazo.

Importante es visualizar el éxito de la acción pública en su conjunto y no de forma parcial o sectorial. Así, más que una tarea de compatibilización de actividades y programas, la coordinación debe hacerlo en función de un objetivo mayor, plenamente identificado por los distintos participantes del desarrollo.<sup>2</sup>

La coordinación implica el establecimiento de prioridades y responsabilidades que faciliten la ejecución y seguimiento de políticas públicas (económicas, sociales, ambientales). Las prioridades establecidas servirán de hilo conductor en el proceso de toma de decisión en los diferentes campos de la acción pública.

## Políticas de la Administración 2000 – 2003

En su discurso de toma de posesión, el presidente Alfonso Portillo afirmó que la acción pública de su gobierno estaría basada en cinco grandes pilares, a saber:

- Consolidación de la democracia y reconciliación nacional en un Estado democrático de derecho, tomando como marco el cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
- descentralización del poder del Estado con la finalidad de delegar las decisiones, la administración y los recursos;
- impulso de un crecimiento económico sostenido, basado en reglas claras y estables que estimulen la inversión privada, la libre competencia, la competitividad y la responsabilidad social de los empresarios, en armonía con los derechos fundamentales de los trabajadores;
- políticas orientadas a reducir las desigualdades sociales, étnicas y de género; y,
- lucha frontal para erradicar la impunidad y la corrupción, principales obstáculos para la consecución de un Estado fuerte y eficiente.

<sup>2</sup> *Funciones básicas de la planificación*. Cuadernos del ILPES No. 46. Mayo 2000.

Para darle contenido a estas prioridades, fueron formulados los siguientes documentos de política económica y social:

1. Matriz de Política Económica 2000 - 2004 (mayo de 2000)
2. Matriz de Política Social 2000 - 2004 (agosto de 2000)
3. Recalendarización de los Acuerdos de Paz 2000 - 2004 (noviembre de 2000)
4. Estrategia de Reducción de la Pobreza (noviembre de 2001)
5. Programa Económico con el Fondo Monetario Internacional (marzo de 2002)
6. Política de Desarrollo Social y Población (abril de 2002)
7. Matriz de Seguimiento de los Temas del Grupo Consultivo (abril de 2002)
8. Plan de Acción Económica 2002 - 2004 (junio de 2002)
9. Propuesta de Política de Desarrollo Rural (diciembre de 2002)
10. Programa Económico con el Fondo Monetario Internacional (junio de 2003)

Además de estos documentos de carácter general, existen otros de naturaleza sectorial, como los siguientes:

- Política Agropecuaria 2000 – 2004
- Plan Nacional de Educación 2000 – 2004
- Plan Nacional de Salud 2000 – 2004
- Estrategia Nacional de Turismo

Lejos de que la diversidad de planteamientos logran complementarse y enriquecerse entre sí, éstos reflejan inconsistencia, así como falta de prioridades claras y objetivos definidos en la conducción de la administración gubernamental.

En términos generales se puede afirmar que predominó la duplicidad de esfuerzos y la dispersión de objetivos y metas. Peor

aún, pese a la abundancia de iniciativas, los resultados concretos, en términos de bienes y servicios satisfactorios de las necesidades de la población, fueron limitados. Tal aseveración se evidencia en el aumento de la pobreza extrema, que señala el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003.

A manera de ejemplo de duplicidad de iniciativas, en el año 2001, en forma simultánea, se dio a conocer la Estrategia de Reducción de la Pobreza y se aprobó la Ley de Desarrollo Social (decreto 42-2001 del Congreso de la República); esta última contempla en su artículo 50 la formulación de una Política de Desarrollo Social. En ambas iniciativas se busca atender las demandas mínimas que exige el desarrollo humano, sin embargo, no existe una clara vinculación entre una y otra.

En relación al incumplimiento de compromisos, y pese a que en la recalendarización de los Acuerdos de Paz fue incluida en el cronograma para el año 2001, no se elaboró la estrategia integral de desarrollo rural contemplada en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Hasta finales del año 2002 se presentó un documento preliminar, que atendía principalmente los requerimientos de organizaciones campesinas y de Minugua.

En el nivel sectorial también son evidentes las inconsistencias y la falta de prioridades y objetivos claros. Es así como el Plan Nacional de Salud cuenta con dos versiones, una lanzada al principio del año 2000 y la otra, a finales del año 2001.

En materia propiamente económica, pese a la diversidad de documentos, es posible encontrar una coincidencia con varios de los objetivos planteados originalmente en la Matriz de Política Económica 2000 - 2004. Esto sugiere que las iniciativas de más reciente lanzamiento (el Plan de Acción Económica y los programas acordados con el Fondo Monetario Internacional), más que atender la ampliación y profundización de los planteamientos de política, parecieron atender exigencias de la comunidad internacional para ratificar los compromisos y alcanzar algún grado de cumplimiento.

La presente evaluación de la política económica se hace en función de los contenidos planteados en la Matriz de Política

Económica, en el Plan de Acción Económica y en los Programas Económicos acordados con el FMI para los años 2002 y 2003. En tal virtud, a la luz de las acciones y metas planteadas en estos documentos, se analizarán los resultados alcanzados en cada una de las siguientes áreas:

1. Crecimiento económico y pobreza
2. Inversión y empleo
3. Comercio exterior y competitividad
4. Política Fiscal
5. Política Monetaria
6. Modernización financiera

## 1. Crecimiento económico y pobreza

En lo que al ámbito económico respecta, en la Matriz de Política Económica se planteó: *“El objetivo fundamental de la política económica del gobierno es el de impulsar un crecimiento económico estable y sostenible que se traduzca en un aumento en el nivel de desarrollo humano”*.

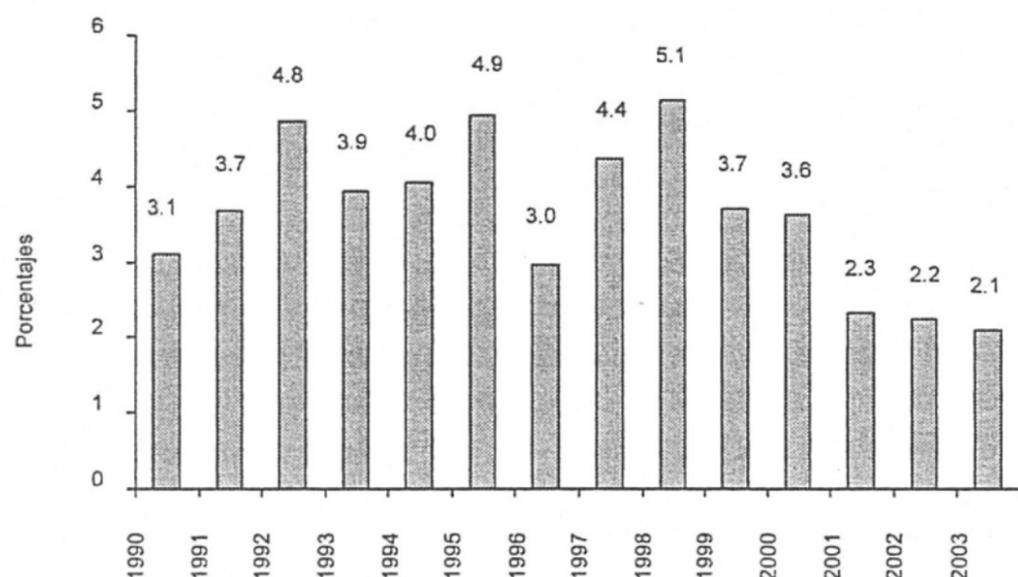
Aunque este objetivo no contempla lo relativo a la magnitud del crecimiento económico que esperaba alcanzarse, los resultados demuestran que no pudo mantenerse el nivel promedio registrado en la década de los años 90 (4.1% anual). Aunque las condiciones internacionales han sido adversas - en detrimento de las exportaciones nacionales, principalmente las de productos tradicionales -, no hubo esfuerzos integrales conducidos por el gobierno para impulsar la recuperación. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que la capacidad de respuesta de las políticas económicas nacionales frente a las adversidades externas ha sido muy limitada.<sup>3</sup>

Las acciones gubernamentales se enfocaron en la estabilidad macroeconómica, dejando al margen otros factores determinantes del crecimiento. Al respecto, distintos autores coinciden en que la explicación del bajo crecimiento económico de los países de América Latina debe encontrarse en atrasos relativos con respecto a otras regiones del mundo, en algunos de los siguientes seis factores:

<sup>3</sup> Balance preliminar de las economías de América Latina 2002. CEPAL. Diciembre 2002.

estabilidad macroeconómica; grado de apertura comercial; nivel de capital humano y del conocimiento; profundidad y calidad del sistema financiero; disponibilidad y calidad de la infraestructura; y calidad de las instituciones y el sistema de gobierno.<sup>4</sup> Una revisión a los distintos indicadores del país permite comprobar que durante el período de esta administración hubo estancamientos o retrocesos - sensibles en infraestructura e instituciones - en algunas de estas áreas, lo cual explicaría la disminución en el ritmo de crecimiento económico.

Gráfica 1  
Crecimiento económico anual  
1990 - 2003



Fuente: elaboración de ASIES con información del Banco de Guatemala

Precisamente, y como consecuencia del magro desempeño económico ya observado en el año 2001, la recuperación del crecimiento fue uno de los temas acordados por el Gobierno de la República con la comunidad internacional, durante la reunión del Grupo Consultivo realizada en la ciudad de Washington D.C., en febrero de 2002.

<sup>4</sup> *Crecimiento y reducción de pobreza: Políticas e instituciones para un mundo globalizado.* Guillermo Perry. Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial. Agosto 2001.

El resultado fue el documento "Plan de Acción Económica 2002 - 2004" (PAE), presentado por el gobierno en junio de 2002. En el documento se señala que: "El Plan de Acción Económica incluye proyectos y acciones específicas orientados a fomentar la inversión productiva, estimular la actividad económica, generar empleo y mejorar la competitividad de la economía nacional."

El PAE se divide en seis componentes:

- Entorno general (programa económico con el FMI y política de transparencia)
- Actualización del marco jurídico de la economía
- Modernización de la infraestructura básica y participación de capital privado en activos públicos (programa de concesiones)
- Estímulo al desarrollo productivo
- Atención a los municipios con mayor incidencia de pobreza
- Modernización del marco institucional

Los componentes más importantes del PAE están orientados a generar un apropiado clima de negocios (programa económico con el FMI, política de transparencia, actualización del marco jurídico de la economía y modernización del marco institucional), y a desarrollar infraestructura de apoyo a la producción (programa de concesiones). Sin embargo, una vez presentado el programa, no se obtuvieron resultados concretos en la ejecución de estos componentes, con excepción del programa económico acordado con el FMI en el año 2002.

Además de los factores políticos que incidieron en el escaso impulso al PAE, una de sus mayores limitaciones es que presenta un conjunto de acciones dispersas, algunas de ellas correspondientes a iniciativas y compromisos previos (como el Plan Puebla Panamá, los temas acordados en el Grupo Consultivo, y el acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional), y no una propuesta integral para la recuperación del crecimiento económico. A pesar de ello, es interesante observar que el Estado no sólo reconoce la necesidad de encontrar formas alternas de financiar proyectos de infraestructura, sino también reconoce la importancia de promover medidas que incrementen la competitividad del país.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo señala <sup>5</sup> que el principal desafío de Centroamérica es definir su estrategia de inserción en los mercados internacionales, a efecto de identificar e impulsar las grandes áreas económicas que puedan promover un crecimiento acelerado en beneficio de toda la población.

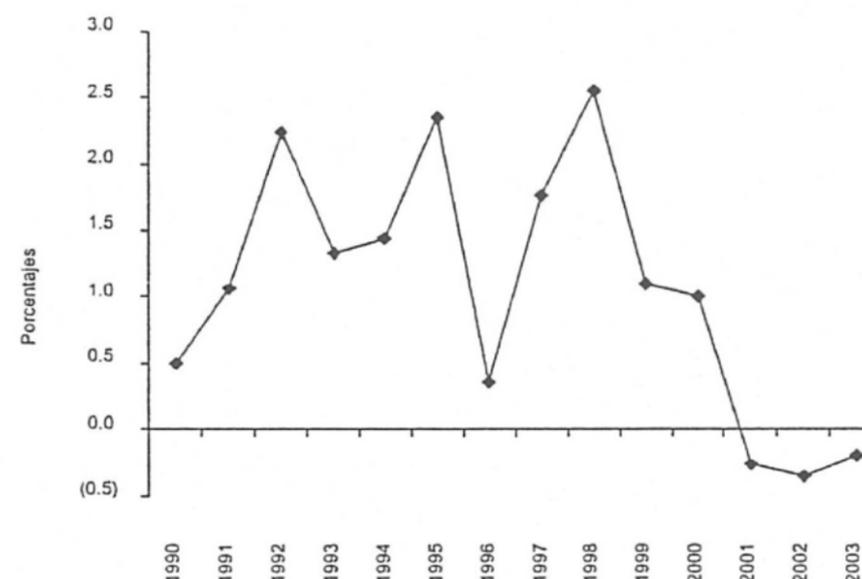
Agrega el organismo que uno de los principales problemas que ha enfrentado el crecimiento es la debilidad de los estados para articular políticas de desarrollo. Entre los papeles ineludibles que debe desempeñar el Estado está el de coordinar decisiones que deben tomarse simultáneamente, y sin las cuales es muy difícil que una economía desarrolle nuevas ventajas en un período razonable de tiempo. Concluye que el desarrollo, en el contexto de economías abiertas como las centroamericanas, consiste justamente en cambiar el patrón de inserción en la economía internacional.

La poca efectividad de las acciones promovidas, de cara a un difícil contexto internacional, resultó en un crecimiento económico inferior al crecimiento poblacional (estimado en 2.6% anual).

Por tres años consecutivos (2001 a 2003) la producción nacional promedio por habitante muestra variaciones negativas que han incidido en el deterioro de las condiciones de vida de la población y como consecuencia, en el incremento de la pobreza en el país. Estimaciones realizadas por el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, señalan que la pobreza extrema en el país aumentó de 15.7% en el año 2000 a 21.5% en 2002. En el área rural este incremento fue mayor: de 23.8% a 31.1%, en los mismos años.

<sup>5</sup> *Las economías de los países centroamericanos: evolución y desafíos de largo plazo*. BID. Noviembre 2002.

Gráfica 2  
Variación anual del PIB real por habitante  
1990 – 2003



Fuente: elaboración de ASIES con información del Banco de Guatemala

La niñez es el sector más afectado por este deterioro de las condiciones de vida. En Guatemala, la mitad de los menores de 5 años son desnutridos, y cuatro de cada cinco niños desnutridos son pobres. <sup>6</sup> Existe una estrecha relación entre desnutrición infantil y pobreza, la cual es confirmada por el informe de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002, en el cual se señala que: “*En Guatemala los indicadores de estado nutricional reflejan no sólo las condiciones de salud de la población, sino también las limitantes de desarrollo y la pobreza de toda la población*”.<sup>7</sup> La desnutrición afecta no sólo el crecimiento físico de la niñez sino también su desarrollo mental. De esa manera se limita su potencial para alcanzar el éxito en el proceso educativo y en las actividades laborales en la vida adulta.

<sup>6</sup> *Salud, desnutrición y pobreza*. Programa de Estudio sobre la Pobreza en Guatemala. Banco Mundial 2002.

<sup>7</sup> *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002*. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social e Instituto Nacional de Estadística. Marzo 2003.

Cuadro 1  
**Pobreza extrema y desnutrición infantil según área  
 de residencia**  
 2000 y 2002

Area	Pobreza extrema		Desnutrición infantil	
	2000	2002	2000	2002
Total nacional	15.7%	21.5%	43.1%	49.3%
Area urbana	2.8%	4.9%	30.7%	36.5%
Area rural	23.8%	31.1%	49.1%	55.5%

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2000; Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003.

Ante este panorama, puede aseverarse que no fue posible cumplir el objetivo fundamental planteado por la Matriz de Política Económica. Si bien se reconoce que las acciones públicas no pueden determinar el ritmo de crecimiento de la economía, sí influyen y, sobre todo, pueden impulsar un patrón de crecimiento favorable a la población en situación de mayor necesidad.

En relación con los vínculos entre crecimiento económico y pobreza, el estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Guatemala plantea que: *“El crecimiento económico es fundamental para expandir las oportunidades económicas de los pobres, ya que cuando los países se enriquecen, la pobreza tiende a disminuir... La capacidad del crecimiento de incidir en las oportunidades que tienen los pobres se ve sujeta no sólo al ritmo del crecimiento, sino también al patrón de crecimiento de la economía (por ejemplo, favorable o desfavorable para los sectores que dan trabajo a segmentos sustanciales de la población pobre)”*.<sup>8</sup> Por ejemplo, la estrategia integral de desarrollo rural contemplada en los Acuerdos de Paz, hubiera contribuido a atenuar los efectos de la crisis del cultivo del café en el país, a través de la generación de nuevas oportunidades de empleo e ingresos para la población.

<sup>8</sup> *Crecimiento económico y pobreza*. Programa de Estudio sobre la Pobreza en Guatemala. Banco Mundial. 2002.

## 2. Inversión y empleo

El factor fundamental para el crecimiento económico es la inversión, tanto en capital físico (plantas de producción e infraestructura pública) como en capital humano. En el caso de la inversión productiva, corresponde al Estado crear las condiciones para que el sector privado asigne recursos que incrementen las posibilidades de producción de bienes y servicios.

Es así como en la Matriz de Política Económica se planteó el objetivo de *“establecer reglas claras, positivas y estables que, en un marco de respeto a los principios fundamentales del mercado, den certeza y confianza a los agentes económicos y permitan así generar condiciones macroeconómicas y de seguridad favorables a la inversión privada nacional y extranjera, dentro de un esquema de fortalecimiento del Estado de Derecho.”* Es decir, promover un clima favorable de negocios.

El Banco Mundial señala<sup>9</sup> que este clima de negocios favorable a la inversión productiva depende de tres factores principales: estabilidad macroeconómica, calidad de las instituciones, e infraestructura pública.

La estabilidad macroeconómica, reflejada en bajos niveles de inflación y déficit fiscal, es necesaria mas no suficiente. Se requieren también resultados positivos en las otras áreas. Es más, en Guatemala deben hacerse los esfuerzos para que la estabilidad esté fundamentada

<sup>9</sup> *Investment climate around the world*. Banco Mundial. Mayo 2003.

en la disciplina fiscal y no, como hasta ahora, en el control de la oferta monetaria. Esto ha tenido consecuencias negativas en la inversión productiva.

La calidad de las instituciones está directamente relacionada a la vigencia efectiva del Estado de Derecho, que garantice la certeza jurídica y la seguridad ciudadana. En efecto, el papel fundamental del Estado para que funcione una economía de mercado es garantizar la certeza jurídica. Cuando ésta no existe, los derechos de propiedad son inciertos, tanto por la dificultad de hacerlos valer en el sistema judicial, como por la existencia de criminalidad y corrupción, lo cual puede significar la pérdida total o parcial de esos derechos. Asimismo, la falta de garantías a la integridad física de las personas también influyen negativamente en la inversión y, por esta vía, en el crecimiento económico.

Precisamente en este aspecto se encuentra el mayor obstáculo a la inversión productiva en la actualidad. La descertificación de Guatemala por parte del gobierno de los Estados Unidos al principio del año 2003, debido a su falta de apoyo al combate del narcotráfico, es el más claro indicador de los rezagos en cuanto al respeto de la ley y del marco institucional.

La inversión pública en infraestructura es complementaria a la inversión productiva y, en el caso de Guatemala, las deficiencias en esta materia también condicionan las posibilidades de su desarrollo. Actualmente no sólo se han estancado los niveles de inversión pública sino que, debido a la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de fiscalización, los limitados recursos disponibles no han sido ejecutados de manera adecuada; esto ha repercutido en el deterioro de la calidad de la infraestructura, principalmente de la red vial.

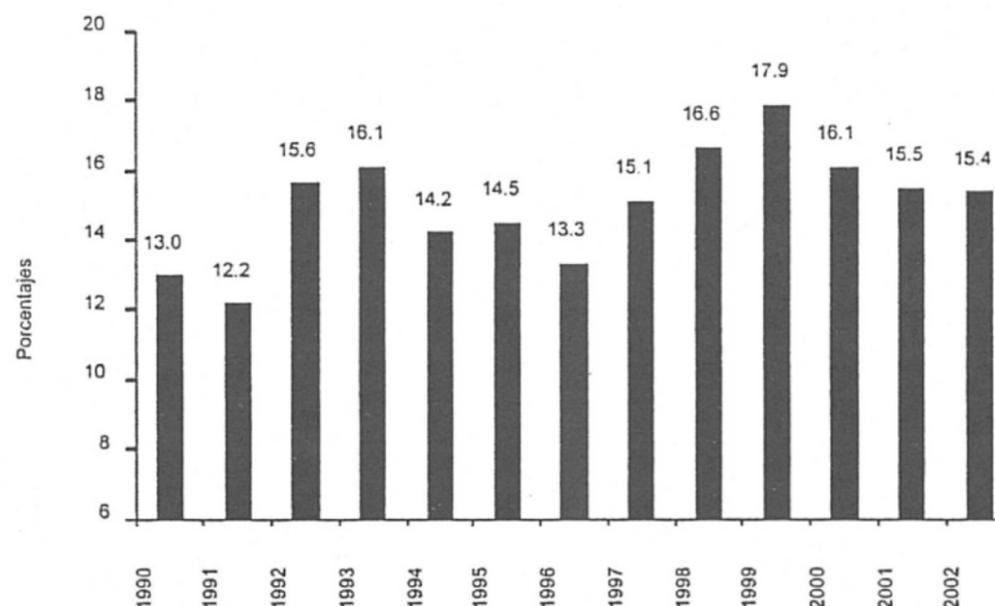
La inversión, tanto pública como privada, es importante no sólo porque constituye un incremento a la capacidad instalada de producción, sino porque las importaciones de maquinaria y equipo son de los principales medios en países en desarrollo para adquirir tecnología.

El BID coincide con este análisis y destaca que los principales determinantes de la inversión productiva son la vigencia del Estado de

Derecho y el desarrollo del sistema financiero. Por lo tanto, además de garantizar la certeza jurídica y el respeto de la ley, se debe impulsar la modernización financiera que derive en una eficiente intermediación entre ahorro e inversión.<sup>10</sup>

Guatemala aún se encuentra bastante distante de los niveles de inversión productiva que permitirían alcanzar un crecimiento económico sostenido. Como consecuencia de estos menores niveles de inversión, se ha registrado un deterioro en las condiciones de empleo de la población.

Gráfica 3  
Inversión total como porcentaje del PIB  
1990 – 2002



Fuente: elaboración de ASIES con información del Banco de Guatemala

Según lo reflejan las estadísticas de empleo por categoría ocupacional, entre los años 2000 y 2002, se incrementó el número de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares sin remuneración. Más del 50% de la población ocupada en alguna actividad económica corresponde a estas dos categorías, a efecto de lograr la subsistencia, ante la falta de oportunidades en el sector formal de la economía.

<sup>10</sup> *Las economías de los países centroamericanos: evolución y desafíos de largo plazo.* BID. Noviembre 2002.

El empleo en la economía informal (microempresas con 5 o menos trabajadores y trabajadores individuales) se incrementó de 67.6% a 71.3% entre estos mismos años. Al mismo tiempo, se redujo el número de trabajadores del sector privado y el de jornaleros agrícolas.

Cuadro 2  
Población ocupada según categoría ocupacional  
2000 y 2002

Categoría ocupacional	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Trabajadores por cuenta propia	1,251,446	27.2	1,488,904	31.1
Trabajadores familiares sin remuneración	885,557	19.2	1,075,982	22.5
Empleados privados	1,267,894	27.6	1,209,730	25.2
Empleados de gobierno	211,710	4.6	187,920	3.9
Jornaleros	549,589	11.9	474,194	9.9
Patrones o empleadores	207,396	4.5	246,908	5.2
Empleados domésticos	155,567	3.4	90,449	1.9
Trabajadores no familiares sin remuneración	72,581	1.6	17,425	0.4
<b>POBLACIÓN OCUPADA</b>	<b>4,601,740</b>	<b>100.0</b>	<b>4,791,512</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2000) y Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2002).

Respecto a las acciones que el sector público debiera impulsar en el ámbito laboral, la Comisión Económica para América Latina distingue entre las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo.<sup>11</sup> Las políticas laborales comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprenden disposiciones relativas a la garantía de derechos como los salarios mínimos, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.

Mediante las políticas de mercado de trabajo, el sector público interviene con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

No obstante este cúmulo de posibilidades de intervención pública, las acciones gubernamentales básicamente se concentraron en la fijación del salario mínimo, e ignoraron las tendencias en el mercado de trabajo. Al respecto, en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2003 se plantea que estos incrementos favorecieron tan solo a un sector relativamente menor de la población.<sup>12</sup> Entre los años 1999 y 2003 el salario mínimo, incluyendo la bonificación incentivo, se incrementó en 92% en el área agrícola y 76% en el no agrícola.

En el ámbito de la micro y pequeña empresa, pese a la creación de un viceministerio encargado del ramo, y a la definición de acciones para el apoyo al sector en el Plan de Acción Económica, no se dieron resultados que tuvieran un impacto significativo. En el informe de labores del tercer año de gobierno,<sup>13</sup> se reporta que través del

<sup>11</sup> *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. CEPAL. Diciembre 2002. Pág. 12

<sup>12</sup> *Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano*. PNUD 2003. Pág. 12.

<sup>13</sup> Presentado por el Presidente de la República al Organismo Legislativo el 14 de enero de 2003.

Programa Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeña y Medianas Empresas se otorgaron créditos por Q 63.5 millones a 4,000 empresarios.

Respecto a la suficiencia de estos recursos, un estudio de la Universidad Rafael Landívar<sup>14</sup> indica que las necesidades anuales de financiamiento de las microempresas con perspectivas reales de crecimiento, alcanzan los US\$300 millones. Esta cifra revela la magnitud del esfuerzo que sólo se podrá lograr con una política integral de desarrollo del sector que articule acciones públicas y privadas, principalmente en materia de recursos financieros para programas de crédito. Se requiere además de capacitación en materia de administración, mercados y comercialización.

<sup>14</sup> Entorno financiero de la microempresa en Guatemala. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, URL, 1998.

### 3. Comercio exterior y competitividad

En materia comercial, el objetivo definido en la Matriz de Política Económica es el de *“promover la inserción de la economía en los mercados internacionales, mediante la ampliación de mercados a la exportación, la intensificación del esfuerzo integracionista y la negociación de nuevos tratados de libre comercio con los países de la Región y del resto del mundo en condiciones de reciprocidad.”* Para alcanzar este objetivo, se plantearon las siguientes medidas concretas:

- Conformación de equipo (gobierno-empresariado) de búsqueda de oportunidades de comercio, de nuevos productos y mercados, atracción de inversiones y negociación de acuerdos.
- Diseño y ejecución de política nacional de inserción en economía mundial.

Actores importantes para la ejecución de estas acciones serían el Consejo Nacional para la Promoción de las Exportaciones (CONAPEX) y el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). Ambas instancias cuentan con representación de los sectores público y privado, por lo que su participación activa habría contribuido significativamente al logro del objetivo. No obstante, no se dio el fortalecimiento ni la participación necesaria a estos foros, ni se formuló la política nacional de comercio exterior, pese a que existen propuestas concretas en la materia, como la presentada por la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT) y las mismas propuestas de CONAPEX.

En el Plan de Acción Económica se plantea que *“con el fin de ampliar en forma sostenida el acceso a los mercados mundiales el Gobierno intensifica los esfuerzos para acelerar procesos de*

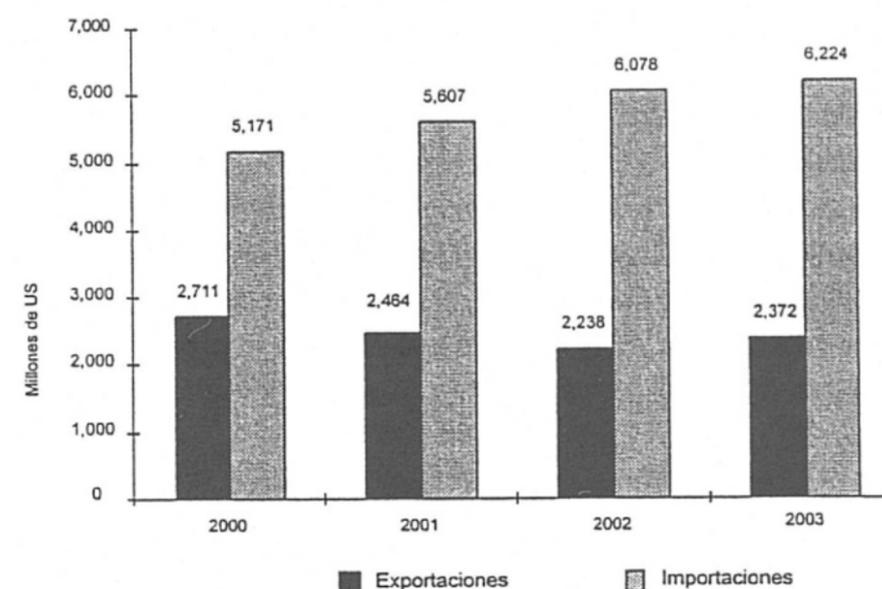
negociación comercial ya iniciados o que están por iniciarse con países con los que Guatemala tiene relaciones económico comerciales, para que éstas puedan incrementarse en forma significativa en el marco de tratados de libre comercio (TLC).”

Es así como la gestión pública se limitó a acompañar las discusiones y negociaciones regionales en materia de integración económica y de tratados comerciales, pero sin definir una agenda concreta que responda a una visión de desarrollo y que permita al país aprovechar de mejor manera las oportunidades ofrecidas por los acuerdos. El resultado de esa pasividad ha incidido en el deterioro de la capacidad exportadora, cuya recuperación depende de la definición y puesta en marcha de un proceso de modernización y diversificación productiva, que incremente la competitividad de la producción nacional y, logre así, su incursión en los mercados internacionales.

En un entorno de contracción de precios y de demanda internacional, así como de pasividad gubernamental, las exportaciones del país mostraron fuertes reducciones en los años 2001 y 2002, principalmente como resultado de la caída del precio del café y de la menor demanda estadounidense por los productos agrícolas no tradicionales. Al mismo tiempo, continúa el comportamiento creciente de las importaciones, lo que ha significado un mayor deterioro de la balanza comercial del país.

Como un indicio de la recuperación en este año 2003, al mes de agosto el valor de las exportaciones aumentó en 7.8% en relación con el mismo mes del año anterior. El Banco de Guatemala estima que las exportaciones anuales aumentaron un 5.8%.<sup>15</sup> No obstante, este incremento es insuficiente para alcanzar los niveles exportados en el año 2000, y más aún, para apoyar la recuperación del crecimiento económico. Además, dado el crecimiento de las importaciones (5.6%), el déficit comercial del país se mantendría, al igual que en los años anteriores, en cerca de 15% del PIB.

Gráfica 4  
Exportaciones e importaciones totales  
2000 - 2003



Fuente: elaboración de ASIES con información del Banco de Guatemala

Cuadro 3  
Valor de las exportaciones al mes de agosto de cada año  
En millones de US dólares y en porcentajes

Concepto	2002		2003		Variación	
	Valor	%	Valor	%	Absoluta	Relativa
TOTAL	1,503.60	100	1,621.40	100.0	117.8	7.8
Principales productos	682.8	45.4	731	45.1	48.3	7.1
Azúcar	217.5	14.5	179.5	11.1	-38	-17.5
Banano	127.3	8.5	130.8	8.1	3.6	2.8
Café	193.9	12.9	253.8	15.7	60	30.9
Cardamomo	60.8	4	51.9	3.2	-8.9	-14.6
Petróleo	83.4	5.5	114.9	7.1	31.6	37.9
Centro-américa	564.3	37.5	595.7	36.7	31.4	5.6
Otros productos	256.5	17.1	294.7	18.2	38.2	14.9

Fuente: elaboración de ASIES con información del Banco de Guatemala

<sup>15</sup> Informe de Política Monetaria a junio 2003. Banco de Guatemala. Páginas 5 y 6.

En materia de competitividad, Guatemala presenta rezagos que lo ubican en las más bajas posiciones a nivel mundial. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global, elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial, en el año 2003 Guatemala ocupa la posición 89, de un total de 102 países (en el 20% más bajo).<sup>16</sup> Por su parte, El Salvador y Costa Rica ocupan las posiciones 48 y 51, respectivamente. Es evidente la magnitud del atraso guatemalteco en este orden. Los tres componentes usados para medir la competitividad de los países son la estabilidad macroeconómica, la incorporación tecnológica en los procesos productivos, y la calidad de las instituciones públicas, elementos a los cuales se ha hecho referencia con anterioridad.

Al analizar la situación de Guatemala en relación con los tres componentes de medición de la competitividad, se observa que el país presenta un entorno macroeconómico estable. No obstante, se reitera la importancia de garantizar que la estabilidad esté fundamentada en la disciplina fiscal.

En cuanto a la incorporación tecnológica en los procesos productivos, ésta es imposible sin una fuerza laboral capacitada para asimilar las nuevas tecnologías. La productividad de las empresas puede incrementarse de dos maneras: mediante la introducción de nuevas técnicas productivas y mediante un uso más eficiente de las técnicas existentes. Sin embargo, la viabilidad de ambas opciones depende de las capacidades y conocimientos de los trabajadores. Si la fuerza laboral no cuenta con la capacitación necesaria para producir con una técnica dada, el proceso de adopción de la misma será lento. Las deficiencias en el sistema de capacitación tienen efectos similares.

En relación con el tercer componente de la medición de competitividad, la calidad de las instituciones públicas, los estancamientos y retrocesos ocurridos en estos cuatro años en materia de certeza jurídica y respeto de la ley, exigen el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, y el combate frontal a la impunidad y a la corrupción. Para que Guatemala sea viable en la economía globalizada, debe contar con un ambiente propicio a inversiones que generen mayor capacidad exportadora y crecimiento económico.

El Programa Nacional de Competitividad, instancia creada para mejorar el clima de negocios en el país, prácticamente fue dejado de lado por esta administración, lo que implicó estancamientos o retrocesos en las distintas áreas de acción para promover la competitividad del país. El trabajo de la nueva administración debiera partir de lo ya existente, adaptándolo y mejorándolo, en función de las circunstancias actuales, tanto a nivel nacional como internacional. La formación de capital humano (nutrición, salud, educación y capacitación) es requisito fundamental en este esfuerzo.

#### 4. Política Fiscal

Como resultado de un amplio proceso de diálogo entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca, en mayo del año 2000 tuvo lugar la suscripción del Pacto Fiscal; éste contiene principios y compromisos que de ser aplicados integralmente permitirían fortalecer y sanear las finanzas públicas desde una perspectiva de largo plazo. En el documento suscrito por los representantes de los sectores involucrados se plantea que: *“El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Implica acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos y ciudadanas acerca de los temas de política fiscal.”*<sup>17</sup>

No obstante la legitimidad de la propuesta, el gobierno no la asumió ni cumplió de forma integral; el resultado fue una política fiscal

<sup>16</sup> [www.weforum.org](http://www.weforum.org). *World Economic Forum*. “Global Competitiveness Report”.

<sup>17</sup> *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Guatemala, 25 de mayo de 2000.

errática y sin capacidad de cumplir una de las metas fundamentales de los Acuerdos de Paz: elevar la carga tributaria a un mínimo del 12% del PIB.

El pacto fiscal contiene principios y compromisos (ver anexo) en las siguientes ocho áreas de acción, correspondientes a los distintos componentes de una política fiscal integral:

- Balance fiscal
- Administración tributaria
- Deuda pública
- Evaluación y control
- Ingresos del Estado
- Gasto público
- Patrimonio público
- Descentralización fiscal

La observancia de estos principios permitiría iniciar el proceso de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas, necesario para proveer al Estado de los recursos para atender las crecientes necesidades sociales, particularmente las de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Al mismo tiempo, el adecuado manejo del gasto público, acorde con estos preceptos, contribuiría a mejorar la calidad del gasto y la reactivación del crecimiento económico.

#### 4.1 Ingresos tributarios

Los esfuerzos realizados para aumentar la recaudación a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se han traducido en un continuo incremento en la carga tributaria del país. No obstante los evidentes avances, ha predominado la toma de decisiones aisladas, alejadas de un marco de política fiscal integral de largo plazo, tal como el provisto por el pacto fiscal.

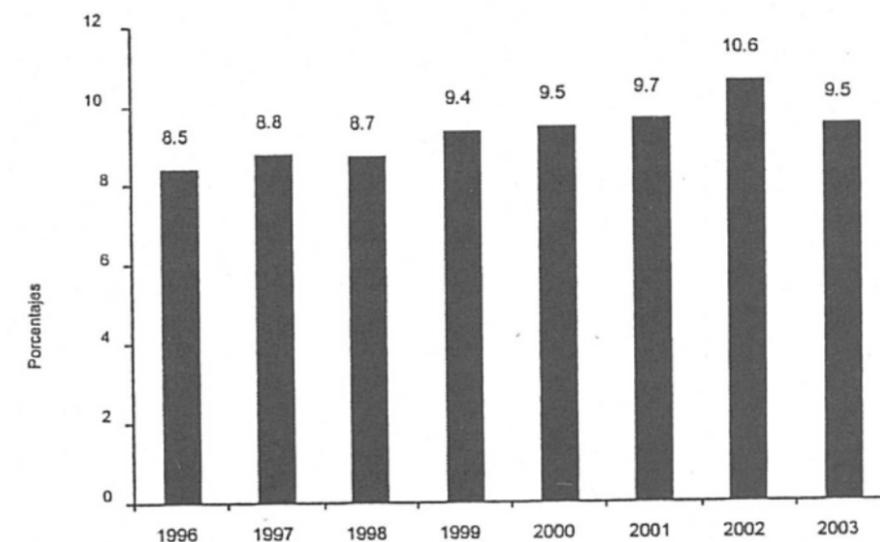
Para impulsar la implementación de los principios y compromisos en materia tributaria, en el mes de junio de 2000 fue suscrito por los distintos sectores sociales el "Acuerdo político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia en Guatemala". El Acuerdo propone medidas concretas en seis áreas:

- Fortalecimiento de la administración tributaria
- Revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales
- Fortalecimiento de los ingresos tributarios

- Programa de reactivación económica y social
- Programa de gasto público prioritario
- Sistema de garantías y calendario de ejecución

Empero, las medidas adoptadas por el gobierno privilegiaron el aumento de tasas impositivas, como principal medio para aumentar la recaudación de ingresos, y dejaron al margen las propuestas en las otras áreas, principalmente las relativas al fortalecimiento de la administración tributaria para combatir el contrabando y la evasión. Esta situación limitó la efectividad de los aumentos de impuestos.

Gráfica 5  
Carga tributaria  
(como % del PIB)  
1996 – 2003



Fuente: elaboración de ASIES con información de la Superintendencia de Administración Tributaria 2003: al mes de noviembre

Entre los años 2000 y 2003, el Organismo Legislativo aprobó 27 decretos relacionados con medidas tributarias. Las medidas más importantes para aumentar los ingresos fueron el aumento de la tasa del IVA del 10% al 12% a partir de agosto de 2001, y el aumento de la tasa del IEMA (de 2.5% a 3.5% del activo neto total, y de 1.25% a 2.25% de los ingresos brutos de las empresas), a partir de octubre de 2001. Cabe destacar que a estas dos medidas se debe el aumento de la carga tributaria registrado en el año 2002.

No obstante, en el año 2003 se registró un deterioro en la recaudación de ingresos tributarios, lo cual no permitió el cumplimiento de la meta de 10.7% para la carga tributaria del año. Al mes de noviembre, la recaudación total era inferior a la programada para el período en un 6.4%.

Llama la atención que la principal fuente de ingresos tributarios, el IVA por importaciones, presenta una recaudación bastante inferior a la meta. Esta brecha es equivalente a 0.5% del PIB, y sugiere un deterioro en la capacidad de fiscalización en las aduanas del país. También pudo incidir en este comportamiento una sobrestimación de los ingresos por este concepto, como resultado de una expectativa optimista del crecimiento de las importaciones para el año. En el menor grado de cumplimiento de la meta de recaudación total también incidieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra algunos impuestos específicos.

El cumplimiento de los principios y compromisos del pacto fiscal en su integralidad, permitiría avances sostenidos en el esfuerzo por incrementar la carga tributaria. Las limitaciones para aplicar medidas impositivas efectivas se reflejan en el caso del impuesto a las cervezas, vinos y bebidas alcohólicas y gaseosas; aun cuando fueron aprobados 10 decretos en esta materia específica, no se logró apoyar la recaudación.

En el caso del IEMA, es importante señalar las restricciones financieras que imponen la declaración de inconstitucionalidad emitida por la Corte de Constitucionalidad en el mes de diciembre de 2003. Aun cuando la intención de esta resolución era eximir del pago del impuesto a las empresas amparadas bajo el Decreto 29-89 (Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila), la eliminación de varios artículos de la Ley imposibilita el cobro del impuesto al resto de contribuyentes afectos. Esto significará en el año 2004 una sensible disminución en la recaudación de ingresos tributarios, que a su vez exigirá nuevas medidas que compensen la caída por esta vía.

Cuadro 4  
Ingresos tributarios en el año 2003, por impuesto  
En millones de quetzales

Impuestos	Recaudado	Programado	Diferencia	
			Absoluta	Relativa (%)
<b>TOTAL SAT</b>	18,885.00	20,371.20	-1,486.20	-7.3
<b>Directos</b>	<b>5,146.30</b>	<b>4,948.00</b>	<b>198.3</b>	<b>4</b>
Sobre la renta	2,597.60	2,253.60	344	15.3
IEMA	2,540.50	2,686.20	-145.7	-5.4
Al patrimonio	8.2	8.3	-0.1	-0.9
<b>Indirectos</b>	<b>13,738.70</b>	<b>15,423.20</b>	<b>-1,684.50</b>	<b>-10.9</b>
IVA doméstico	3,477.40	3,730.00	-252.5	-6.8
IVA importaciones	5,638.70	6,532.10	-893.4	-13.7
Derechos arancelarios	2,160.60	2,298.40	-137.8	-6
Timbre y papel sellado	157	164.6	-7.6	-4.6
Tabaco y sus productos	247.9	244.6	3.2	1.3
Distribución de bebidas	271	346.1	-75.1	-21.7
Distribución de cemento	77.3	75.2	2.1	2.8
Circulación de vehículos	253.8	222.1	31.7	14.3
Distribución de petróleo	1,362.90	1,720.50	-357.6	-20.8
Otros	92.1	89.6	2.5	2.8
<b>Otras entidades</b>	<b>513.9</b>	<b>354.2</b>	<b>159.7</b>	<b>45.1</b>
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>19,398.90</b>	<b>20,725.40</b>	<b>-1,326.50</b>	<b>-6.4</b>

Fuente: elaboración de ASIES con información de la Superintendencia de Administración Tributaria

## 4.2 Gasto público

En materia de gasto público, en la Matriz de Política Económica se planteó la “*asignación focalizada del gasto con visión de largo plazo y basado en criterios para la evaluación socioeconómica de proyectos socialmente rentables*”. Las medidas concretas a tomar serían la asignación priorizada de recursos y responsabilidades por programa y proyecto, así como el establecimiento de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Desafortunadamente no se cumplió con un requisito indispensable para garantizar la asignación priorizada de recursos en función de necesidades sociales, como es el establecimiento de un sistema de indicadores de gestión que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público. Esta es una de las acciones contempladas en el pacto fiscal a efecto de propiciar la calidad del gasto, principalmente para que sea destinado a la población más necesitada.

El gasto en salud y asistencia social, como porcentaje del PIB, se redujo al año 2003 en relación a lo registrado en 1999, mientras que el gasto militar se incrementó significativamente en los años 2000 y 2001. Tanto las prioridades de gasto que no correspondieron plenamente a necesidades sociales, como la pérdida de fuentes de empleo en el área rural, incidieron en el aumento de la pobreza extrema y la desnutrición infantil entre los años 2000 y 2002.

En el año 2002, el acuerdo *stand-by* suscrito con el FMI fijó límites al gasto público e incluyó reducciones a sectores destinados al gasto social. No obstante, cabe señalar que la inclusión en dicho acuerdo de un límite inferior a los rubros de *gasto de los Acuerdos de Paz*, permitió que la reducción en 2002 afectara menos a sectores como educación y salud, en comparación a los demás.

En el año 2003, la menor recaudación de ingresos tributarios y un nuevo acuerdo *stand-by* con el FMI implicaron la continuidad de los límites al gasto público total para controlar el déficit fiscal. Lamentablemente el esfuerzo de austeridad no estuvo acompañado de acciones para mejorar la calidad del gasto y para asignar los recursos en función de prioridades sociales. Por lo tanto, en este rubro, el desafío es llevar a la práctica los principios del pacto fiscal.

Cuadro 5  
Gasto público ejecutado en los compromisos de los Acuerdos de Paz  
Como porcentajes del PIB  
1995 – 2003

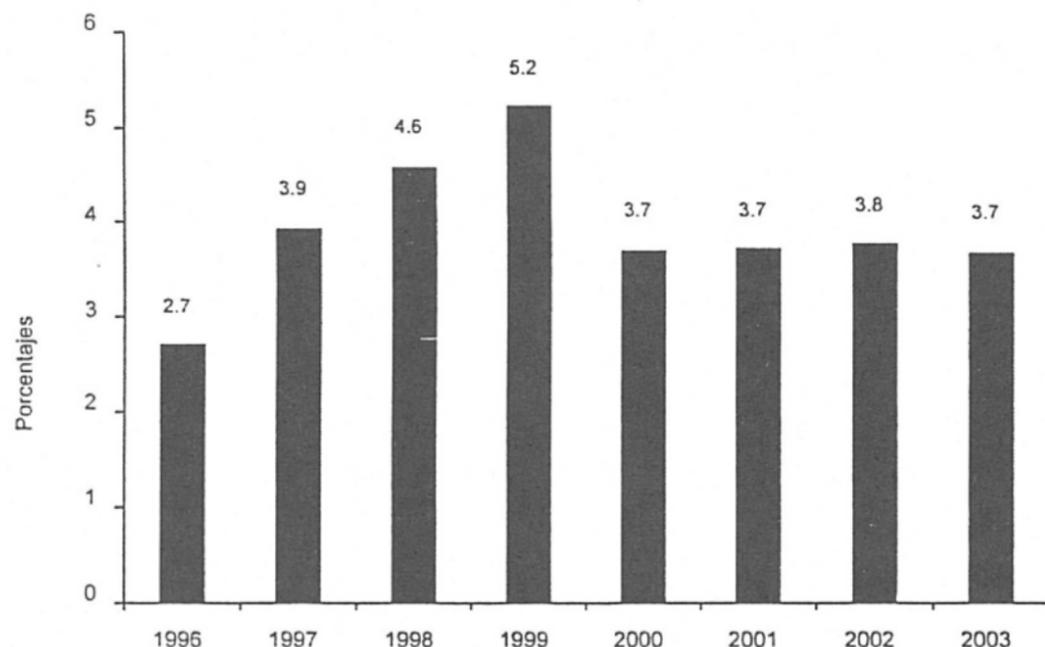
Destino del Gasto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud y Asistencia Social	0.88	0.86	1.05	1.12	1.43	1.34	1.36	1.27	1.06
Educación, Ciencia y Cultura	1.66	1.58	1.77	2.11	2.43	2.42	2.69	2.53	2.16
Vivienda	0.02	0.00	0.06	0.54	0.29	0.01	0.08	0.09	0.06
Seguridad Interna	0.34	0.37	0.53	0.55	0.73	0.73	0.79	0.72	0.64
Organismo Judicial y C.C	0.18	0.29	0.27	0.29	0.30	0.32	0.33	0.28	0.27
Ministerio Público	0.11	0.12	0.14	0.15	0.15	0.16	0.20	0.20	0.19
<b>Gasto Acuerdos de Paz</b>	<b>3.18</b>	<b>3.21</b>	<b>3.82</b>	<b>4.77</b>	<b>5.32</b>	<b>4.98</b>	<b>5.45</b>	<b>5.09</b>	<b>4.38</b>
Ejército de Guatemala	0.99	0.82	0.74	0.72	0.68	0.82	0.94	0.68	0.59
<b>Gasto total / PIB</b>	<b>9.36</b>	<b>9.42</b>	<b>10.67</b>	<b>12.51</b>	<b>13.85</b>	<b>12.76</b>	<b>12.92</b>	<b>12.39</b>	<b>10.97</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas  
2003: al mes de octubre

Los recortes al gasto público aplicados para reducir el déficit fiscal afectaron fundamentalmente la inversión: menos del 4% del PIB en los cuatro años de la gestión gubernamental, en desmedro de la cobertura y la calidad de la infraestructura pública, las posibilidades de crecimiento económico y la atención de las necesidades de la población.

Además, no se materializaron avances en la implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, un mecanismo contemplado en el pacto fiscal para garantizar el financiamiento de las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social. La calidad de la inversión pública también ha sido afectada por la modificación unilateral que introducen los diputados al Congreso de la República en el presupuesto anual de inversión, destinado por mandato de la ley del IVA a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Prueba de ello son las denuncias presentadas a través de los medios de comunicación por alcaldes de distintas localidades.

Gráfica 6  
Inversión del Gobierno Central como porcentaje del PIB  
1996 – 2003



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas  
2003: al mes de octubre

En relación con el Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF/SAG), en el informe de labores del tercer año de gobierno<sup>18</sup> se señala que “durante el 2002, el gobierno continuó avanzando en la modernización de los mecanismos de administración financiera. En este sentido, además de las 43 instituciones del Gobierno Central que operan el SIAF, se incorporaron otras instituciones del sector público”.

Pese a que el SIAF opera en la mayoría de entidades del Gobierno Central, persisten dudas respecto a su correcta utilización. Al respecto, cabe mencionar las declaraciones del ex director del Fondo Nacional para la Paz en julio del año anterior, quien afirmó que para cumplir con el acuerdo *stand-by* con el FMI, debía manejar un techo trimestral de ejecución, por lo que no podía reflejar su gasto real en el SIAF.<sup>19</sup> Esta situación genera dudas sobre la validez de las cifras presentadas al final de la administración, con el objeto de demostrar, en materia fiscal, el cumplimiento del acuerdo *stand-by* con el FMI en el año 2003.

Más aún, si bien en el SIAF se registra la mayor parte del gasto público,<sup>20</sup> no se conocen hasta el momento avances en el diseño del sistema de indicadores de gestión contemplado entre los compromisos del pacto fiscal, que permitan evaluar la eficiencia y eficacia de los recursos ejecutados.

También es una limitante el restringido acceso a la información del SIAF, así como su complejidad. Esta situación dificulta la labor ciudadana de auditoría social, por cuanto es muy difícil conocer el destino específico de los recursos ejecutados por las distintas entidades públicas. En el año 2003 fue habilitado un mecanismo de consulta de la ejecución presupuestaria a través de *internet*, pero debido a su funcionamiento deficiente ha presentado información incorrecta sobre los montos de gasto ejecutado, o bien, ha estado fuera de servicio.

<sup>18</sup> Presentado por el Presidente de la República al Organismo Legislativo el 14 de enero de 2003

<sup>19</sup> “Manipulan informes de Finanzas del Gobierno”. *Prensa Libre*, 10 de julio de 2002.

<sup>20</sup> “El SIAF sólo controla el 82% del gasto, según el ministro de Finanzas Públicas, debido a que no abarca a las municipalidades”. *Prensa Libre*, 7 de agosto de 2002.

Asimismo, los documentos oficiales tampoco reportan avances sobre la implementación del Sistema de Auditoría Gubernamental, necesario para verificar la correcta utilización de los recursos públicos. De esta manera se limitan las posibilidades de aumentar la transparencia en las finanzas públicas.

Lo anterior, pese a que en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas<sup>21</sup> se creó la figura de la Subcontraloría de Calidad del Gasto Público, a cargo de diferentes funciones, como las siguientes:

- Conocer los planes operativos anuales de las entidades, instituciones y organismos del Estado que reciben, ejecutan, administran o custodian recursos públicos; y determinar el cumplimiento de los objetivos planteados en esos planes.
- Realizar análisis de impacto y de cumplimiento de objetivos de los planes, programas y proyectos ejecutados por las entidades y organismos del Estado.

Además de exceder a las capacidades actuales de la Contraloría, estas nuevas atribuciones podrían generar duplicidad de esfuerzos, si se considera lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto sobre la evaluación del gasto público. A este respecto, en dicha ley se atribuyen funciones al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación de la Presidencia. Se requiere entonces promover el desarrollo del Sistema de Auditoría Gubernamental, de acuerdo a las nuevas funciones del órgano de control del Estado, al mismo tiempo que propiciar la debida coordinación entre las entidades involucradas.

#### 4.3 Déficit fiscal

La reducción del déficit fiscal fue planteada como elemento fundamental para la estabilidad macroeconómica. Así lo expresa uno de los objetivos estratégicos de la Matriz de Política Económica: *“Para corregir los profundos desequilibrios macroeconómicos que afectan a los guatemaltecos e impiden la estabilidad, es imprescindible el*

<sup>21</sup> Decreto legislativo 31-2002, aprobado el 14 de mayo de 2002.

*impulso de una política económica basada en una política fiscal disciplinada orientada a recuperar la credibilidad fiscal y promover el equilibrio presupuestal(...).”*

Para el efecto, en el año 2000 se aprobó una reducción del 10% al presupuesto aprobado. No obstante, durante el transcurso del ejercicio se hicieron ampliaciones equivalentes a la mitad de lo recortado, contraviniendo el propósito planteado. Además, los anunciados esfuerzos de “austeridad” no se realizaron en todas las entidades públicas. La Presidencia de la República tuvo en el año 2000 una ampliación presupuestaria de 521%, y el Ministerio de la Defensa, de 35%. El resto de entidades mantuvo su presupuesto, algunas tuvieron recortes.

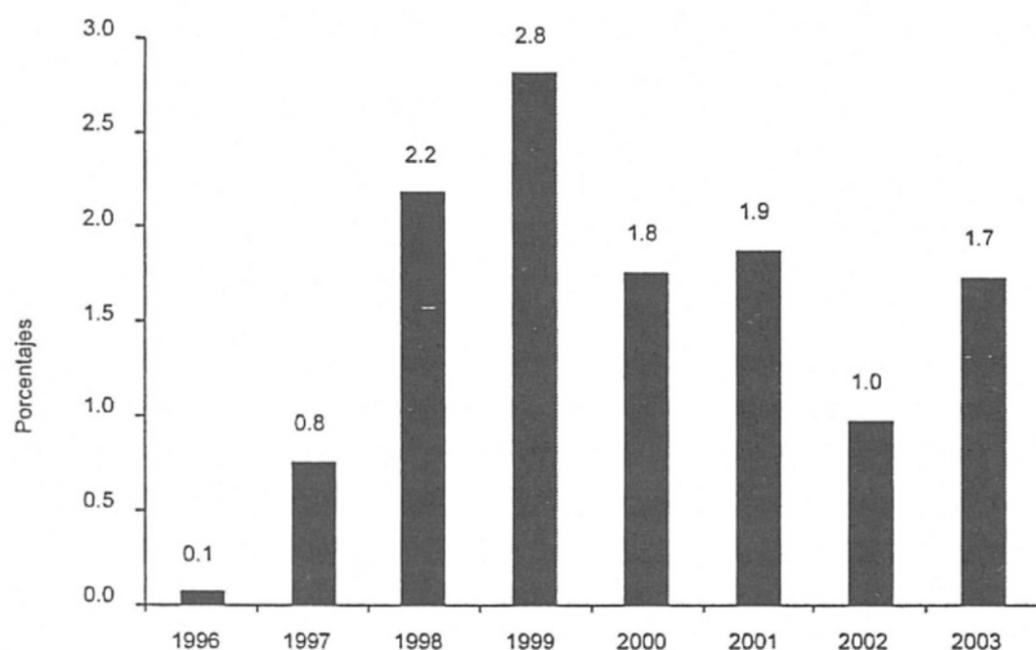
En el transcurso del año 2001 se hicieron ampliaciones equivalentes al 10% del presupuesto aprobado para dicho período. Tres entidades recibieron ampliaciones presupuestarias superiores al 50%: Presidencia de la República (65%), Ministerio de la Defensa (85%) y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (104%, incremento debido a la creación del fideicomiso de apoyo financiero para los productores de café por US\$100 millones). No obstante, los primeros dos organismos ejecutaron la totalidad de los recursos asignados, mientras que el tercero solamente ejecutó el 51%, principalmente porque no se invirtieron los recursos del fideicomiso de apoyo a los caficultores. Esto último contribuyó, al igual que el magro desempeño del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (66% de ejecución presupuestaria), a que el déficit fiscal en este año no fuera mayor.

En el año 2002 la política fiscal estuvo enmarcada en los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante el acuerdo *stand-by* suscrito en marzo. Una de las metas centrales de este acuerdo era la del déficit fiscal: 1.3% del PIB para el año. La combinación de mayores ingresos tributarios y el menor gasto público permitió que se cumpliera la meta. Este acuerdo significó una especie de “certificado de buena conducta” para el gobierno, que le permitió recibir desembolsos de préstamos del exterior por valor de US\$330 millones, a los cuales difícilmente habría tenido acceso sin el aval de este organismo.

Pese a los límites al gasto público establecidos para el año 2002 en el acuerdo con el FMI, permaneció el sesgo de los años anteriores en las ampliaciones presupuestarias. La Presidencia de la República tuvo una ampliación de 88% en su presupuesto, y el Ministerio de la Defensa, de 24%.

Para el año 2003, el presupuesto aprobado por el Congreso de la República contempla un déficit equivalente a 3% del PIB, significativamente superior al de los años anteriores, pese a que desde finales del año anterior se había anunciado la negociación de un nuevo acuerdo *stand-by* con el FMI. Lo deseable era que en 2003 también se cumpliera lo acordado con este organismo y se mantuviera la disciplina del año anterior, aun cuando el Congreso haya aprobado mayores niveles de gasto y endeudamiento. No obstante, al mes de octubre el déficit acumulado en el transcurso del año era superior a los Q3,400 millones (equivalente a 1.7% del PIB), lo cual sugiere el incumplimiento de la meta de déficit fiscal establecida en el acuerdo con el FMI para el año 2003.

Gráfica 7  
Déficit fiscal como porcentaje del PIB  
1996 – 2003



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas  
2003: al mes de octubre

#### 4.4 Deuda pública

Una de las críticas a la anterior administración gubernamental fue el incremento de la deuda pública en condiciones desfavorables para el Estado, en términos de plazos y tasas de interés. Es así como en la Matriz de Política Económica se planteó que la medida a impulsar era la sustitución de deuda interna por externa. Con tal fin, en el año 2001 se hizo una emisión de bonos del Tesoro en el exterior por US\$325 millones (equivalentes a Q2,623 millones), mientras que el saldo de la deuda interna en el año 2002 únicamente se redujo en Q1,107 millones en relación al año anterior. Es decir que no todos los recursos obtenidos del endeudamiento externo fueron destinados a reducir la deuda interna, conforme lo anunciado.

A finales del año 2002 fue aprobada una nueva emisión de bonos del tesoro en el exterior (denominados “bonos-paz”), esta vez por US\$700 millones. Aun cuando el propósito de este endeudamiento era *blindar la economía* ante eventuales *shocks* externos y expectativas no favorables de los agentes económicos en el año electoral, la misma cantidad fue destinada para financiar gasto público.

Es así como en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2003 se contemplaba financiar gastos del ejercicio por más de Q5,000 millones con los recursos provenientes de este endeudamiento. En virtud de las dificultades del gobierno para hacer esta colocación de bonos, únicamente US\$300 millones fueron negociados en el exterior. Los restantes US\$400 millones fueron negociados internamente, principalmente con entidades públicas. Esta situación implicó un fuerte incremento de la deuda interna del gobierno en el año 2003, la cual ya se había reducido en el año anterior.

Como resultado de estas decisiones de endeudamiento, la deuda externa del Gobierno Central se incrementó en 45% entre 1999 y 2003, mientras que la deuda interna en 44%. Este significativo aumento en la deuda pública ha propiciado el incremento de la proporción del presupuesto anual del Estado que debe destinarse al pago de los compromisos adquiridos. Es así como el pago de intereses de la deuda del gobierno representó en el año 2002 el 10.1% de los gastos totales, proporción que se incrementará en el año 2004, como resultado del endeudamiento por los bonos-paz.