



# De las promesas electorales de 2011 a la realidad

Costos y desafíos para financiar los planes  
de gobierno de Guatemala, 2012-2016

Icefi/Ingep/Unicef

Análisis de la viabilidad financiera y presupuestaria de las promesas electorales en Guatemala. —Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Instituto de Investigaciones y Gerencia política, Universidad Rafael Landívar, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, 2013.

52p.

ISBN: 978-9929-8123-5-2

1. Promesas electorales en Guatemala. 2. Costeo de planes de gobierno. 3. Gasto público. 4. Rigideces del gasto. 5. Ingresos públicos. 6. Sostenibilidad fiscal. I. Título

### Créditos

#### Coordinación y supervisión:

Hugo Noé Pino – Director Ejecutivo, Icefi  
J. Fernando Valdez – Director, Ingep  
Jonathan Menkos Zeissig – Economista Senior, Icefi

#### Investigación y redacción:

Mark Peñate – Asistente de Investigación, Icefi  
Jonathan Menkos Zeissig – Economista Senior, Icefi  
Marcelo Coj – Consultor responsable, Ingep  
J. Fernando Valdez – Director, Ingep

#### Colaboró también:

Julián Duarte – Especialista en Monitoreo y Evaluación, Unicef

#### Producción y difusión:

Adelma Bercián – Coordinadora de Comunicación, Icefi  
Lilian Lima – Asistente de Comunicación, Icefi

#### Edición:

Isabel Aguilar Umaña

#### Administración:

Cristina Dubón – Coordinadora Administrativa y Financiera, Icefi



# Resumen

Durante los procesos electorales, los partidos políticos suelen hacer promesas de campaña como sinónimo de los planes de trabajo que implementarán en caso de resultar electos. Sin embargo, muy poco se dice sobre cómo dichas propuestas se convertirán en políticas públicas y cómo estas se verán reflejadas en los ingresos públicos, en la ejecución del gasto y la inversión, y en mejoras de los procesos de transparencia. Guatemala atravesó por un nuevo periodo de elecciones generales en 2011 y el presente análisis examina ese proceso político desde la perspectiva de las economías mundial, centroamericana y nacional, además de exponer los significativos obstáculos en materia política y fiscal que enfrenta el país para poder cumplir con las promesas de campaña que hicieron los partidos y sus candidatos en esa contienda.

# Abstract

During electoral processes in Guatemala, political parties usually make campaign promises as if these were their actual governmental plans. Nonetheless, very little is said about how those proposals will become public policies, or if these policies are even registered in the national budget for social investment or if they present any fiscal accountability improvements. This paper analyses the latest general elections in the country, held in 2011, with a global, Central American, and local economic perspective. It also shows the most significant political and fiscal obstacles this country must face in order to comply with the electoral promises made to potential voters by parties and candidates during the race.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Consideraciones generales</b>	<b>7</b>
1.1 Sobre el contexto económico: enero 2012- enero 2016	6
1.2 Sobre el contexto político: enero 2012- enero 2016	10
<b>2. Costeo de planes de gobierno</b>	<b>14</b>
2.1 Estimaciones de gasto para el cumplimiento de promesas electorales	14
a. Seguridad y justicia	14
b. Protección social	15
c. Educación	15
d. Protección del medio ambiente	16
e. Urbanización y servicios comunitarios	16
f. Asuntos económicos	17
g. Salud	17
h. En síntesis	19
2.2 Rigideces del gasto	23
2.3 Ingresos públicos	24
a. Estimaciones de ingresos	25
2.4 Sostenibilidad Fiscal	25
a. Déficit esperado	26
2.5 Transparencia y lucha contra la corrupción	26
<b>3. Consideraciones finales</b>	<b>33</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>37</b>
<b>Anexos</b>	<b>40</b>
Anexo 1	40
Anexo 2	44
<b>Siglarío</b>	<b>46</b>

# Introducción

**D**urante los procesos electorales, los partidos políticos suelen realizar diversas promesas de campaña con las que buscan dar a conocer a la población las principales políticas que implementarán en el caso de resultar electos. Como en procesos electorales anteriores, debe reconocerse que los partidos políticos han intentado dar respuesta a temas de interés generalizado y que constituyen los grandes desafíos colectivos del país: educación, salud, nutrición, seguridad y justicia, infraestructura económica, productiva y social y transparencia.

Un rasgo característico en la mayor parte de los planes de gobierno presentados por los diversos partidos políticos es la poca profundidad con la que se ha tratado el fomento del empleo, el desarrollo rural o la necesaria atención de la conflictividad social actual.

Asimismo, poco se ha dicho sobre cómo las propuestas electorales se convertirán en políticas públicas y cómo sus costos se verán reflejados en la hacienda pública guatemalteca.

En ese sentido, el presente análisis busca poner en perspectiva la situación económica mundial y nacional que se vislumbra para los próximos años, además de intentar exponer los significativos obstáculos a vencer en materia política para poder concretar las promesas de campaña mediante una política fiscal que permita su puesta en práctica.

La metodología empleada para la cuantificación de las promesas electorales ha consistido en la recopilación de los planes de gobierno presentados por los diferentes partidos políticos en contienda; asimismo, se ha dado seguimiento a las declaraciones en medios que han realizado los candidatos a la Presidencia. La información presupuestaria y los planes operativos anuales de la administración pública permiten sustentar el costo de las promesas de campaña.

Entre los principales hallazgos del estudio, se puede mencionar que, para cumplir con los principales ofrecimientos, el presupuesto de gastos debería incrementarse entre Q 13,200 y Q 18,200 millones anuales en los próximos cuatro años. En términos reales, los presupuestos de gastos deberían aumentar en un 20%, es decir, pasar de representar el estático 15% del PIB a cerca del 18.6%.

Los rubros que requerirían mayores recursos adicionales son: educación, asuntos económicos relacionados con la reconstrucción de infraestructura económica, orden público y seguridad y protección social. Cerca del 61% de los recursos adicionales debería destinarse a aumentar el gasto

social, mientras otro 29% debería ejecutarse en políticas de orientación económica. El 10% restante, a funciones relacionadas con la seguridad y la justicia.

Sin mejoras en los ingresos públicos, llevar a la práctica las promesas de campaña significaría elevar el déficit fiscal del 2% del PIB actual, a cerca del 6%. Lo anterior confirma que sin una reforma fiscal que eleve los recursos del Estado, la administración pública de Guatemala continuará teniendo muy pocas posibilidades de fortalecer tanto su quehacer como su legitimidad frente a la sociedad.

Aunque en los planes de gobierno no se ofrece una evaluación profunda sobre los mecanismos para aumentar los ingresos públicos, podría ser que el camino recorrido en esta materia en los últimos cuatro años haga que el próximo gobierno ponga en marcha una reforma fiscal. Las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal también abonarían a esta posibilidad.

La esfera política jugará un rol determinante de las posibilidades de éxito del programa de gobierno, sin importar quién sea el ganador en la segunda vuelta. En esta materia, el panorama para los próximos años se observa complejo debido a la continúa fragilidad de los partidos políticos, la debilidad de un Estado muy susceptible a ser interferido por intereses gremiales y la falta de un consenso nacional en torno a un proyecto de nación en el que quepan los proyectos de vida de todos y cada uno de los ciudadanos. Todo esto podría confabular para un «estado de alerta nacional».

Se debe advertir que, según se dice, toda crisis constituye también una nueva oportunidad. Un consenso sobre el país que queremos y cuánto vamos a comprometer para financiarlo es ineludible para evitar que el próximo gobierno y el conjunto del liderazgo político del país lleven el estado de alerta nacional a uno de calamidad, y con ello que se vean incrementados los riesgos de rupturas y retrocesos en la frágil vida democrática y en la legalidad.

Es ineludible un nuevo pacto fiscal: en los próximos cuatro años no debe haber estrategia partidaria alguna que pueda estar por encima de los intereses generales. Por el desarrollo y para avanzar en la madurez de la democracia, los recursos públicos y las políticas para su ejecución deberán usarse con la máxima transparencia y el mayor y mejor criterio de efectividad y oportunidad, allí donde más se necesiten.

Las promesas electorales componen una parte vital en el libre juego democrático, pero su concreción constituye la mayor garantía del esfuerzo que empresarios, trabajadores, políticos y sociedad en general están haciendo para caminar de la utopía a la realidad.

Sirva entonces este esfuerzo para continuar el diálogo y el arribo a consensos sobre lo que compete a cada uno de los ciudadanos en la construcción de una Guatemala educada, saludable, alimentada, competitiva, segura y justa.

# Consideraciones generales

## 1.1

### Sobre el contexto económico: enero 2012 - enero 2016

En los próximos cuatro años, la economía mundial continuará dando señales de fragilidad. Las últimas proyecciones de crecimiento revelan un menor dinamismo en la actividad económica, principalmente por el bajo crecimiento de la Zona Euro, incluyendo a sus principales economías (Alemania, Italia y Francia). En algunas economías asiáticas de importante crecimiento en los últimos años —como Tailandia, Malasia y Filipinas— también se observan señales de menor actividad.

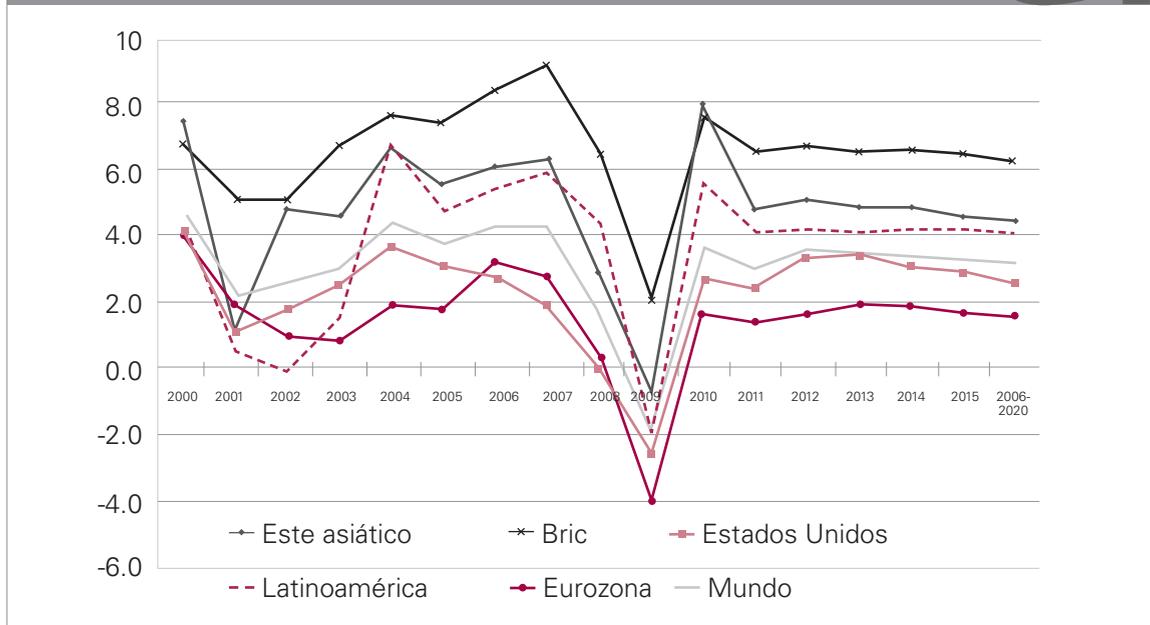
Mientras, Estados Unidos, una de las economías con las que Guatemala tiene mayores vínculos (cerca de la quinta parte de sus exportaciones van a este mercado), tendrá en los próximos cuatro años un crecimiento promedio de 2.6%, por debajo del 3% registrado durante 2010, pero con perspectivas de recuperación después del magro crecimiento esperado para 2011 (1.5%).<sup>1</sup> Al final del período analizado, la economía estadounidense podría volver a crecer en torno al 3% anual.

En general, el futuro económico del mundo desarrollado se avizora negativo, a pesar de algunos progresos importantes como el alcanzado en el saneamiento de activos problemáticos provenientes del sector bancario. Se estima que los mercados de bienes raíces podrían deteriorarse aún más, lo que aunado a niveles de desempleo todavía altos tendría efectos adversos

1 FMI (2011). *World Economic Outlook*. Septiembre.

Países y regiones seleccionadas:  
Crecimiento económico, 2000-2020\*/

G1



El este asiático incluye a Hong Kong, Indonesia, República de Corea, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia. Los países Bric incluyen a Brasil, Rusia, India y China.

\*/ Estimaciones de 2011 a 2020.

Fuente: Icfef/Ingep/Unicef con base en Consensus Economics Inc. (2010). *Consensus forecasts. Global Outlook: 2010-2020*.

sobre el crédito, el consumo y la inversión privados, complicando aún más la recuperación. A esta situación nada halagüeña debe agregarse que los drásticos procesos de austeridad fiscal impuestos en la Unión Europea desde 2010 en nada favorecen el desempeño económico, dado que retraen el gasto en tiempos de una débil demanda global.

En ese sentido, las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que el volumen de comercio mundial de bienes se debilitará, pues si en 2010 el crecimiento observado fue de 14%, en 2011 disminuirá a 8.4%, y en los próximos cuatro años solo crecerá a una tasa promedio de 6.6%.<sup>2</sup>

Por todo lo anterior, las estimaciones de crecimiento en las naciones en desarrollo muestran un ligero debilitamiento. Las proyecciones de crecimiento estimadas por el FMI revelan que para los países Bric (Brasil, Rusia, India y China) estarán los próximos cuatro años en torno al 6.3% anual, muy por detrás del 8% registrado en 2010.

Como se ha señalado a lo largo de esta crisis, es difícil que sin un mayor crecimiento de las economías avanzadas los países en vías de desarrollo puedan continuar halando solos las riendas de la economía mundial, principalmente porque la estrategia de crecimiento de estos últimos se basa, en mayor medida, en las exportaciones y,

2 FMI (2011). *World Economic Outlook*. Septiembre.

Países y/o regiones seleccionadas	2011	2012	2013	2014	2015
Mundo	4.0	4.0	4.5	4.7	4.8
Economías avanzadas	1.6	1.9	2.4	2.6	2.7
Estados Unidos	1.5	1.8	2.5	3.1	3.4
Zona Euro	1.6	1.1	1.5	1.7	1.7
Japón	-0.5	2.3	2.0	2.0	1.5
América Latina y del Caribe	3.8	3.7	3.8	3.9	3.8
Brasil	3.8	3.6	4.2	4.2	4.2
México	3.8	3.6	3.7	3.8	3.4
Rusia	4.3	4.1	4.1	4.0	3.9
China	9.5	9.0	9.5	9.5	9.5
India	7.8	7.5	8.1	8.1	8.1

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en FMI (2011). World Economic Outlook. Septiembre.

en menor cuantía, en el fortalecimiento del mercado interno.

De acuerdo con el FMI, el crecimiento de América Latina se estancará en los próximos cuatro años en torno al 3.8% anual. Los países con los mayores niveles de crecimiento serán Panamá, Perú y República Dominicana (en torno al 6%); seguidos de Bolivia, Chile y Colombia, con crecimientos de entre 4.5 y 5% anual. Más abajo se encuentran Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, con tasas promedio de 4.1%; al final de la lista, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, con tasas que rondan entre el 3.1 y el 3.8% anual.

Como en años anteriores, en la evolución económica de América Latina jugarán un papel determinante los precios externos

de los bienes básicos producidos en la región, tales como cobre, petróleo y otros minerales; soya, café y azúcar, entre los productos agrícolas. Adicionalmente, destacan los recursos provenientes de la inversión extranjera directa (IED), el turismo y las remesas familiares. Este último rubro es de vital importancia para el país, representando poco más del 10% del PIB en los últimos años.

En síntesis, las expectativas de crecimiento mundial para los próximos años permiten concluir que, para lograr un crecimiento más fuerte, estable y equilibrado entre países y regiones, se deberán ajustar los engranajes de la actividad productiva mundial. En este sentido, se necesita continuar las reformas regulatorias al sector financiero, fortalecer la solvencia fiscal y disminuir el desempleo de larga duración, entre otros

fenómenos importantes para el desarrollo económico. También se requiere estabilidad política de mediano y largo plazos.<sup>3</sup>

De esa cuenta, para Guatemala los próximos años están plagados de innumerables retos económicos, pues la economía nacional ha basado su crecimiento tanto en el comercio exterior como en la atracción de inversión extranjera, el turismo y las remesas familiares, variables que orbitan en torno al acontecer de la economía internacional.

A lo anterior debe agregarse que en los inviernos pasados los fenómenos climáticos han destruido parte de la infraestructura económica y social, lo que ha aletargado el crecimiento económico. Solamente la reconstrucción de los daños provocados por la tormenta tropical Agatha representará, entre 2011 y 2015, cerca de Q 15,369 millones (4.6% del PIB o Producto Interno Bruto de 2010).<sup>4</sup>

Las proyecciones oficiales de crecimiento económico para Guatemala muestran que en los próximos tres años este se ubicará en torno al 3.6% anual, esperándose que las exportaciones pasen de un robusto 14.7%, en 2012, a entre 7.2 y 8.2% en los años 2013 y 2014, respectivamente. Ello a pesar de un previsible incremento en los precios internacionales de los principales productos de exportación (café, azúcar y cardamomo).

Se debe advertir que probablemente estas proyecciones estén siendo muy optimistas frente al deterioro actual de la economía mundial. Según estimaciones del FMI publicadas en el mes de septiembre, la economía guatemalteca podría crecer

en los próximos cuatro años a una tasa anual promedio de 3.4%.<sup>5</sup>

Tanto para afrontar la debilidad económica mundial que se observará en los próximos años, como para hacer frente a los desafíos estructurales como la pobreza, el hambre, la desigualdad y la inseguridad, entre otros, Guatemala deberá contar en el futuro inmediato con un Estado que promueva activamente la creación de empleos dignos, una educación de calidad y con cobertura universal, la mejora de los sistemas de salud, seguridad social y justicia, y el aumento de las vías de comunicación productiva. Para ello se requerirá un sistema fiscal sólido, transparente y justo.

#### **a. Lineamientos de la acción estatal: presupuesto multianual, 2012-2014**

El proyecto de presupuesto multianual 2012-2014, presentado como parte del proyecto de presupuesto de 2012, contiene las principales orientaciones estratégicas del gasto público para los próximos tres años. Entre ellas se incluye el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la educación, la salud, la seguridad y la justicia, el desarrollo municipal y la gestión ambiental, tal y como se describe a continuación.<sup>6</sup>

**Desarrollo económico:** se busca promover y fortalecer las condiciones necesarias para un desarrollo económico equitativo y sustentable que contribuya a la generación de empleo, reducción de la pobreza y pobreza extrema. Además, mejorar e incrementar la infraestructura física del país y la red vial, la provisión de vivienda, la

3 Icefi (2011b). *Lente Fiscal Centroamericano*. Número 3.

4 Cepal (2011). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Julio.

5 FMI (2011). *World Economic Outlook*. Septiembre.

6 Ministerio de Finanzas Públicas (2011). *Proyecto de presupuesto 2012*.

generación de energía, así como el incentivo a las actividades y vinculaciones de cadenas productivas que propicien el desarrollo rural integral.

**Seguridad alimentaria:** implementación de la *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional* y de la *Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC)*.

**Educación:** desarrollo de políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural reconocida en los *Acuerdos de Paz*; ampliación de la cobertura; mejoramiento de las tasas de ingreso, permanencia y finalización del ciclo escolar; avances hacia una educación de calidad y justicia social a través de la equidad educativa y el fortalecimiento institucional.

**Salud:** acceso a programas de salud que garanticen una cobertura eficaz, equitativa y de calidad, en los distintos niveles de salud, con pertinencia sociocultural y equidad de género. Ello con el objetivo de brindar a la población una atención médica gratuita y universal, priorizando a los grupos poblacionales en riesgo.

**Seguridad y justicia:** implementación del *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*, el cual busca primordialmente la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad mediante el fortalecimiento institucional.

**Desarrollo municipal:** impulso de medidas orientadas a fortalecer la autonomía y el papel del gobierno municipal en el establecimiento y mejoramiento de los servicios locales con equidad, calidad y sostenibilidad.

**Gestión ambiental:** búsqueda de un modelo de desarrollo propio que encuentre el balance adecuado entre los ámbitos económico, social y natural. Ello, a partir de un enfoque de medios de vida sustentables que reconozca y optimice la riqueza ambiental nacional como fuente de capital, preservando y mejorando su conservación.

Aun cuando existe la buena voluntad para mejorar los indicadores sociales y económicos del país, lo cierto es que si no se hace nada al respecto, la política fiscal sobre la que se basa el presupuesto multianual continuará debilitada por los exigüos ingresos tributarios (10.8% del PIB en 2011), las rigideces de gasto y los pocos recursos para inversión (3.4% del PIB en 2011).

Relativo a las rigideces, el presupuesto multianual menciona cinco grandes áreas de compromiso: priorización de salarios y adquisición de bienes y servicios; cumplimiento de las normas constitucionales y legales que imponen obligaciones de gasto; pago oportuno de la deuda pública; compensación de cuotas adeudadas a organismos internacionales; y pago a las clases pasivas del Estado.

Cabe señalar que en 2011 el 78% del presupuesto total corresponde a las obligaciones citadas. Respecto a los ingresos, por cada quetzal que el Gobierno recibe en concepto de ingresos corrientes, los compromisos de gasto superan el Q 1.08.<sup>7</sup>

Adicional al contexto económico adverso, en materia fiscal, el peso de los compromisos de gasto —principalmente aquellos relacionados con remuneraciones y pagos de deuda— aunado a la continuada caída de los

7 Icefi/Unicef (2011). *Análisis del presupuesto 2011 enfocado en la niñez y adolescencia. ¡Contamos!* Número 2.

ingresos públicos, disminuirá en los siguientes años el margen de maniobra del próximo gobierno, dificultando no solo las posibilidades de cumplir con las promesas de campaña, sino también de mantener las políticas existentes.

## 1.2

### Sobre el contexto político: enero 2012-enero 2016

La política fiscal no se desenvuelve en el vacío, ni solo depende de la voluntad del gobierno de turno. Por el contrario, opera en el marco de las instituciones políticas del país. Su adopción y aplicación es el resultado de negociaciones y arreglos entre los diversos actores sociales.

En ese sentido, es importante conocer algunos rasgos fundamentales del sistema político que tienen marcada influencia en el proceso de formulación, aprobación y ejecución de la política fiscal. Con base en lo anterior, se propone un esbozo del panorama político centrado en el Congreso, analizando las oportunidades y desafíos que podría enfrentar la gestión de la fiscalidad durante el próximo período gubernamental.

#### a. Rasgos fundamentales del sistema político que influyen en la fiscalidad

Diversos estudios<sup>8</sup> han señalado que en Guatemala la élite empresarial tiene

un poder excesivo de decisión y veto en materia fiscal, en especial en todo lo relacionado con los impuestos –donde ha existido una sistemática oposición–. De esa cuenta, desde inicios de la pasada década ningún intento sustantivo de aumento de la carga tributaria ha prosperado. Es más, en no pocos casos este sector ha logrado revertir las medidas impositivas incluso aprobadas, como sucedió en 2004 cuando la Corte de Constitucionalidad, a raíz de una acción judicial interpuesta por algunas organizaciones empresariales, suprimió el impuesto mínimo<sup>9</sup> de soporte al ISR.

La efectividad del sector privado no solo es reflejo de su fuerza, sino también de la debilidad del Estado y las limitaciones de los demás sectores organizados de la sociedad (sindicatos, movimiento maya y campesino, empleados públicos, entre otros).<sup>10</sup> Todo ello ha impedido la conformación de un contrapeso político eficaz que permita hacer frente al poder empresarial.

Por su parte, el sistema de partidos políticos se caracteriza por ser poco institucionalizado, por la alta fragmentación partidaria, una disciplina y lealtad partidarias muy bajas entre diputados y alcaldes, y una erosionada confianza en la institución legislativa y en los partidos.<sup>11</sup> Asimismo, como se evidencia en este estudio, los partidos adolecen de una plataforma programática y de una alineación ideológica (o cuando menos, una alineación estratégica clara).

Por su parte, el Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector del régimen jurídico hacendario del país (Artículo 35 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo), puede

8 Entre muchos otros, véase: Valdez y Prado (1998). *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*; BID (2006). *La política de las políticas públicas*; e Icefi/SAT (2009). *Historia de la tributación en Guatemala*.

9 El impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (Iema).

10 BID (2006).

11 Asíes (2009). *Partidos políticos de Guatemala: presente y futuro*. Noviembre.

dar prioridad a los objetivos de la agenda gubernamental. Este rol protagónico se ve reforzado ante un Congreso de la República con muy poca capacidad técnica para evaluar y discutir sobre este ámbito.

Dadas las debilidades institucionales de los actores analizados, se puede concluir que el sector privado es el jugador predominante de la arena fiscal, debido no solo a su propia fuerza sino también a la influencia limitada de los otros jugadores.

## **b. Panorama político: enero 2012-enero 2016**

Al momento de elaborar este trabajo (octubre 2011) ya se cuenta con los resultados oficiales de la conformación de la próxima Legislatura (véase siguiente gráfica). Todavía está por definir, en una segunda vuelta electoral, quién será el nuevo presidente de la República. La mayoría de encuestas da como ganador a Otto Pérez Molina, frente a su rival, Manuel Baldizón.<sup>12</sup>

En estas votaciones se eligió a 158 diputados —31 por lista nacional y 127 distritales— entre un número de 14 fuerzas partidarias. Quedaron tres bancadas mayoritarias: PP, UNE y Gana,<sup>13</sup> con 105 diputados (66% del total); tres intermedias: UCN, Líder y Creo, con 40 diputados (26%); y ocho microbancadas: Viva, EG, Winaq, URNG, PAN, Victoria, FRG y PU, con los restantes 13 diputados (8%).

En todo caso, ninguna de las bancadas tendrá por sí misma el número necesario de diputados para aprobar leyes por mayoría simple (80). Por ello, tendrán que recurrir a alianzas coyunturales con otros bloques le-

gislativos. Esto es de especial importancia para los partidos de los candidatos que aún están en contienda (Otto Pérez y Manuel Baldizón), pues la posibilidad de implementar sus planes de gobierno depende, en buena medida, de los apoyos que logren sumar dentro del Organismo Legislativo. Bajo este escenario se prevé, además, que se hará presente el grave fenómeno del "transfugismo político", en el cual se observa que una vez electos, varios diputados se cambian de partido una o varias veces según su conveniencia.

Lograr un Estado más fuerte, es decir con capacidad de respuesta a los desafíos sociales y más independiente con respecto al sector privado y otros poderes fácticos, requiere finanzas fortalecidas, lo que solo se podrá alcanzar salvando los escollos que representan tales poderes. Para superar esto es necesaria una sociedad civil que comprenda la necesidad de una reforma fiscal integral que redunde en una política fiscal más sólida y soberana, al servicio de toda la ciudadanía.

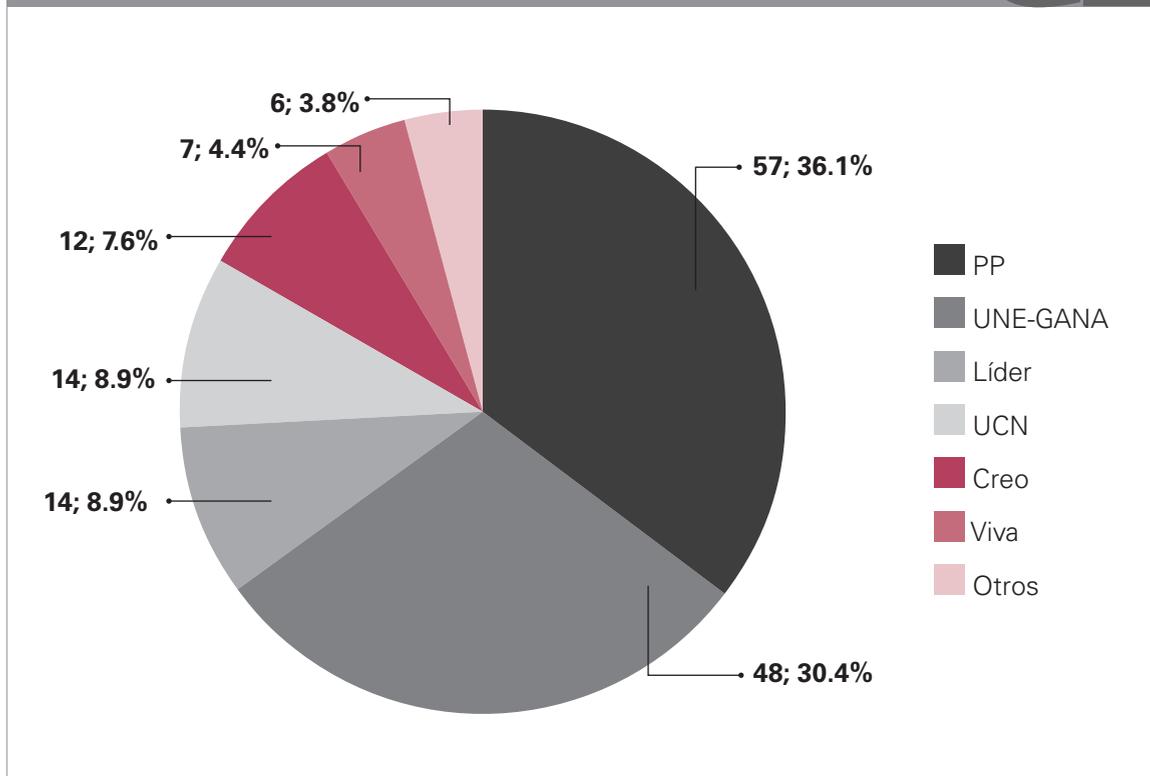
Las actuales dificultades financieras que enfrenta el Estado guatemalteco, aunadas a la necesidad de cumplir algunas de las promesas electorales más sentidas por la sociedad, principalmente aquellas relacionadas con seguridad, educación, salud y nutrición, obligarán al próximo Gobierno a poner en marcha cambios en la política fiscal.

Aunque en la actualidad el tema fiscal se aborda poco en los mensajes publicitarios y los planes de gobierno publicados por los partidos, se espera que en los primeros meses de 2012 se avance en la discusión de una reforma fiscal. Como

12 Véase, entre otros: [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/04/actualidad/1320403142\\_084176.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/04/actualidad/1320403142_084176.html)

13 La UNE y la Gana formaron una coalición con fines electorales, la cual se espera se separará al iniciar la nueva legislatura, que fue ganada por el general Pérez Molina en segunda vuelta el 27 de noviembre de 2011.

Conformación inicial del Congreso de la República, enero de 2012  
En valores absolutos y porcentajes



Nota: datos al 27 de septiembre de 2011. Pendiente de cambios por impugnaciones. La información no permite desagregar las coaliciones.

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

se demuestra a lo largo de la historia política del país, el siguiente partido oficial deberá buscar consensos en el Congreso de la República, pero también en el interior de sus propias fuerzas, en donde se mezclan los intereses particulares de sus integrantes con los de financistas y sectores económicos afines.

En el peor de los escenarios, es decir un escenario sin reforma fiscal, el próximo gobierno se verá obligado a aumentar el endeudamiento en el espacio de holgura que aún queda libre y contener el gasto público, principalmente en lo referente a la inversión. Ello significará una mayor

tensión económica, política y social. Se pueden prever escenarios intermedios como el de una reforma fiscal que apruebe algunos cambios en el ISR y medidas que fortalezcan la administración tributaria y la fiscalización de aduanas, siguiendo las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal y el proceso iniciado durante el gobierno de Álvaro Colom.

Otro escenario intermedio, podría ser el de una reforma fiscal aprobada en la que tengan un mayor peso los impuestos indirectos (IVA), existiendo, por lo tanto, un divorcio de los principios de equidad y justicia.

# Costeo de planes de gobierno

A continuación se presenta una cuantificación del gasto que implicaría el cumplimiento de las propuestas planteadas por los partidos políticos en sus planes de gobierno.<sup>14</sup> La selección tomó en cuenta, además de los planes de gobierno oficiales, información obtenida en los diferentes medios de comunicación, debates, foros y presentaciones.

Para costear las promesas de campaña, se ha tomado como base información presupuestaria de carácter oficial obtenida en las diversas páginas web de los ministerios; solicitudes realizadas mediante la *Ley de Acceso a la Información Pública*; *Guatecompras*;<sup>15</sup> el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP);<sup>16</sup> y planes operativos anuales, entre otros.

Cabe advertir que muchas de las promesas realizadas por los representantes e integrantes de cada partido son muy

generales, cuestión que dificulta o imposibilita su cuantificación. Por tal razón, únicamente se consideraron los ofrecimientos que presentan mayores detalles y precisión. De manera similar, el estudio prioriza aquellas propuestas realizadas por los partidos que obtuvieron una mayor representación en el Congreso, según los resultados electorales del 11 de septiembre. De esa cuenta, la estimación resulta necesariamente tentativa y conservadora, quedando de lado muchos ofrecimientos generales o imprecisos.

Por otro lado, no es propósito de este estudio debatir la tendencia ideológica o partidaria de las promesas. Se pretende únicamente estimar el impacto de las propuestas cuantificadas sobre los ingresos, el gasto y sus rigideces, el déficit, y el endeudamiento.

14 La UNE no presentó plan pero tampoco candidato por decisión de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y del propio partido.

15 Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, sitio web: <http://www.guatecompras.gt/>

16 Sistema Nacional de Inversión Pública, sitio web: [www.snip.gob.gt](http://www.snip.gob.gt)

## 2.1

# Estimaciones de gasto para el cumplimiento de promesas electorales

Los ofrecimientos cuantificables se agruparon de acuerdo a la clasificación presupuestaria por finalidad; así, quedaron las siguientes áreas: educación, salud, seguridad y justicia, protección ambiental, protección social e infraestructura. Para el resto de rubros (defensa, cultura y deportes, entre otros) no se encontró propuestas acordes a los requerimientos metodológicos citados.

Para calcular el gasto adicional que reclamaría la ejecución de las promesas de campaña se utilizaron como base las cifras del proyecto de presupuesto general de la Nación de 2012, así como su respectivo presupuesto multianual, que aún se encuentra pendiente de aprobación.

### a. Seguridad y justicia

En este sector se consideraron las propuestas dirigidas a reducir la criminalidad y a ampliar la presencia de entidades de justicia. Para ello se cuantificó, por ejemplo, el incremento de 15,000 efectivos y 1,000 investigadores de la Policía Nacional Civil (PNC); el aumento del presupuesto al Organismo

Judicial; la ampliación de la presencia de fiscales del Ministerio Público (MP) a nivel nacional y la construcción de dos cárceles de máxima seguridad.

La implementación de dichas ofertas requerirá un gasto adicional respecto al proyecto de presupuesto de Q 685.5 (0.18% del PIB)<sup>17</sup> millones en 2012; Q 1,326.82 millones (0.32% del PIB) en 2013; Q 1,915.71 (0.42% del PIB) y Q 2,392.14 millones (0.49% del PIB) para 2014 y 2015, correspondientemente.

Se estima que la construcción de las dos cárceles de máxima seguridad costaría un total de Q 144 millones,<sup>18</sup> los cuales previsiblemente se ejecutarían entre 2014 y 2015. Un incremento en el presupuesto del Ministerio Público y el Organismo Judicial requeriría de Q 236.5 y Q 148.1 millones, respectivamente.

Esto significaría remuneraciones adicionales por el orden de Q 57.3 millones en 2012; Q 420.4 millones en 2013; Q 828.1 millones en 2014 y Q 1,279.5 millones en 2015, lo cual repercutiría directamente en las obligaciones de gasto del Estado y, por ende, en el déficit fiscal, según se verá adelante.

### b. Protección social

Para el presente rubro se tomaron en cuenta promesas como garantizar y mejorar el programa de transferencias condicionadas «Mi Familia Progresá» (Mifapro), que en la actualidad posee una cobertura del 45% sobre la población considerada en pobreza (equivalente a

17 Para todas las referencias similares se toma el PIB a precios de cada año en cuestión.

18 Cada cárcel con un costo de Q 72 millones, según cálculos realizados con base en la siguiente publicación: <http://www.politicagt.com/presentan-proyecto-para-construir-nueva-carcel-de-maxima-seguridad/>

22.6% de la población total del país). Hacia octubre de 2011 dicho programa contaba con una asignación presupuestaria de Q 1,200 millones; sin embargo, garantizar el pago a las 800 mil familias que reciben las transferencias requiere más de Q 2,800 millones.<sup>19</sup>

También se consideraron las medidas dirigidas a niños menores de dos años, tales como desparasitación, suplemento de vitamina A, alimentación complementaria y dotación de hierro. En el caso de las mujeres embarazadas, se tomaron en cuenta acciones como la dotación de suplementos de hierro, ácido fólico y flúor.

Cumplir con las propuestas antes mencionadas requiere que el próximo gobierno incremente el gasto para protección social en Q 1,848.1 millones para 2012 (0.5% del PIB); Q 2,005.4 millones para 2013 (0.5% del PIB); Q 2,183.6 millones para 2014 (0.5% del PIB) y Q 2,369 millones para 2015 (0.5% del PIB).

Ello implicaría que solo en 2012 el presupuesto para este renglón debiera pasar de Q 7,367.3 millones a cerca de Q 9,215.3 millones (2.4% del PIB), alcanzando Q 11,077.7 millones en 2015 (2.3% del PIB).<sup>20</sup>

### **c. Educación**

En esta área, las propuestas de la mayoría de partidos se dirigen a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la enseñanza y dar continuidad a los programas de alimentación escolar.

Entre las promesas consideradas cuantificables se encontraron las siguientes:

- Alcanzar una tasa de alfabetismo de 95%
- Garantizar la alimentación escolar
- Entrega de 30,000 becas para estudios en el exterior y un millón a nivel nacional
- Ampliar la cobertura del sistema educativo
- Mejorar la calidad docente

Para ello, el próximo gobierno necesitaría incrementar el presupuesto para educación en Q 5,132.6 millones en 2012 (1.3% del PIB); Q 6,061.2 millones en 2013 (1.4% del PIB); Q 6,452.5 millones en 2014 (1.4% del PIB) y Q 6,857.4 millones en 2015 (1.4% del PIB).

Esto significaría pasar de los Q 12,332.8 millones recomendados en 2012 a cerca de Q 17,465.4 millones en el mismo año, y a Q 21,338.7 millones para 2015, lo cual representa un gasto en educación de 3.2 y 4.5% del PIB, respectivamente.

### **d. Protección del ambiente**

Existen muchas propuestas en esta materia, pero lastimosamente poseen un carácter muy general. Ejemplo de lo mencionado es el tratamiento del desarrollo sostenible, del cual los partidos indican que lo lograrán por medio del incentivo a la inversión y el desarrollo económico con responsabilidad ambiental y social. Estas expresiones no dicen mucho, a no ser que vayan acompañadas de medidas más específicas, lo cual no es el caso.

Otras propuestas de interés hablan de la colocación de bonos medioambientales en los mercados europeos y

19 PNUD (2011) «Mi Familia Progresa (Mifapro)» Ejercicio de apreciación sustantiva. Guatemala.

20 El término reales, el gasto en protección social se reduce debido a que, año con año, el PIB crece en mayor proporción que el gasto estimado.

estadounidenses; la recuperación del metano en los vertederos de basura, lo que a su vez serviría de fuente de energía eléctrica; y mejorar la gestión de tierras para aumentar el almacenamiento de carbono en el suelo. Además, se enfatiza el uso adecuado del agua y el establecimiento de tarifas de cobro que permitan responsabilizar a quienes explotan el medio ambiente.

De la variedad de ideas propuestas, muy pocas se consideraron cuantificables; entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- Reforestación de 25 mil hectáreas anuales
- Inversión en servicios de saneamiento (drenajes) y su respectivo mantenimiento

Para poner en marcha estas dos propuestas se necesita incrementar el presupuesto en Q 619.9 millones para 2012 (0.16% del PIB); Q 650.2 millones para 2013 (0.15% del PIB); Q 686.7 millones para 2014 (0.15% del PIB) y Q 730.2 millones para 2015 (0.15% del PIB).

Estos incrementos requieren pasar de los Q 877.7 millones propuestos en el proyecto de presupuesto de 2012 a cerca de Q 1,497.6 millones, con una tendencia al aumento, hasta llegar a aproximadamente Q 1,767.7 millones en 2015 (0.4% del PIB).

### **e. Urbanización y servicios comunitarios**

Bajo este rubro se plantea la realización de alianzas público-privadas; el apoyo a proyectos y gestión de recursos

para vivienda; el impulso a políticas de construcción (entre las cuales figura el establecimiento de un programa de seguros mediante el Fondo de Hipotecas Aseguradas para el desarrollo de proyectos de construcción).

Sin embargo, de todas las propuestas presentadas se determinó como cuantificable el dotar a los hogares de agua potable, lo que representa para el año 2012 un incremento presupuestal de Q 323.0 millones (0.1% del PIB); para 2013 el aumento asciende a Q 333.9 millones (0.1% del PIB); para 2014, a Q 345.3 millones (0.1% del PIB) y, para 2015, a Q 357.2 (0.1% del PIB).

Dichos incrementos requieren pasar de los Q 6,598.8 millones sugeridos en el proyecto de presupuesto, a alrededor de Q 6,921.8 millones en 2012, lo que al año 2015 significaría un monto de Q 8,157.3 millones (cerca del 1.7% del PIB).

### **f. Asuntos económicos**

Algunas de las promesas giran en torno a la construcción y mejoramiento de carreteras. Resalta la construcción y desarrollo de centros logísticos y aeródromos, así como el incremento a la producción de energía hidroeléctrica. No obstante, muchas de estas promesas carecen de indicadores que permitan su cuantificación.

Al depurar las propuestas resultaron cuantificables la construcción de 800 km de caminos rurales y la ampliación de las principales carreteras a 4 carriles,<sup>21</sup> así como la reconstrucción de las carreteras que sufrieron recientes embates

21 Las carreteras contempladas son: Guatemala-Puerto Barrios, 300 km; Guatemala-Santo Tomás, 300 km; Guatemala-San José, 101 km; Guatemala-Puerto Quetzal, 97 km.

climáticos como la tormenta Agatha, la erupción del volcán Pacaya y la reciente depresión tropical E-12.

Estos esfuerzos precisan incrementar el presupuesto para asuntos económicos en Q 4,233.1 millones en 2012 (1.1% del PIB); Q 4,465.9 millones en 2013 (1.1% del PIB); Q 4,733.8 millones (1.0% del PIB) en 2014 y Q 5,003.7 millones en 2015 (1.0% del PIB).

Dicho de otra manera, significaría pasar de los Q 6,665.4 millones sugeridos para 2012 a cerca de Q 10,898.5 millones en el mismo año. En 2015, las asignaciones financieras para este renglón deberían representar una cifra cercana a los Q 12,882.5 millones (cerca del 2.6% del PIB de ese año).

### **g. Salud**

En esta área se encuentran las mayores coincidencias entre las propuestas. La mayoría de partidos resaltó la importancia de reestructurar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), incrementando su presupuesto y mejorando la calidad de sus servicios. Asimismo, los partidos ofrecen realizar campañas de medicina preventiva, universalizar la salud e, inclusive, capacitar a comadronas y promover la medicina comunitaria. Pero, infelizmente, en este rubro se encuentra la menor cantidad de propuestas cuantificables, debido a su vaguedad (en cuanto a políticas o programas que se emplearían para alcanzar las promesas planteadas).

La única propuesta razonable encontrada fue la asignación de un presupuesto de Q 4,600.0 millones al MSPAS. Para el año 2012, ello representaría un incremento

de Q 384.6 millones (0.1% del PIB); para 2013, de Q405.8 millones (0.1% del PIB); para 2014, de Q430.1 millones (0.1% del PIB) y, finalmente, para 2015, de Q 454.61 millones (0.1% del PIB).

En otras palabras, esto equivaldría a un monto de Q 4,600 millones para 2012 y Q 5,437.40 millones para 2015 (1.1% del PIB).

### **h. En síntesis**

El gráfico siguiente muestra lo que debería incrementarse el presupuesto total y por finalidad, tomando como base el proyecto de presupuesto 2012, tal como se aclaró al inicio de esta subsección.

La aplicación de las propuestas cuantificadas significa que solo en 2012 debería darse un incremento de aproximadamente Q 12,000.0 millones, lo que elevaría el presupuesto de los Q 59,547.0 millones sugeridos a cerca de Q 72,774.0 millones. Dicho de otra manera, en el año 2012 el presupuesto pasaría del 15.2% del PIB (proyectado) a casi el 18.6%.

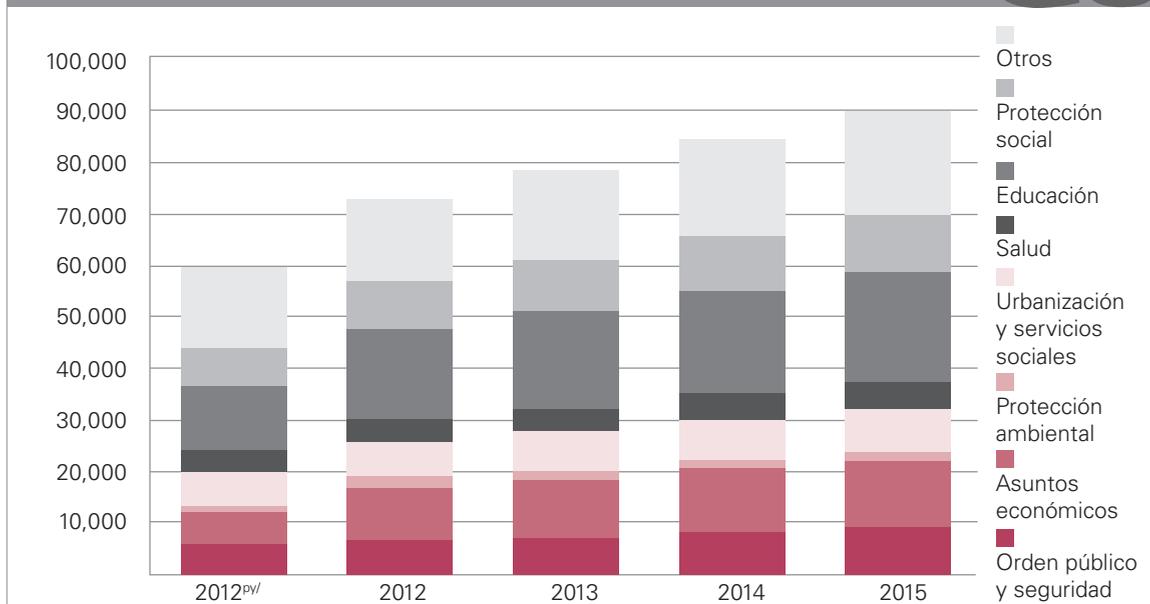
Por otra parte, de acuerdo con la clasificación económica del presupuesto, el gasto recomendado para 2012 se divide de la siguiente manera: 64% para funcionamiento, 20% para inversión y 15% destinado al pago de deuda.

Implementar las propuestas modifica levemente esta estructura. De 2012 a 2015 se destinaría un 68% a funcionamiento, entre un 18 y un 19% a inversión y entre un 12 y un 14% al pago de la deuda pública.

Esto muestra que las propuestas en cuestión no alteran la estructura del gasto público, destinándose la mayor parte a funcionamiento, sin cambios significativos en el presupuesto para inversión.

### Composición del gasto por finalidad, incluyendo propuestas electorales, 2012-2015. Cifras en millones de quetzales de cada año

G3



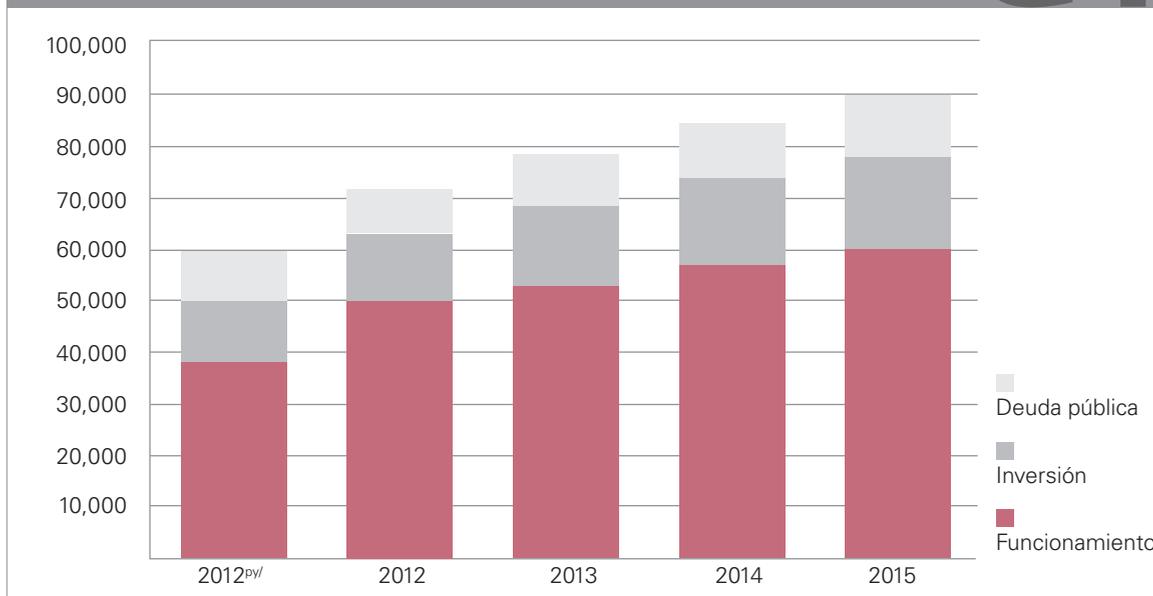
Fuente: Icefi/Ingep/Unicef con base en planes gobierno de partidos políticos.

<sup>pyl</sup>Según proyecto de presupuesto, Minfin 2012.

Nota: se incluye en "Otros" los gastos que no sufrieron incrementos por propuesta. Únicamente se indexan por inflación.

### Gastos de funcionamiento, inversión y deuda, incluyendo propuestas electorales, 2012-2015. Cifras en millones de quetzales de cada año

G4



Fuente: Icefi/Ingep/Unicef con base en estimaciones propias, según planes de gobierno de partidos políticos.

<sup>pyl</sup> Según proyecto de presupuesto, Minfin 2012.

**Composición del gasto por finalidad, incluyendo propuestas electorales, 2012-2015. Cifras en millones de quetzales de cada año**

**T2**

Finalidad	2012 <sup>pv/</sup>	Incluyendo propuestas de partidos			
		2012	2013	2014	2015
Orden público y seguridad ciudadana	5,869.10	6,554.60	7,518.72	8,479.13	9,329.67
Asuntos económicos	6,665.40	10,898.47	11,497.88	12,187.76	12,882.46
Protección ambiental	877.70	1,497.62	1,576.19	1,668.19	1,767.73
Urbanización y servicios comunitarios	6,598.80	6,921.77	7,295.63	7,724.74	8,157.29
Salud	4,215.40	4,600.00	4,853.00	5,144.18	5,437.40
Educación	12,332.80	17,465.44	19,072.34	20,244.24	21,435.26
Protección social	7,367.30	9,215.36	9,777.95	10,422.45	11,077.72
Otros*	15,620.90	15,620.90	16,968.84	18,672.64	20,226.65
<b>Total</b>	<b>59,547.40</b>	<b>72,774.16</b>	<b>78,560.55</b>	<b>84,543.33</b>	<b>90,314.17</b>

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef con base en planes de gobierno de partidos políticos.

<sup>pv/</sup> Proyecto de presupuesto 2012.

\*Se incluye en "Otros" los gastos que no sufrieron incrementos por propuestas (solo se indexan inflación).

**Principales metas cuantificadas y avance esperado por año**

**T3**

Finalidad	Meta	2012	2013
Asuntos económicos	Construcción de 800 km de caminos rurales	Avance del 25%	Avance del 50%
	Ampliación a cuatro carriles en principales carreteras	Avance del 25%	Avance del 50%
Educación	Alcanzar una tasa de alfabetización del 95%	Alfabetización de 367,984 personas	Alfabetización de 367,984 personas
	Desarrollar programas y garantizar alimentación escolar	Alimentación a 514,366 alumnos de preprimaria y 1,709,464 alumnos de primaria	Alimentación a 535,744 alumnos de preprimaria y 1,786,361 alumnos de primaria
	30,000 becas al exterior y 1,000,000 de becas a nivel nacional	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero
	Ampliación de cobertura en educación (preprimaria, primaria, básicos y diversificado)	Reducción del 25% del déficit (incluye infraestructura y docentes)	Reducción del 50% del déficit (incluye infraestructura y docentes)

Finalidad	Meta	2012	2013
Orden público y seguridad ciudadana	Incremento de 15,000 efectivos en la PNC	Promoción de 3,750 agentes	7,500 agentes
	Incremento de 1,000 investigadores anuales en la PNC	250 agentes	500 agentes
	Ampliación de presencia del MP	69 nuevas fiscalías	138 nuevas fiscalías
	Asignación presupuestaria al MP de Q 850 millones	Incremento presupuestario de Q 236,500,000	Incremento presupuestario de Q 236,500,000
	Asignación presupuestaria al OJ de Q 1,400 millones	Incremento presupuestario de Q 148,104,914	Incremento presupuestario de Q 148,104,914
	Construcción de dos cárceles de máxima seguridad	Avance del 50% (primera prisión)	Avance del 100% (primera prisión)
Protección ambiental	Reforestación de 25,000 hectáreas anuales	25,000 hectáreas reforestadas	50,000 hectáreas reforestadas
	Extracción de aguas residuales en comunidades	Inversión de Q 315,224,000 y mantenimiento de Q 7,724,000	Inversión de Q 317,960,000 y mantenimiento por Q 15,514,000
Protección social	Mejorar y garantizar la continuidad de Mifapro	Cobertura a 800,000 familias	Cobertura a 800,000 familias
	Acciones de desparasitación, vitamina A, micronutrientes para infantes (hasta dos años) y ácido fólico, hierro y flúor para embarazadas	Cobertura al 59% de niños y al 63% de mujeres embarazadas	Cobertura al 73% de niños y al 75% de mujeres embarazadas
Salud	Asignación de Q 4,600 millones para el MSPAS	Incremento presupuestario de Q 384,600,000	Incremento presupuestario de Q 384,600,000
Vivienda y servicios comunitarios	Abastecimiento de agua <sup>1/</sup>	Inversión de Q 322,968,000.00	Inversión de Q 325,750,000.00

Finalidad	Meta	2014	2015
Asuntos económicos	Construcción de 800 km de caminos rurales	Avance del 75%	Avance del 100%
	Ampliación a cuatro carriles en principales carreteras	Avance del 75%	Avance del 100%
Educación	Alcanzar una tasa de alfabetización del 95%	Alfabetización de 367,984 personas	Alfabetización de 367,984 personas
	Desarrollar programas y garantizar alimentación escolar	Alimentación a 557,122 alumnos de preprimaria y 1,863,258 alumnos de primaria	Alimentación a 578,500 alumnos de preprimaria y 1,940,155 alumnos de primaria
	30,000 becas al exterior y 1,000,000 de becas a nivel nacional	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero
	Ampliación de cobertura en educación (preprimaria, primaria, básicos y diversificado)	Reducción del 75% del déficit (incluye infraestructura y docentes)	Reducción del 100% del déficit (incluye infraestructura y docentes)
Orden público y seguridad ciudadana	Incremento de 15,000 efectivos en la PNC	11,250 agentes	15,000 agentes
	Incremento de 1,000 investigadores anuales en la PNC	750 agentes	1,000 agentes
	Ampliación de presencia del MP	208 nuevas fiscalías	278 nuevas fiscalías
	Asignación presupuestaria al MP de Q 850 millones	Incremento presupuestario de Q 236,500,000	Incremento presupuestario de Q 236,500,000
	Asignación presupuestaria al OJ de Q 1,400 millones	Incremento presupuestario de Q 148,104,914	Incremento presupuestario de Q 148,104,914
	Construcción de dos cárceles de máxima seguridad	Avance del 50% (segunda prisión)	Avance del 100% (segunda prisión)
Protección ambiental	Reforestación de 25,000 hectáreas anuales	75,000 hectáreas reforestadas	100,000 hectáreas reforestadas
	Extracción de aguas residuales en comunidades	Inversión por Q 320,554,000 y mantenimiento por Q 23,368,000	Inversión de Q 323,150,000 y mantenimiento por Q 31,285,000
Protección social	Mejorar y garantizar la continuidad de Mifapro	Cobertura a 800,000 familias	Cobertura a 800,000 familias
	Acciones de desparasitación, vitamina A, micronutrientes para infantes (hasta dos años) y ácido fólico, hierro y flúor para embarazadas	Cobertura al 86% de niños y al 88% de mujeres embarazadas	Cobertura al 100% de niños y al 100% de mujeres embarazadas

Finalidad	Meta	2014	2015
Salud	Asignación de Q 4,600 millones para el MSPAS	Incremento presupuestario de Q 384,600,000	Incremento presupuestario de Q 384,600,000
Vivienda y servicios comunitarios	Abastecimiento de agua	Inversión de Q 328,408,000.00	Inversión de Q 331,067,000.00

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en estimaciones propias según planes de gobierno de partidos políticos.  
<sup>1</sup>/Con base en documento «Análisis del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la “Sostenibilidad del Medio Ambiente” en Guatemala y determinación de acciones y costos para alcanzar las metas al año 2015».

## 2.2

### Rigideces del gasto

El Estado de Guatemala ha contraído una serie de obligaciones ineludibles, lo cual dificulta la movilización de recursos hacia áreas estratégicas o prioritarias. Se estima que más del 40% de los ingresos que el Gobierno central percibe ya tiene un destino específico.<sup>23</sup>

Una fuente importante de compromisos encuentra su base en la *Constitución Política de la República*. Conforme a ella, el Estado debe destinar al menos el siguiente porcentaje de recursos:<sup>24</sup>

- 5% a la Universidad de San Carlos de Guatemala
- 3% a la educación física y el deporte
- 2% al Organismo Judicial (actualmente se otorga el 4% a causa del financiamiento a la Corte de Constitucionalidad)
- 10% a las municipalidades del país

Existen además recursos obtenidos mediante impuestos que ya poseen un destino específico. Un ejemplo de esto es el IVA-paz que, sobre la base del 12% de la tarifa del impuesto, distribuye los porcentajes siguientes:

- 1.5% a municipalidades
- 1.0 % a los consejos de desarrollo
- 1.0% a fondos para la paz
- 1.0% a gastos sociales

La implementación de las propuestas electorales tiene, por consiguiente, un impacto directo sobre la rigidez del gasto, ya que solamente la cuenta «remuneraciones» pasa de Q 15,717.9 millones sugeridos, a cerca de Q 16,392.3 millones, llegando en 2015 a alcanzar los Q 21,642.7 millones.

Si no se realizan cambios para incrementar los ingresos públicos, la divergencia entre los compromisos de gasto y los ingresos corrientes continuará incrementándose; solo en 2012 dicha diferencia alcanzaría un saldo negativo de Q 4,638.2 millones, llegando en 2015 a casi Q 9,074.2 millones.

23 Gobierno de Guatemala (2011). «Criterios de definición de techos presupuestarios para el 2011». Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.

24 Icefi. (2011). *Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y adolescencia*. ¡Contamos! Número 2.

## Rigideces del gasto y modificaciones ante incorporación de propuestas Cifras en millones de quetzales de cada año

# T4

Variables	2012 <sup>pv/</sup>	Incluyendo metas propuestas			
		2012	2013	2014	2015
<b>Ingresos</b>					
Ingresos corrientes	46,971.2	46,971.2	48,712.5	51,145.1	55,765.1
Ingresos tributarios	43,611.1	43,611.1	45,902.4	48,338.0	52,965.6
Ingresos no tributarios	3,360.1	3,360.1	2,810.1	2,807.1	2,799.5
<b>Compromisos de gasto</b>					
Total compromisos de gasto	50,935.0	51,609.4	55,103.9	59,449.1	64,839.3
Aportes por IVA-PAZ	8,779.8	8,779.8	9,262.4	9,815.5	10,709.7
Aportes constitucionales	5,557.9	5,557.9	5,763.8	6,051.6	6,598.3
Compromisos de gasto sobre impuestos específicos <sup>a/</sup>	2,187.7	2,187.7	2,308.0	2,445.8	2,668.6
Aportes institucionales con ingresos corrientes <sup>b/</sup>	4,177.6	4,177.6	4,332.4	4,548.8	4,959.7
Ministerio de la Defensa (Acuerdo Gubernativo 216-2011) <sup>c/</sup>	1,290.9	1,290.9	1,386.8	1,497.1	1,615.4
Deuda Pública	9,071.1	9,071.2	10,058.8	11,348.0	12,484.5
Remuneraciones	15,717.9	16,392.3	18,023.3	19,771.9	21,642.7
Clases pasivas	4,152.1	4,152.1	3,968.4	3,970.3	4,160.3
<b>Saldo (ingresos - egresos)</b>	<b>-3,963.8</b>	<b>-4,638.2</b>	<b>-6,391.4</b>	<b>-8,304.0</b>	<b>-9,074.2</b>

<sup>a/</sup> Impuestos específicos de los derivados del petróleo, vehículos, IUSI, timbres, salidas del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

<sup>b/</sup> Aportes para el Sistema de Justicia, Administración Legislativa, Administración fiscal, monetaria y servicios de fiscalización, servicios electorales, Procuraduría de los Derechos Humanos y otras instituciones.

<sup>c/</sup> Aporte no menor al 0.33% del PIB

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef en base a estimaciones propias según planes de gobierno de partidos políticos.

<sup>pv/</sup> Proyecto de presupuesto 2012.

## 2.3

### Propuestas y estimaciones relacionadas con los ingresos públicos

Si se mantienen las condiciones previstas en el proyecto de presupuesto y se incluyen las promesas electorales, en 2012 por cada quetzal de ingresos corrientes habría Q 1.10 en compromisos de gasto; Q 1.13 en 2013 y aproximadamente Q 1.16 en 2014 y 2015. Estas cifras por encima del actual Q 1.08 evidencian el escaso margen de maniobra actual para concretar las promesas electorales.

La mayoría de propuestas realizadas por los partidos políticos se limita a repetir los principios contenidos en el

Pacto Fiscal. De esa cuenta, han prometido luchar contra la evasión, procurar mayor transparencia y mejorar la eficiencia de la recaudación, simplificar el sistema tributario y ensanchar la base impositiva.<sup>25</sup> Lastimosamente, no se detalla la forma que adoptarán tales medidas. Por su parte, llama la atención que ningún partido trate de manera directa el aumento y creación de nuevos impuestos —una de las principales áreas de compromisos del Pacto Fiscal—, posiblemente porque ello erosionaría el apoyo de parte del electorado y de grupos gremiales de presión.

A contrapelo de lo mencionado, algunos partidos parecen ser mucho más responsables fiscalmente debido a que proponen elevar la carga tributaria entre un 14 y un 14.6% del producto, lo que constituye una manifestación de interés por mejorar la actual situación de las finanzas del país. Desafortunadamente, en ninguno de los casos se identifican los mecanismos a utilizar para lograr este cometido.

Las únicas propuestas con un poco de fundamento al respecto se encuentran en una temática particular: la minería y la explotación de otros recursos naturales renovables y no renovables. Se habla de la renegociación de las concesiones que representen un beneficio nulo o mínimo para el país y las comunidades, de tal manera que se obtenga al menos el 50% de las utilidades generadas.

En síntesis, la mayor parte de propuestas no son claras por el lado del ingreso y carecen de una sólida base técnica. En palabras más claras: los programas de los partidos políticos no contemplan un aumento equivalente de los ingresos públicos para hacer frente a los gastos adicionales que demandan las promesas.

## a. Estimaciones de ingreso

Dada la ausencia de propuestas, se optó por considerar los ingresos según el presupuesto multianual 2012-2014 contenido en el proyecto del presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas para 2012, el cual indica que se esperan ingresos, por un monto de Q 47,002.3 millones. Para 2013 la estimación es de Q 48,745.6 millones; y de Q 51,180.8 y Q 55,803.66 millones para 2014 y 2015, respectivamente.<sup>26</sup>

En términos del tamaño de la economía esto significa que los ingresos totales caerían progresivamente del 12% del PIB, en 2012, a cerca del 11.3% en 2014, con una recaudación tributaria que pasaría de 11.1% del PIB, en 2012, a tan solo 10.7% en 2014, prácticamente la misma carga tributaria de 2010 (10.5%).

Dicha política de ingresos se basa en la futura implementación de medidas anti-evasión (*Ley Antievasión II*) y la búsqueda de ingresos derivados de la explotación petrolera, los recursos hídricos y la minería. A ello se agregaría el endeudamiento público y la utilización de donaciones.

Es importante notar que la ejecución de la mayoría de estas medidas no solo depende del Ejecutivo, sino de otros actores y circunstancias. Por ejemplo, la *Ley Antievasión II* forzosamente pasa por la aprobación del Congreso; las donaciones dependen de las políticas de cooperación de los países donantes y los ingresos derivados del petróleo y la minería fluctúan a partir de los precios internacionales de esos *commodities* y de la forma en que se hayan negociado las concesiones.

De esa cuenta, y teniendo en mente las dificultades derivadas del difícil

25 Contradictoriamente, ningún partido menciona una medida clave para ello: la racionalización y supresión de exenciones y exoneraciones.

26 La estimación es propia para 2015.

entorno económico internacional y las vicisitudes de la política nacional señaladas en la sección correspondiente, es bastante probable que los ingresos sean menores a los esperados en el proyecto de presupuesto.

## 2.4

### Sostenibilidad fiscal

En vista de la difícil circunstancia en la que se encuentran los ingresos públicos y considerando el gran peso que representa el cumplimiento de las promesas electorales, de no hacer ningún cambio sustancial en lo referente a los ingresos durante los próximos cuatro años, el Estado entrará en una delicada situación que conlleva el incumplimiento de muchas de las responsabilidades ya adquiridas y de las que están por adquirirse. Lo anterior obliga a sostener que, en este momento, el escenario futuro más factible es aquel en el que se logra concretar una reforma fiscal que incremente los ingresos tributarios del Estado guatemalteco.

Por lo tanto, se requerirá encontrar los espacios sociales de deliberación para llegar a acuerdos sustantivos en materia de política fiscal. Dichos espacios deberán garantizar la materialización de las promesas electorales y, de esa manera, posibilitar el cumplimiento de las obligaciones asumidas ante la ciudadanía. De lo contrario, se erosionaría aún más la legiti-

dad del sistema electoral y de partidos políticos, con funestas consecuencias para la gobernabilidad del país.

En ese sentido, la propuesta de modernización fiscal del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF),<sup>27</sup> presentada en abril de 2008, realiza una serie de recomendaciones para mejorar la calidad y transparencia del gasto público. Asimismo, plantea directrices para fortalecer la recaudación tributaria en el marco de los principios y compromisos del Pacto Fiscal. Se esperaba así edificar una política fiscal sólida y sostenible que contribuyera «al crecimiento económico y al desarrollo social, a la reducción de la pobreza y a la solución de los graves problemas que enfrenta el país».<sup>28</sup> Debido a la visión de Estado de la propuesta y a su integralidad técnica —que permanece vigente—, se la analiza en su vertiente tributaria en el anexo 1.

#### a. Déficit esperado

Sin incluir las diversas promesas electorales, se estima que el déficit para 2012 sea de alrededor de Q 9,946.0 millones, alcanzando hacia 2015 unos Q 10,290.0 millones (2.5 y 2.1% del PIB, respectivamente).

Si se concretaran las propuestas de campaña y la situación de los ingresos se mantuviera sin cambio alguno, el déficit esperado alcanzaría un 6.1% del PIB en 2013: una cifra claramente insostenible que, sin duda alguna, pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

27 Conformado por expertos en la temática fiscal y por personas representativas de diversos sectores nacionales. Buscaba retomar y promover los principios y compromisos del Pacto Fiscal pendientes de cumplimiento, de manera que fueran una guía para la política fiscal de la, en ese entonces, nueva administración gubernamental que asumiría el manejo del país en enero de 2008. En dicho sentido, se encargó al GPDF impulsar el proceso para lograr una propuesta consensuada de los temas sustantivos de la política fiscal.

28 Véase: [http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/prop\\_cnap.pdf](http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/prop_cnap.pdf)



Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en planes de gobierno de partidos políticos.

En promedio, el incremento de déficit que se presenta al implementar las propuestas es de aproximadamente un 3.6% del PIB anual.

## 2.5

### Transparencia y lucha contra la corrupción

Prácticamente todos los partidos se comprometieron a luchar contra la corrupción en la administración pública y buscar la mejora en la transparencia del gasto. También concedieron importancia al combate a la evasión y defraudación tributaria aunque, en mucha menor medida, reconocieron que la Administración Tributaria debe contar con un mayor acceso a la información manejada por las instituciones monetarias y financieras del país.

Para evaluar las propuestas de campaña en esta materia se emplearon tres instrumentos: la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (Cicc) de la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>29</sup> el Estándar Internacional de Transparencia en el Intercambio de Información Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde),<sup>30</sup> y la propuesta del GPDF en materia de transparencia fiscal y eficiencia del gasto público.

Cada uno de los instrumentos referidos cubre las áreas tratadas por los partidos políticos. Se eligieron por constituir un piso mínimo en tales materias y, por lo tanto, sobre la base de ellos podrá cotejarse los alcances de los ofrecimientos. Por otro lado, este esfuerzo privilegia la faceta fiscal, así que no presta mucha atención a factores de otra índole, como es el caso de las cuestiones judiciales y procesales. Enseguida se reseñan las propuestas de los partidos divididas en los tres ámbitos mencionados.

29 Primera convención jurídica internacional en esta materia. Compromete a los Estados parte a adoptar una serie de medidas destinadas a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Ampliar información en: [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/convenciones/convencion\\_oea/resumen](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/convencion_oea/resumen)

30 Implementado con los objetivos de: a) evitar el uso de países y jurisdicciones opacas que se presten para esconder ingresos de procedencia ilícita; b) minimizar la evasión tributaria; y c) coadyuvar en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Se entiende que el Estándar se ha cumplido cuando el intercambio de información entre administraciones tributarias sea efectivo, proveniente de cualquier fuente (incluyendo información bancaria) y relativo a todo asunto tributario. Véase en: [www.oecd.org/dataoecd/32/45/43757434.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/45/43757434.pdf)

## a. Corrupción

La mayoría de los partidos están de acuerdo en la necesidad de reformas legales en materia de servicio civil, contraloría de cuentas, probidad y compras y contrataciones. Se habla, aunque no de manera concisa, sobre la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito como parte de una agenda de lucha contra la corrupción. En este sentido, en el Congreso se cuenta con una iniciativa (identificada con el número 4347,<sup>31</sup> conocida por el Pleno en abril de 2011 y que dispone la aprobación de una ley contra la corrupción pública) cuyo dictamen es responsabilidad conjunta de las comisiones de Probidad y la Extraordinaria Nacional por la Transparencia.

Por otro lado, las propuestas de los partidos políticos tratan de manera muy ligera algunas de las reformas al *Código Penal* que combaten la evasión tributaria. Aunque casi ninguna propuesta puntualizó sobre las características de tales reformas, limitándose, en cambio, a departir su importancia.

De la misma manera, algunos partidos manifestaron su deseo de promover una nueva cultura basada en la ética y la honradez, sin especificar sus fines ni los mecanismos necesarios para institucionalizar dicha cultura. Con referencia a los ingresos, la prioridad es la lucha contra el contrabando y, en segundo lugar, el combate a la evasión y defraudación tributaria mediante el control de las fronteras y las aduanas.

Otro tema coincidente es el fortalecimiento técnico y legal de la Contraloría General de Cuentas. Destaca que algunos partidos hagan referencia a la necesidad de mayores recursos para esta institución;

también es de su interés la promoción de reformas para la elección del contralor, con miras a blindar esta institución de la influencia de grupos fácticos de presión. Pero, al igual que casos anteriores, falta definir concretamente el carácter de tales reformas.

En los programas de gobierno los partidos indicaron su acuerdo y voluntad para fortalecer la auditoría social mediante las herramientas del gobierno electrónico. Sin embargo, y de manera paradójica, ninguna propuesta hace alusión al Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), la plataforma informática de la auditoría estatal, a pesar de constituir una herramienta básica de fiscalización.

No hubo ofrecimientos concretos en temas de sentida necesidad social y política, tales como sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos de los funcionarios públicos; sistemas para la protección de funcionarios y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción; y medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, así como las de control interno y registro del sector privado. Todos estos mecanismos se encuentran contemplados en la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (ratificada por Guatemala en 2001) como parte de las medidas preventivas contra la corrupción.

## b. Intercambio de información financiera para fines tributarios

Este ha sido un área escasamente desarrollada en los planes de gobierno. En ellos no se plantea la necesidad de firmar acuerdos de intercambio de información tributaria con otros países, por más que

31 Para acceder a la iniciativa de ley 4347, véase: <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4347.pdf>

esa medida permitiría luchar de mejor manera contra la evasión y la defraudación tributaria.<sup>32</sup> Los partidos únicamente hablan de cumplir los criterios sobre lavado de dinero del Grupo de Acción Financiera (Gafi), de alcance más limitado. Llama la atención que ningún programa aborda la flexibilización del secreto bancario, medida que facilitaría la prevención y combate a la evasión tributaria y otros hechos ilícitos como el desvío de fondos—no solo públicos, sino también privados— y el lavado de dinero.

### c. Transparencia fiscal

La transparencia fiscal ha sido considerada neurálgica en los planes de gobierno. Sin embargo, al igual que en el caso de la corrupción, predominan los buenos propósitos y no las medidas específicas.

La gran mayoría de propuestas reconoce la importancia del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf)<sup>33</sup> como mecanismo de seguimiento a la información presupuestaria. Por ello, casi todos los partidos han afirmado que en caso de ganar la elección presidencial velarán para que su uso sea obligatorio en todas las instituciones del Estado.<sup>34</sup>

No obstante, ningún partido menciona el apoyo presupuestario e institucional para este programa, el cual depende del apoyo financiero externo, que está a punto de terminar.<sup>35</sup>

Relativo a los fideicomisos constituidos con fondos estatales, unas propuestas mencionan su eliminación y otras su regulación por medio de una normativa legal específica sobre el tema.<sup>36</sup> De manera similar, algunos partidos manifestaron su disposición para prohibir el uso de oenegés en la ejecución de obra pública. Otros, en vez de eso, prometieron establecer estándares mínimos de contratación de oenegés y organismos internacionales. En todo caso, las propuestas olvidan el fortalecimiento de las instancias ejecutoras del Estado que, en teoría, reemplazarían a las oenegés, revelando así la falta de tratamiento integral del tema.

Sobre los sistemas de información estatal en línea, los partidos son abundantes en sus ofrecimientos. En ese sentido, destaca la incorporación de un plan plurianual de inversiones en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), vinculado con el Siaf; la creación de una página web que integre las plataformas informáticas relacionadas con la administración pública; el establecimiento de un sistema automatizado de información y publicación de convocatorias para puestos de servidores públicos y la obligatoriedad de que todos los proyectos de obra pública sean registrados en el SNIP y aprobados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Todos, proyectos deseables, aunque no de implementación rápida como pretenden los planes de gobierno.

32 Por otro lado, como Guatemala no ha suscrito ningún acuerdo de este tipo, se arriesga a potenciales medidas «antiparaiso fiscal» por parte de los países de la Oede. Una acción en este sentido pudiera ser el incremento de impuestos a aquellos capitales provenientes de la Oede que inviertan en el país. Véase más información al respecto en: <http://www.icefi.org/categories/43>

33 Véase sitio web en: <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

34 Se han aprobado normas de ejecución presupuestaria orientadas a su uso obligatorio. Sin embargo, estas normas solo tienen vigencia anual, así que deben prorrogarse cada año. Además, hace falta su extensión a algunas entidades autónomas y descentralizadas.

35 [http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/MOMENTO\\_3-2011\\_09-09-11.pdf](http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/MOMENTO_3-2011_09-09-11.pdf)

36 De interés resulta que un partido haya ofrecido publicar los flujos de efectivo de los fideicomisos vigentes.

En materia de compras y contrataciones se propone el establecimiento de un sistema integrado de gestión de adquisiciones vinculado con el Siaf, acompañado del registro obligatorio en Guatecompras de todos los procesos de compras y contrataciones, desde el inicio hasta la concreción del proceso.

Finalmente, ninguna propuesta versa sobre normativas específicas en materia de transparencia y efectividad del gasto de gobiernos locales, consejos de desarrollo y entes autónomos y descentralizados. Esto, a pesar de la creciente importancia de las municipalidades y consejos de desarrollo y de su agenda pendiente en materia de transparencia y efectividad del gasto.

#### **d. A manera de conclusión**

Algunas propuestas electorales no se encontraron contempladas en los instrumentos citados. Entre estas resalta el que un partido haya planteado la necesidad de reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* para la adecuada fiscalización de las campañas electorales y de sus financistas. Otra propuesta interesante, aunque con poca viabilidad política, es la eliminación del listado geográfico de obras a cargo de diputados.

Resumiendo, retóricamente los partidos le dan mucha importancia a este tema, dedicándole espacio en sus planes de gobierno —que va desde la mera declaración de principios hasta una sección completa—. A esto se agregan otros temas importantes como el fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas, la continuidad y mejora de los sistemas informáticos —en especial el Siaf— y la mayor regulación del proceso de adquisiciones estatales y de fideicomisos públicos.

Sin embargo, al igual que en el resto de áreas analizadas, la mayoría de promesas partidarias son muy vagas y generales, motivo por el cual se les puede considerar más como declaraciones de buenas intenciones que planteamientos concretos. Además, no consideran el horizonte temporal en el cual se desarrollarían dichas medidas.

Se observa en los planes de gobierno poca integralidad en lo propuesto, pues hay aspectos que no se abordan; entre ellos, el establecimiento de sistemas para la declaración de los ingresos y activos de los funcionarios públicos y el acceso a información bancaria por parte del Estado. Asimismo, hace falta mayor énfasis y detalle en las propuestas por el lado de los ingresos públicos, en especial los tributarios.



# Consideraciones finales

Del análisis económico sobre las previsiones internacionales y nacionales se deduce que el país espera un conjunto de condiciones adversas que deberá encarar, aprovechando algunas ventajas que han caracterizado su manejo macroeconómico, más bien conservador: control sobre la inflación y la moneda, niveles estables y suficientes de reservas internacionales y márgenes de endeudamiento todavía manejables. Pero los fenómenos adversos son de magnitud: menor crecimiento; déficit público creciente; polarización de los grupos políticos mayoritarios, en el marco de una sensible ausencia de consensos nacionales. El fuerte déficit en materia de cultura política que propicia la cooperación inter partidaria e inter bloques reducirá, previsiblemente, el margen de maniobra del nuevo gobierno, o le obligará a realizar alianzas más bien vinculadas a intereses gremiales y económicos que a intereses sociales.

La débil institucionalidad público-gubernamental (el país continúa careciendo de una ley de servicio burocrático profesional que proteja del clientelismo); el generalizado deterioro de la infraestructura; y la alta vulnerabilidad ambiental de un país desprovisto de los recursos y las estrategias de prevención a la escala de lo que las catástrofes requerirían hacen parte de un coctel que podemos llamar, sin excesos, un *estado de alerta nacional*.

## Trascender el pasado

Lo que pareciera una impotencia comprensiva histórica, de origen, de las élites dominantes para encabezar una estrategia moderna, socialmente pertinente en su relaciones con lo político, la política y el Estado; y, por otro lado, un Estado muy susceptible de ser interferido por intereses gremiales que sesgan y distorsionan la política pública, conforman dos grandes rasgos

sustantivos de un país que no logra mantener rumbo y construir acuerdos inter-temporales.

En ese escenario, las élites económicas, pero también amplios medios políticos, se encuentran desfasados en su discurso y acción ante la gravedad de los fenómenos señalados sucintamente. A estos fenómenos hay que agregar la expansión horizontal y vertical del crimen organizado que aprovecha la poca institucionalidad que como país nos hemos podido dar.

El severo déficit de representación colectiva de los intereses populares redondea la grave falla del sistema político nacional que impide el consenso nacional y explica por qué, cíclicamente, se producen esfuerzos aislados, de carácter interelitario, para interactuar con el Estado, sin darle sustento social y durabilidad a los arreglos que se producen.<sup>37</sup>

## La campaña: costos inmanejables

La excesiva e inviable oferta electoral de 2011 se podría convertir en un bumerán contra sus propios oferentes: los candidatos electos en todos los niveles. No obstante, los efectos de ello podrían alcanzar a todos los guatemaltecos en el sentido de producir mayor desencanto con la democracia. Así lo confirma el último informe de Latinobarómetro, de 2011.<sup>38</sup> Esa oferta excesiva no es solo asunto de orden financiero, sino también político, dadas sus implicaciones en términos de gobernabilidad y democracia. Como contrapartida para dicha oferta, los programas de los partidos políticos no contemplaron

con rigor un aumento equivalente de los ingresos públicos para atender estos gastos adicionales.

Pero también está, en sentido estricto, el costo de la campaña electoral en el que incurrieron las principales fuerzas políticas, lo cual ha generado una respetable cantidad de deudas que solo pueden pagarse si se repiten las prácticas de estas décadas: favores a costa del presupuesto nacional, impactando los recursos que efectivamente se destinan a obra y servicios públicos. Ello corrompe la política y la vida electoral.

La creciente tendencia de control del presupuesto nacional en el Congreso de la República para servir a lógicas grupales puede continuar deteriorando la racionalidad en la definición y ejercicio de cómo y para qué se usan los recursos.

La lógica de oposición partidista y no de Estado que parece condicionar las actitudes de los parlamentarios puede ser fuente de problemas adicionales para que los consensos se den oportunamente y el nuevo gobierno tenga las condiciones básicas para operar durante los próximos años, al tiempo que crea un escenario que le sea más propicio para atender todos los compromisos que, con los recursos actuales, es imposible cumplir.

Se estima que podría estarse gestando un *estado de alerta nacional* como corolario anunciado a partir de la desatención crónica a las prioridades nacionales por parte de quienes han tenido y tienen poder potencialmente eficaz (capital), la función pública y el control de la opinión pública.

Pero, según se dice, toda crisis es también una nueva oportunidad. Un

37 Véase por ejemplo Valdez, Fernando (2010), "La fascinación por la Moncloa: del Pacto entre élites al acuerdo social".

38 Véase [www.latinobarometro.com](http://www.latinobarometro.com).

consenso sobre el país que queremos y cuánto vamos a comprometer para financiarlo es ineludible para evitar que el próximo gobierno y que el conjunto del liderazgo político del país lleven el estado de alerta nacional a uno de calamidad, y con él, a que se vean incrementados los riesgos de rupturas y retrocesos en la frágil vida democrática y la legalidad.

## Las demandas rezagadas

Los electos para el próximo período de gobierno (de enero de 2012 a enero de 2016), tanto los diputados, como los alcaldes y el presidente de la República tienen ante sí las viejas demandas no atendidas en todos los frentes imaginables: las deudas con el campo y el inveterado atraso agrario, así como una productividad que nos está volviendo importadores de alimentos básicos; el siempre insuficiente aporte a la educación y la salud (en torno a la mitad, medido como PIB, respecto de lo que se aporta en los países latinoamericanos más avanzados); las carencias del sistema de justicia y la penosa gestión que deben realizar los jueces año tras año para obtener un presupuesto al menos igual al del año anterior; o los salarios insuficientes del personal calificado de las instituciones gubernamentales, son apenas unos pocos matices de todo lo que se ubica en la atención de las demandas rezagadas. A este cúmulo de requerimientos se suman en la actualidad los excesos de la oferta electoral incosteable.

Uno de los más grandes desafíos para la sociedad en su conjunto es no solo el de concretar una reforma fiscal tan a fondo como sea necesario (lo cual incluye no solo la búsqueda de recursos frescos, sino completar toda la legislación pendiente en materia de evasión, regulación del secreto bancario y lucha contra la corrupción, enviando mensajes contundentes en materia

de transparencia), sino también redoblar las acciones en los más diversos frentes.

El sector privado necesitará enfocarse con más audacia y emprendimiento en la promoción de la imagen del país, invirtiendo en ello recursos propios, de manera significativa; debe redoblar sus estrategias para gestar alianzas de nuevo tipo, buscando que la economía, con decididas políticas de apoyo a la micro y mediana empresa, se mueva más rápido que lo que lo hace el crecimiento demográfico; también debe buscar con tesón invertir o reinvertir, según sea el caso, en las zonas tradicionalmente alejadas del centro del país, buscando detonar nuevas condiciones de desarrollo regional. Ello, al tiempo que el sector público provee —porque debe hacerlo— el entorno adecuado, sobre todo si se le dan las herramientas nuevas y usa a fondo las que ya tiene. Se trata de crecer más y mejor y de que las políticas sociales provean o expandan oportunidades para las personas.

Ciertamente es preciso reconocer el esfuerzo de no pocos partidos por plantear estrategias, políticas y programas que permitan superar los principales problemas nacionales. Hay un avance en esta materia. No obstante, se debe reiterar que, como se ha demostrado de manera contundente en todos los cuadros estadísticos que se presentan en este estudio, cumplir las promesas de campaña requerirá aumentar el presupuesto de gastos del tradicional 15% del PIB a cerca de 18.6%. Ese es el problema.

## Un país distinto, requiere una política fiscal diferente

Tras lo dicho, corresponde prescribir a los partidos políticos, a todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, la necesidad de retomar la iniciativa de reforma fiscal

surgida en el seno del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal.

Finalmente, la sociedad debe llamar a los jefes de bloque del Congreso de la República para que respondan al casi 70% de los ciudadanos que emitieron su sufragio el pasado septiembre: esos millones votaron porque saben que se vota para que el país funcione y para que las personas electas trabajen por el cumplimiento de los compromisos establecidos.

En los próximos cuatro años no debe haber estrategia partidaria alguna que pueda estar por encima de los intereses

generales. Por el desarrollo y para avanzar en la madurez de la democracia, los recursos públicos y las políticas para su ejecución deberán usarse con la máxima transparencia y el mayor y mejor criterio de efectividad y oportunidad, allí donde más se necesitan. En ese sentido, las inversiones en las personas, en su bienestar, deben estar apuntalando la lista de prioridades y, dentro de estas, la inversión en la niñez, la adolescencia y la juventud juega un rol estratégico para la construcción de una sociedad económicamente competitiva y democráticamente sostenible.

# Referencias bibliográficas

Asíes (2009), «Partidos políticos de Guatemala: presente y futuro». Noviembre.

BID (2006), «La política de las políticas públicas». [en línea] Formato pdf, disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>

Cabrera, Maynor (2009), «La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala». [en línea] Formato pdf, disponible en internet: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/36689/Serie\\_MD\\_89.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/36689/Serie_MD_89.pdf)

Ceidal (2011), «Guatemala 2050, Propuesta de lineamientos para un Plan de Nación». [en línea] Formato pdf, disponible en: [http://www.ceidal.org/files/Guatemala\\_2050.pdf](http://www.ceidal.org/files/Guatemala_2050.pdf)

Cepal (2011), «Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011». Julio.

Consensus Economics Inc. (2010), «*Consensus forecasts. Global Outlook: 2010-2020*». [en línea] Sitio web: [www.consensuseconomics.com/](http://www.consensuseconomics.com/)

Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (2008), «Recomendaciones para la modernización del sistema fiscal en Guatemala». [en línea] Formato pdf, disponible en: [http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/prop\\_cnap.pdf](http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/prop_cnap.pdf)

FMI (2011), *World Economic Outlook*. Septiembre. [en línea] Sitio web: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Guatemala. Ministerio de Gobernación (2008), «Memoria de Labores 2008».

\_\_\_\_\_ (2009), «Memoria de Labores 2009».

Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2011), Sitio web: [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt)

Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas (2011), «Proyecto de Presupuesto 2012» disponible en [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

\_\_\_\_\_ (2011), «Criterios de definición de techos presupuestarios para el 2011». [en línea]. Formato pdf, disponible en: [http://www.minfin.gob.gt/archivos/formulacion\\_presu2011/criterio\\_presu11.pdf](http://www.minfin.gob.gt/archivos/formulacion_presu2011/criterio_presu11.pdf)

Iarna (2009), «Análisis del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la Sostenibilidad del Medio Ambiente en Guatemala y determinación de las acciones y costos para alcanzar las metas al año 2015».

Icefi (2007), «Más y mejor educación en Guatemala (2008-2012) ¿Cuánto nos cuesta?».

\_\_\_\_\_ (2007), «El Proyecto de Presupuesto 2008 de Guatemala: implicaciones de los programas de gobierno de los partidos políticos».

\_\_\_\_\_ (2010), «Finanzas Públicas y evasión fiscal en América Latina». Disponible en: <http://www.icefi.org/categories/43>

\_\_\_\_\_ (2011), «Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011-2012».

\_\_\_\_\_ (2011b), «Niñez y juventud centroamericana: ¿23.5 millones de oportunidades para el desarrollo». Lente Fiscal Centroamericano No. 3. Marzo.

\_\_\_\_\_ (2011c), «Centroamérica ante la gran recesión. Una política fiscal para el desarrollo, más allá de la estabilidad macroeconómica», Boletín de Estudios Fiscales No. 13.

Icefi/Sat (2009), «Historia de la tributación en Guatemala».

Icefi/Unicef (2011), «Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y adolescencia». ¡Contamos! Boletín número 2.

Partido de Avanzada Nacional (2011), «Guatemala es empleo. Plan de Gobierno 2012-2016».

Partido Frente Amplio (2011), «*ttx'uyal kyaq'un que ajwi'xin ma b'aj kychmon kyib' ti'j tb'anil tb'e Nim Qtnom*, Programa de Gobierno 2012-2016».

Partido LIDER (2011), «Plan Nacional para el Cambio, un Plan Participativo».

Partido Patriota (2011), «Agenda del cambio, Plan de Gobierno 2012-2016 (informe ejecutivo)».

Partido Unión del Cambio Nacional (2011), «Plan de Gobierno 2012-2016».

Programa de Incentivos Forestales (2011) [en línea]. Sitio web: [www.inab.gob.gt](http://www.inab.gob.gt)

PNUD (2011), «Mi Familia Progresa (MIFAPRO)» Ejercicio de apreciación sustantiva.

Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (2011), [en línea]. Sitio web: <http://www.guatecompras.gt/>

Sistema Integrado de Administración Financiera (2011), [en línea]. Sitio web: <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

Sistema Nacional de Inversión Pública (2011), [en línea]. Sitio web: [www.snip.gob.gt](http://www.snip.gob.gt)

Usaid (2011), «La policía que queremos. Plan de Continuidad Reforma Policial».

\_\_\_\_\_ (2011), «Informe de Situación de la Reforma Policial, Guatemala, agosto».

Valdez, Fernando (2010), «La fascinación por la Moncloa: del pacto entre élites al acuerdo social», Instituto de Investigaciones y Gerencia Política -Ingep-, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Valdez y Prado (1998), «Los dominios del poder: la encrucijada tributaria».

# Anexos

## Anexo 1

### Aprobación de una reforma tributaria basada en consideraciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF)

El principal obstáculo para contar con finanzas públicas sostenibles y sólidas es los insuficientes ingresos con los que cuenta el Estado de Guatemala. La carga tributaria (promedio de 11.3% del PIB en la última década) es de las más pequeñas de América Latina,<sup>39</sup> región que tributa poco respecto al producto y su nivel de desarrollo.

Consciente de esta situación, la propuesta del GPDF incluía el incremento de la recaudación impositiva mediante una reforma tributaria integral y de una sola vez, aplicada de forma gradual, que permitiera cumplir con la meta mínima indicativa establecida en los *Acuerdos de Paz* y el Pacto Fiscal, la cual consistía en incrementar como mínimo en 50% la presión tributaria registrada en 1995, cifra equivalente al 13.2% del PIB.

Para lograr esto, el GPDF propuso reformas en dos pilares: los impuestos propiamente dichos y la administración tributaria.

En el primero de estos pilares se hizo énfasis particular en los impuestos directos mediante la reforma integral del impuesto sobre la renta (ISR), la cual incluía:

- Eliminación del impuesto extraordinario de apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap).
- Disminución de tasas en algunos regímenes e incrementos en otros
- Gravamen a la distribución de dividendos
- Corrección de debilidades en materia de equidad horizontal y vertical<sup>40</sup>

En cuanto a la tributación indirecta y la administración tributaria, se propusieron reformas a la ley del IVA en materia de:

- Retenciones en las aduanas y en industrias seleccionadas
- Control de compras exentas
- Ampliación de la base tributaria
- Mejoras en el régimen de pequeño contribuyente

Asimismo, en el tratamiento fiscal de los vehículos se habló de duplicar el cobro en concepto de impuesto de circulación

39 Cabrera (2009). «La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala». Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/36689/Serie\\_MD\\_89.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/36689/Serie_MD_89.pdf)

40 La equidad horizontal hace referencia a tratar igual a los iguales, es decir, medir con la misma regla a personas en situaciones fiscales similares. Por el contrario, la equidad vertical plantea que el monto a pagar debe ser mayor conforme crezca la capacidad de pago. En otros términos, quien gane más debe pagar más, y viceversa.

y la creación de un impuesto a la primera matriculación, en sustitución del IVA y los aranceles de importación.

Finalmente, también se plantearon reformas al *Código Tributario* en materia del uso de herramientas electrónicas y el fortalecimiento de la SAT, así como a la *Ley del Sistema Aduanero Nacional* para fortalecer la capacidad de combate al contrabando y la defraudación aduanera.

En el cuadro siguiente se analizan las estimaciones realizadas por técnicos del Ministerio de Finanzas en abril de 2008 acerca del potencial recaudatorio de la reforma tributaria propuesta por el GPDF. Las proyecciones abarcan de 2008 a 2012.

Antes de comenzar el análisis debe señalarse tres predicamentos: a) se pensó que 2009 fuese el primer año de vigencia de la reforma; b) la estimación de la «carga tributaria sin reforma» ya incluye una reforma: la supresión del letaap a partir de 2009; c) las proyecciones fueron hechas teniendo en mente un escenario optimista que no considero la, en ese entonces, crisis económica en ciernes.<sup>41</sup>

El segundo punto es responsable de que la presión tributaria cayera de 2008 a 2009 (de 11.6 a 11.0%). En tanto que el último predicamento ocasionó que las estimaciones de la «carga tributaria sin reformas», en 2009 y 2010, fueran superiores a las

Ingresos presupuestarios adicionales por la reforma tributaria del GPDF					
Estimaciones preliminares del Ministerio de Finanzas Públicas					
Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Carga tributaria sin reforma	11.60%	11.00%	11.20%	11.30%	11.40%
(+) Recaudación adicional estimada por reforma	0.00%	1.38%	1.67%	1.85%	1.78%
Impuesto Sobre la Renta		0.85%	0.91%	0.98%	0.90%
Regimen General (renta bruta): incremento de la tarifa a 7% <sup>1/</sup>		0.37%	0.35%	0.33%	0.25%
Regimen Optativo (renta neta) <sup>1/</sup> :		-0.03%	0.05%	0.13%	0.14%
Reducción en la tarifa: 30% en 2009, 29% en 2010, 27% en 2011, 25% en 2012.		-0.03%	-0.06%	-0.11%	-0.17%
Control de gastos y costos deducibles <sup>2/</sup>		0.00%	0.10%	0.25%	0.31%
Trabajadores asalariados (eliminación crédito, Q 36 mil, 5 y 7%)		0.34%	0.34%	0.34%	0.34%
Distribución de dividendos		0.20%	0.20%	0.20%	0.20%
Regimen no domiciliados o no residentes		-0.03%	-0.03%	-0.03%	-0.03%
Retenciones IVA en aduanas <sup>3/</sup>		0.05%	0.20%	0.20%	0.20%
Retenciones IVA en industrias seleccionadas <sup>3/</sup>		0.03%	0.06%	0.06%	0.06%
Control de compras realizadas con entidades exentas		0.02%	0.04%	0.08%	0.08%
Restricción al crédito fiscal por facturas de contribuyentes pequeños		0.03%	0.06%	0.13%	0.13%
Impuesto a la primera matriculación de vehículos		0.24%	0.24%	0.24%	0.24%

41 En gran medida ello obedeció a que el país salía de un período de relativa bonanza económica; en 2007 la economía creció un 6.1% del PIB, la tasa más alta del actual período democrático.

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Incremento 100% al impuesto de circulación de vehículos		0.16%	0.16%	0.16%	0.16%
Carga tributaria con reforma	11.60%	12.40%	12.90%	13.20%	13.20%

**Principales supuestos:**

- Para 2008, la carga tributaria corresponde a la prevista en el presupuesto vigente.
  - A partir de 2009, la carga tributaria sin reforma incluye el efecto de la eliminación del letaap.
  - Todas las estimaciones consideran las proyecciones macroeconómicas 2008-2012 del Banco de Guatemala.
- <sup>1/</sup> Se considera un efecto de migración del régimen general al optativo; <sup>2/</sup> el impacto es creciente en función del período de implementación empleado por la SAT; <sup>3/</sup> se supone un comportamiento similar al observado en 2006 con la implementación del sistema de retenciones del IVA, en el que el efecto inmediato correspondió a las retenciones efectuadas y no reclamadas como crédito fiscal. Un segundo efecto fue propagador del cumplimiento al resto de los contribuyentes.
- Fuente: cálculos oficiales del Ministerio de Finanzas realizados en abril de 2008.

observadas (10.3 y 10.5%, respectivamente), ello a pesar de la eliminación del letaap.

La propuesta tributaria del GPDF debe entenderse a la luz del boyante contexto económico expuesto. Según se vio, la propuesta buscaba incrementar los recursos tributarios del Estado para llegar a la meta del 13.2% del PIB, partiendo de cargas tributarias esperadas poco menores al 12% del PIB. En otras palabras, la reforma planteaba cubrir una brecha de alrededor del 1.5% del PIB.<sup>42</sup>

Sin embargo, la situación no fue la esperada y los ingresos tributarios cayeron drásticamente, pasando de 12.1%, en 2007, a 10.3% del PIB en 2009, lo que constituye la cifra más baja desde 1999. En 2010 se quedaron estancados en 10.5 puntos porcentuales. Para los próximos años se prevé, como ya se analizó, que la cifras apenas varíen (10.7% del PIB en 2014). Esto significa una reducción de los ingresos tributarios de entre 1 y 1.5 puntos del PIB aproximadamente. Ante dicha situación la propuesta del GPDF ya no cumpliría con

elevar la carga al 13.2% del producto, pero sí permitiría recobrar la recaudación perdida con la crisis (estimaciones propias dan un resultado de casi 12% del PIB para 2012),<sup>43</sup> y así se reduciría la dependencia del endeudamiento, favoreciendo la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de los compromisos presentes. Lastimosamente, no alcanzaría para sufragar el gasto extra que representaría el pleno cumplimiento de los planes de gobierno.

Si se desglosa el impacto recaudatorio de la reforma tributaria de haberse aprobado como originalmente se esperaba, o sea en 2008, el ISR hubiera contado con incrementos que rondarían el 0.9% del PIB, siendo el año con más recaudación 2011 (casi 1% del PIB). Si se ordenan los componentes del ISR de mayor a menor potencial recaudatorio, puede verse que el ISR se hubiera incrementado sobre todo en los trabajadores asalariados (0.34% del PIB), seguido del régimen general (renta bruta, de 0.37% en 2009 a 0.25% del PIB en 2012 por el efecto de cambio de

42 Cálculo grueso resultante de la diferencia entre la meta de la propuesta del GPDF y la carga tributaria pre-crisis económica.

43 Estimación realizada bajo el supuesto de que el potencial recaudatorio de la reforma tributaria es acíclico, es decir que no cambia ante variaciones en el ciclo económico (expansión/recesión). Asimismo, la reforma tendría que entrar en vigencia en enero de 2012.

régimen) y el gravamen a los dividendos (0.20% del producto). Sin duda esta es una innovación bastante importante, pues la imposición a las utilidades es una de las áreas más débiles del ISR. El régimen optativo (renta neta) en un inicio (2009) hubiera representado una merma en la recaudación, por la caída gradual de la tasa, que luego se habría recuperado a raíz del mayor control de gastos y costos deducibles. Finalmente, el régimen de no domiciliados o no residentes hubiera significado una reducción pequeña pero permanente de la recaudación tributaria.

En materia de tributación indirecta y administración tributaria, el mayor potencial recaudatorio se hubiera dado en dos lados: a) el IVA, con la retención de aduanas (0.20% del PIB, exceptuando 2009);

y b) el tratamiento fiscal de vehículos, con la duplicación de la tasa del impuesto de circulación y la creación del impuesto sobre la primera matriculación, que juntos representan un 0.40% del PIB para todos los años, una cifra modesta pero no desdenable.

A manera de recapitulación, puede afirmarse que la reforma tributaria integral planteada por el GPDF bajo el presente contexto permitiría elevar la recaudación tributaria a niveles pre-crisis, permitiendo cumplir con las obligaciones estatales actuales, más no con las promesas de campaña. Para ello se necesitaría una reforma tributaria más fuerte, que garantice aproximadamente tres puntos del PIB. Dados los condicionantes políticos reseñados, este tipo de reforma se vislumbra de difícil consecución.

## Anexo 2

Matriz de metas cuantificadas e intervenciones según año

Meta	2012	2013	2014	2015
Incremento de 15,000 efectivos en la PNC	Promoción de 3,750 agentes	7,500 agentes	11,250 agentes	15,000 agentes
Incremento de 1000 investigadores anuales en la PNC	250 agentes	500 agentes	750 agentes	1,000 agentes
Ampliación de presencia del MP	69 nuevas fiscalías	138 nuevas fiscalías	208 nuevas fiscalías	278 nuevas fiscalías
Asignación presupuestaria MP por Q850 millones	Incremento presupuestario de Q236,500,000	Incremento presupuestario de Q236,500,000	Incremento presupuestario de Q236,500,000	Incremento presupuestario de Q236,500,000
Asignación presupuestaria OJ por Q1,400 millones	Incremento presupuestario de Q148,104,914	Incremento presupuestario de Q148,104,914	Incremento presupuestario de Q148,104,914	Incremento presupuestario de Q148,104,914
Construcción de dos cárceles de máxima seguridad	Avance del 50% (primera prisión)	Avance al 100% (primera prisión)	Avance 50% (segunda prisión)	Avance 100% (segunda prisión)
Mejorar y garantizar el programa Mifapro	Cobertura a 800,000 familias	Cobertura a 800,000 familias	Cobertura a 800,000 familias	Cobertura a 800,000 familias
Acciones de desparasitación, vitamina A, micronutrientes para infantes (hasta dos años) y ácido fólico, hierro y flúor para embarazadas	Cobertura niños 59% y mujeres embarazadas 63%	Cobertura niños 73% y mujeres embarazadas 75%	Cobertura niños 86% y mujeres embarazadas 88%	Cobertura niños 100% y mujeres embarazadas 100%
Reforestación de 25,000 ha anuales	25,000 hectáreas reforestadas	50,000 hectáreas reforestadas	75,000 hectáreas reforestadas	100,000 hectáreas reforestadas
Extracción de aguas residuales en comunidades	Inversión de Q315,224,000 y mantenimiento de Q7,724,000	Inversión de Q317,960,000 y mantenimiento por Q15,514,000	Inversión por Q320,554,000 y mantenimiento por Q23,368,000	Inversión de Q323,150,000 y mantenimiento por Q31,285,000
Asignación de Q4,600 millones al MSPAS	Incremento presupuestario de Q384,600,000	Incremento presupuestario de Q384,600,000	Incremento presupuestario de Q384,600,000	Incremento presupuestario de Q384,600,000
Construcción de 800 km de caminos rurales	Avance al 25%	Avance al 50%	Avance al 75%	Avance al 100%
Ampliación a cuatro carriles en principales carreteras	Avance al 25%	Avance al 50%	Avance al 75%	Avance al 100%
Alcanzar una tasa de alfabetización de 95%	Alfabetización de 367,984 personas	Alfabetización de 367,984 personas	Alfabetización de 367,984 personas	Alfabetización de 367,984 personas

<b>Meta</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Desarrollar programas y garantizar alimentación escolar	Alimentación a 514,366 alumnos de preprimaria y 1,709,464 alumnos de primaria	Alimentación a 535,744 alumnos de preprimaria y 1,786,361 alumnos de primaria	Alimentación a 557,122 alumnos de preprimaria y 1,863,258 alumnos de primaria	Alimentación a 578,500 alumnos de preprimaria y 1,940,155 alumnos de primaria
30,000 becas al exterior y 1,000,000 de becas a nivel nacional	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero	250,000 becados a nivel nacional y 7,500 en el extranjero
Ampliación de cobertura en educación (preprimaria, primaria, básicos y diversificado)	Reducción del 25% del déficit (incluye infraestructura y docentes)	Reducción del 50% del déficit (incluye infraestructura y docentes)	Reducción del 75% del déficit (incluye infraestructura y docentes)	Reducción del 100% del déficit (incluye infraestructura y docentes)

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en planes de gobierno de partidos políticos.

<b>Composición del gasto en funcionamiento e inversión, Incluyendo propuestas electorales, 2012-2015. Cifras en millones de quetzales</b>					
<b>Composición</b>	<b>2012*</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Funcionamiento	38,406.60	49,732.45	53,783.07	57,544.78	61,306.81
Inversión	12,069.70	13,970.61	14,718.68	15,650.55	16,522.85
Deuda Pública	9,071.10	9,071.10	10,058.80	11,348.00	12,484.50
<b>Totales</b>	<b>59,547.40</b>	<b>72,774.16</b>	<b>78,560.55</b>	<b>84,543.33</b>	<b>90,314.17</b>

Fuente: Icefi/Ingep/Unicef, con base en estimaciones propias según planes de gobierno de partidos políticos.

\*En base al proyecto presupuesto 2012, Minfin (aún no incluye propuestas).

# Siglarario

Asíes	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
Creo	Compromiso Renovación y Orden (partido político)
EG	Encuentro por Guatemala (partido político)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco (partido político)
Gafi	Grupo de Acción Financiera
Gana	Gran Alianza Nacional (partido político)
GPDF	Grupo Promotor del Dialogo Fiscal
IED	Inversión Extranjera Directa
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Líder	Libertad Democrática Renovada (partido político)
Mifapro	Mi Familia Progresa
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
PAN	Partido de Avanzada Nacional (partido político)
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PP	Partido Patriota (partido político)
PU	Partido Unionista (partido político)
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Información Pública
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacionalista (partido político)
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (partido político)
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (partido político)
Viva	Visión con Valores (partido político)





Universidad  
Rafael Landívar  
Tradicón Jesuita en Guatemala

