



**Coordinación de ONG y  
Cooperativas**  
CONGCOOP



# **Manual para el monitoreo del presupuesto del Estado**

Guatemala, septiembre de 2005

Orlando Blanco —Director General—  
Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH  
2da. calle 4-42 zona 2, ciudad de Guatemala  
Guatemala, C. A.  
Teléfonos: (502) 2251-6146/2220-0217  
Telefax: (502) 2232-3181  
Correo electrónico: [ciidh@intelnett.com](mailto:ciidh@intelnett.com)

Helmer Velásquez —Director Ejecutivo—  
Coordinación de ONG y Cooperativas  
CONGCOOP  
2ª calle 16-60 zona 4, Mixco,  
Edificio Atanasio Tzul, 2º nivel,  
Residenciales Valle del Sol  
Guatemala, C.A.  
Teléfonos: (502) 2432-0966/2431-0261  
Telefax: (502) 2433-4779  
Correo electrónico: [congcoop@itelgua.com](mailto:congcoop@itelgua.com)

---

Coordinación: Alejandro Aguirre  
Elaboración: Ana Gladis Cospín

Con la colaboración de OXFAM, Gran Bretaña

Diseño de interiores: Mario Castillo  
Diseño de portada: Juan Carlos Aguilar

Esta edición estuvo al cuidado de Vinicio Castillo



Diseño y edición: **MAGNA TERRA EDITORES S.A.**  
5 avenida 4-75, zona 2, Guatemala  
Tel/fax: 2250-1031 Oficinas: 2238-0175, 2251-4048 y 2251-4298  
Correo electrónico: [magnaterra@hotmail.com](mailto:magnaterra@hotmail.com)

## ÍNDICE

Introducción .....	5
<b>Primera parte</b>	
Aspectos teóricos .....	7
1. El Estado .....	7
1.1. Conceptos de Estado .....	7
1.2. Estado de Guatemala .....	9
2. Políticas públicas .....	11
2.1. Políticas sociales .....	13
3. Auditoría .....	14
3.1. Auditoría social .....	16
4. Presupuesto .....	17
5. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala	22
5.1. Bases legales .....	23
5.2. Sistema presupuestario .....	28
5.3. Etapas del presupuesto .....	29
5.4. Estructura del presupuesto .....	31
5.5. Órganos de control del Estado .....	34
<b>Segunda parte</b>	
Aspectos prácticos .....	37
6. Condiciones para la implementación del monitoreo presupuestario . . .	37
Sujetos que interactúan en el monitoreo .....	38
7. Ámbitos temáticos y geográficos .....	38
8. Mecanismos de monitoreo presupuestario .....	39
8.1 Indicadores .....	39
8.2 Acceso a la información .....	41
8.3 Medios para el monitoreo presupuestario .....	45
8.4 Momentos de monitoreo e incidencia en el presupuesto. . . . .	45
Fórmulas para el cálculo de los indicadores .....	61
Conceptos básicos .....	65
Bibliografía .....	113



## Introducción

El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIDH) y la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), han desarrollado sus capacidades en el seguimiento presupuestario en temáticas específicas desde hace algunos años atrás y actualmente se sumaron ambos esfuerzos en el desarrollo de la iniciativa “Hacia el respeto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala”, que tiene como objetivo darle seguimiento y monitoreo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado durante los ejercicios 2004, 2005, 2006 y 2007.

En ese sentido, el Manual de Monitoreo Presupuestario, tiene como objetivo contribuir en la construcción de la democracia participativa y la vigencia de los derechos humanos desde su perspectiva integral, a través de la participación ciudadana activa en el monitoreo presupuestario y en la incidencia para transformarlos e impulsar la construcción de los mismos desde lo local. El Manual se constituye en una herramienta que permite socializar la experiencia sobre el seguimiento y monitoreo presupuestario, así como también el desarrollo de procesos de incidencia que permitan la participación social, socialización y acceso a la información, capacitación y formación; y con ello, la transformación de los presupuestos en participativos, progresivos y equitativos.

La primera parte, se refiere a los aspectos teóricos y conceptuales que tienen que ver con el Estado, las políticas públicas, las políticas sociales, que es un presupuesto y finalmente se plantea cómo está estructurado el presupuesto en Guatemala, sus bases legales, etapas y su proceso de elaboración, así como las entidades que participan en su elaboración y control.

La segunda parte, se refiere a los aspectos prácticos que nos permitirán darle un seguimiento sistemático al Presupuesto Público. Se plantea quiénes y cómo se puede dar inicio al monitoreo del presupuesto, las temáticas y ámbitos en que se puede desarrollar el monitoreo, algunos indicadores, cómo acceder a la información, que información es fundamental y en que momentos se puede monitorear el presupuesto. Asimismo se ha incorporado una serie de anexos que contienen un mapa del proceso

**presupuestario, cronograma de seguimiento, mapa de influencias en el presupuesto, un cuadro resumen de las clasificaciones presupuestarias, un glosario de conceptos básicos y fórmulas básicas para obtener indicadores y la elaboración del análisis sobre ejecución presupuestaria.**

# PRIMERA PARTE

## ASPECTOS TEÓRICOS

### 1. El Estado

#### 1.1. Conceptos de Estado

El Estado puede definirse desde distintas perspectivas teóricas. El presente manual desarrollará únicamente dos enfoques teóricos acerca del Estado: el estructural-funcionalista y el socialista.

Para quienes visualizan el Estado desde la perspectiva estructural-funcionalista, lo visualizan desde dos acepciones:

**Estado-Nación:** Se refiere a las comunidades humanas que habitan un territorio. Representa la organización en donde se produce la relación entre gobernantes y gobernados, los cuales tienen diferentes responsabilidades y deberes. Existen normas reguladoras de las relaciones entre gobernantes y gobernados. La violación a las mismas trae implícita una sanción. Esta concepción hace referencia a la delegación de la voluntad del ciudadano y ciudadana en los gobernantes, quienes actúan en nombre de la comunidad y bajo el imperio de la ley. En el Estado-Nación, son elementos centrales la comunidad, la raza, el territorio, la religión, valores y principios comunes.

**Estado-Gobierno:** Estructura permanente del llamado sector público y las autoridades electas periódicamente para el ejercicio del poder y para llevar a cabo los fines del Estado.

Uno de los componentes fundamentales del sistema político es el Gobierno o Estado-Gobierno, que no debe confundirse con el Estado. Desde el punto de vista de la ciencia del Derecho, el Estado es la totalidad de la comunidad política, o sea el conjunto de personas e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada en un territorio determinado. El Estado-Gobierno, en cambio, según el politólogo francés Maurice Duverger, “Abarca, tanto a las instituciones políticas como al conjunto de gobernantes de una nación”. Generalmente, cuando nos referimos al Estado,

diferenciándolo de la sociedad civil, lo hacemos desde esta acepción sociológico-política que se relaciona con la parte del sistema político que abarca a los tres Organismos del Estado y a todas las instituciones que conforman el poder público y cuando nos referimos al gobierno, usualmente se relaciona con el Organismo Ejecutivo. La Constitución Política de la República de Guatemala recoge la acepción jurídica ya mencionada y en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, al referirse al Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe, se asume también esa primera acepción.

No debe confundirse gobierno con formas de gobierno, ya que interpretado de una manera correcta, el gobierno puede cambiar sin que cambie la forma de gobierno, como sucede en las sociedad democráticas en el momento de cada elección periódica. Existen diversas formas de gobierno según esta teoría: parlamentario, monárquico, socialista de partido único, social demócrata, republicano presidencialista o bicameral, entre otros.

Entonces el gobierno en su sentido más amplio es la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las relaciones de la gente dentro de su territorio, los vínculos de estas personas con la comunidad como un todo, y de la comunidad con otras entidades políticas. Un Estado a través de un gobierno, cumple las funciones jurisdiccional, administrativa y legislativa a través de diversas actividades.

### Funciones del Estado

Funciones administrativas	Funciones legislativas	Funciones jurisdiccionales
Todas las actividades técnicas de prestación de servicios públicos, utilizando el Derecho como medio o herramienta para regirse y apoyarse en él, pero ésta no es su principal ciencia sino las cuestiones de funcionamiento y administración.	Todas las actividades en caminadas a la creación de Derecho (elaboración de leyes), el establecimiento de normas jurídicas destinadas a regir la conducta de las personas, de manera general, obligatoria y coercible.	Son todas las actividades que tiene que ver con la aplicación de justicia.

Fuente: *Derecho de conocer nuestros derechos. Introducción al Estudio del Derecho*. Carlos Us. ESEDIR Mayab Saqarib al, PRODESSA. Guatemala, 2001.



Quienes visualizan el Estado desde un punto de vista socialista, lo definen como la estructura política de un modo de producción determinado según el proceso histórico. Se constituye por tanto en el factor de cohesión de los niveles de una formación social, como principio de organización y de orden de dicha formación social en la que existen unas relaciones sociales entre clases y fracciones de clase.

El Estado guatemalteco desde la concepción socialista, es un Estado capitalista de clases, en el que la lucha política y la lucha económica se libra en el marco del Estado, el cual es la expresión de los intereses económicos y políticos de clase. El Estado logra mantener el poder a través del trabajo que hacen los aparatos ideológicos del mismo como la escuela, la iglesia, los medios de comunicación, etc.

Para fines de nuestro análisis y del monitoreo, planteamos que Estado y Gobierno no son sinónimos.

## **1.2. Estado de Guatemala**

La Constitución Política del Estado de Guatemala, promulgada en mayo de 1985, establece en su Título I, Capítulo Único, en su artículo 1º. que “el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. Y en su artículo 2º. que “es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad , la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

Asimismo en su en su Título III, Capítulo I, establece lo referente al Estado y su forma de Gobierno. Artículo 140. “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático, representativo”. Artículo 141. “La soberanía radica en él quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

En ese sentido, la Constitución vigente se enmarca en las corrientes modernas de pensamiento sobre el Estado Social de Derecho y tiene rasgos propios de un “Estado de bienestar”, donde la primera responsabilidad es garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva integral: políticos, económicos, sociales y culturales, a todos y todas las guatemaltecas y guatemaltecos. Para ello se ha organizado en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

**Poder ejecutivo:** Lo dirigen el Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente representa al Estado y su unidad interna. Coordina el Consejo de Ministros y tiene dentro de sus atribuciones más importantes velar por los intereses de toda la población de la República para el logro de su desarrollo, productividad, etc.<sup>1</sup>

**Poder Legislativo:** Está integrado por diputados y diputadas electas por medio del sufragio universal, libre y secreto, tienen dentro de sus atribuciones fundamentales, la potestad de legislar el marco jurídico nacional e internacional vigente, que promueve la tutela y protege los derechos universales de los y las guatemaltecas.<sup>2</sup>

**Poder Judicial:** Éste está conformado por la Corte Suprema de Justicia,<sup>3</sup> Sala de Apelaciones y Tribunales de Justicia. Es el órgano constitucionalmente designado para juzgar, proveer e impartir justicia en el ámbito nacional.<sup>4</sup>

Estos tres poderes tienen dentro de sí mismos, otras instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas así como comisiones. La institucionalidad pública no se limita a estos tres poderes, la Constitución Política de la República, contempla que en la estructura y organización del Estado existen otras instituciones, que siendo parte de su estructura no dependen de ninguno de estos tres poderes, como es el caso de los órganos de Control del Estado, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, municipalidades, ejército, y Ministerio Público.

**Gobierno municipal:** Es la expresión local de gobierno, es electo popularmente por la ciudadanía mediante elecciones y se constituye en la autoridad fundamental del municipio. El gobierno municipal se ejerce a través de un Concejo Municipal integrado por el alcalde, síndicos y concejales.<sup>5</sup>

**Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:** Dentro de la estructura del Estado, se contemplan los Consejos de Desarrollo en diferentes niveles: comunitario, municipal,

---

<sup>1</sup> Título IV. Poder Público. Capítulo III. Organismo Ejecutivo, sección primera, segunda y tercera, artículos del 182 al 202. *Constitución Política de la República de Guatemala*, mayo 1985.

<sup>2</sup> Título IV. Poder público. Capítulo II. Organismo Legislativo, sección primera, segunda y tercera, artículos 157 al 181. *Constitución Política de la República de Guatemala*, mayo 1985.

<sup>3</sup> Esta integrada por 13 magistrados, incluyendo a su presidente y se organiza en las cámaras que la misma determine y cada una tendrá un presidente.

<sup>4</sup> Título IV. Poder Público. Capítulo IV. Organismo Judicial, sección primera, segunda y tercera, artículos 203 al 222. *Constitución Política de la República de Guatemala*, mayo 1985.

<sup>5</sup> Título V. Estructura y organización del Estado. Capítulo VII. Régimen Municipal, artículos 253 al 262. *Constitución Política de la República de Guatemala*, mayo 1985.

departamental, regional y nacional y las gobernaciones departamentales. En ese sentido el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y rural tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial. Es coordinado por el Presidente de la República e integrado de conformidad a lo establecido en la Ley de CDUR. Estos son espacios de coordinación interinstitucional, sociedad/Estado y sociedad. En general se integran con representación de instituciones del Estado y organizaciones de la comunidad.<sup>6</sup>

## 2. Políticas públicas

Así como existen diferentes conceptos sobre el Estado, también existen diversas formas de conceptualizar las políticas públicas.

Es el conjunto más o menos coherente de decisiones, programas, actividades y proyectos que constituyen las realizaciones de las intenciones de las autoridades públicas de un país, región o municipio. Se refiere tanto a la acción o inacción gubernamental ante un problema o una situación social determinada, así como a las intenciones y los resultados.<sup>7</sup>

La política pública representa un articulado de principios, directrices y preferencias en la toma de decisiones, así como en la priorización y asignación de recursos y en los procesos gerenciales adoptados para lograr objetivos que alcancen y sostengan los intereses nacionales.<sup>8</sup>

### Definición de las políticas públicas

- ❖ Planteamiento del programa
- ❖ Delimitación de la política por el ejecutivo y otra institución, en consulta con la sociedad
- ❖ Asignación de recursos financieros
- ❖ Ejecución de la política y evaluación de la misma

Fuente: *Hacia el empoderamiento social. Manual Ciudadano de Auditoría Social*. Coordinadora Sí Vamos por la Paz. Guatemala 2004.

<sup>6</sup> Título V. Estructura y organización del Estado. Capítulo II. Régimen Administrativo, artículos del 224 al 224. *Constitución Política de la República de Guatemala*, mayo 1985.

<sup>7</sup> *Catálogo de Términos y sus Definiciones utilizadas en Administración Financiera y Administración Tributaria*. Juan Miguel Iriás Girón. Gerencia Administrativa Financiera, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Guatemala 2002.

<sup>8</sup> *Manual para el Análisis y Monitoreo de los Presupuestos de Seguridad y Defensa*. Instituto de Enseñanza Sostenible (EPADES), (IDCR). Guatemala julio de 2004.

La política pública vista como proceso, se define como una secuencia de fases que van desde el origen de los problemas hasta la acción tomada para resolverlos, concluyendo con la evaluación. Se constituye en un programa de acción, de una autoridad dotada de poder político que afecta a un sector de la sociedad, o bien a un espacio geográfico determinado. Interesa a la política pública indagar sobre los productos, efectos e impactos que genera sobre la estructura y funcionamiento de un ente social, sobre los beneficiarios y el tejido social en su conjunto. Por otro lado, a la población le interesan los productos y las consecuencias reales, lo tangible, lo que se encuentra al final de la ejecución y que la mayoría de las veces diferente respecto a lo programado y no responden a los intereses colectivos.<sup>9</sup>

La ejecución de las políticas públicas debe ser permanentemente evaluada, para lo cual se requiere de sistemas de indicadores de gestión que permitan visualizar, medir, y calificar el desempeño, rendimiento, eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de los servicios prestados, así como informar a la ciudadanía y retroalimentar los procesos.<sup>10</sup>

Las políticas públicas pueden ser ejecutadas mediante tres diferentes tipos de instrumentos, que se pueden combinar o utilizar únicamente uno o dos de ellos con el fin de garantizar la operativización de las mismas:

- ❖ Aspectos normativos: el conjunto de leyes, reglamentos, normas y procedimientos regulatorios.
- ❖ Aspectos económicos: son los recursos monetarios y financieros.
- ❖ Aspectos de sensibilización: ligados a los cambios culturales, fundamentalmente la cultura política y de participación social.

Los instrumentos de sensibilización son de largo plazo, mientras que los instrumentos económicos y normativos se orientan más a corto plazo.

La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, desarrollan políticas públicas desde su propia visión de desarrollo y las soluciones “nacionales” normalmente son

---

<sup>9</sup> *Políticas Públicas y Presupuesto del Estado*. Edgar Pape. Seminario de Políticas Públicas. Antigua Guatemala, noviembre de 2002.

<sup>10</sup> Ídem.

planeadas por burócratas que no viven lo cotidiano de la población. Los sociólogos, economistas y demás científicos sociales, han profundizado durante las últimas décadas en los estudios sobre el nuevo papel de las comunidades en el nuevo contexto mundial. Este esfuerzo es también necesario para reconstruir al Estado nacional, no solamente a partir “de arriba”, sino también a partir “de abajo”, o sea, a partir de un nuevo tipo de descentralización y de nuevos procesos de democratización, que puedan ser experimentados, fusionados con lo cotidiano de la población. En ese sentido el gobierno local debe hacer, emprender, intervenir, no solamente “administrar” servicios. La formulación es justa, pero insuficiente.

Nosotros nos quedaremos con el concepto de política pública construida a partir de la participación social activa desde lo local hasta lo nacional, es decir de abajo hacia arriba.

El Estado Guatemalteco, antes de la promulgación de las Leyes: General de Descentralización; de Desarrollo Urbano y Rural; y del Código Municipal, desarrollaba su “política pública” desde sus instituciones centrales hacia a la población, definiendo desde allí, sus prioridades y la orientación para la producción y distribución de bienes y servicios del Estado. Sin embargo, ahora los y las guatemaltecas tenemos la oportunidad de participar de manera activa en un proceso de planificación democrático para el desarrollo de lo local a lo nacional.

## **2.1. Políticas sociales**

Se refiere al conjunto de políticas, planes, programas y actividades que tienen como objetivo el desarrollo social, que incluye los sectores salud, educación, deportes, recreación, cultura, alimentación, vivienda y empleo; especialmente para aquellos grupos vulnerables de la población como los niños y niñas, jóvenes, mujeres, ancianos, personas con capacidades diferentes y enfermos.

Es la concepción de planes y aplicación de medidas, por parte del Estado y otras instituciones, que contribuyen a aliviar o eliminar antagonismos sociales; e impulsar el remedio de necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad en general y en especial, el de los sectores con menos recursos; con el propósito de mejorar el nivel de vida y las aspiraciones de todos y todas.

### 3. Auditoría

Se le llama auditoría a la inspección, control o verificación de todas las operaciones económicas y actos administrativos o contables de una empresa o institución; a fin de comprobar la exactitud, la procedencia y su adecuación a las normas, reglamentos y leyes.<sup>11</sup>

Es decir, hace un control sistemático financiero y de cualquier tipo, con el fin de verificar el correcto uso de los recursos. Por lo tanto, es una herramienta de verificación, monitoreo y evaluación de las distintas acciones públicas y privadas, según sea el caso.

Existen diferentes formas de auditoría:

#### Clasificación y funciones de auditoría

Auditoría	Funciones	Insumos Básicos
Auditoría financiera	Se realiza un examen riguroso de las operaciones, registros, informes y estados financieros de una entidad pública o privada, según sea el caso, referidos a diferentes periodos: como mecanismo de verificación de que las operaciones han sido ejecutadas de acuerdo con las normas jurídicas y financieros contables establecidas por el sistema en el que operan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Registro de operaciones</li> <li>❖ Informes y estados financieros</li> </ul>
Auditoría presupuestaria	La revisión y análisis de los presupuestos asignados ya sea por el Estado, la empresa entre otros, según corresponda. Se debe conocer las asignaciones, criterios de gasto, así como la ejecución, verificando que ésta sea eficiente, eficaz, transparente, proba y legal en cada entidad del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Criterios y montos de los presupuestos solicitados por la entidad</li> <li>❖ Criterios y monto del presupuesto solicitado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República</li> <li>❖ Criterios y Monto del Presupuesto Aprobado por el Congreso de la República</li> <li>❖ Ejecución analítica del presupuesto según los criterios de monitoreo específico</li> </ul>

<sup>11</sup> Ídem.

<b>Auditoría</b>	<b>Funciones</b>	<b>Insumos Básicos</b>
Auditoría de obra y servicios públicos	Su objetivo es verificar la ejecución del gasto asignado a obras de infraestructura de servicio público como: puentes, carreteras, caminos vecinales, escuelas, presas, edificios, túneles y otras más que sean financiadas con recursos del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Documento de planificación de la obra pública</li> <li>❖ Presupuesto asignado para cada obra</li> <li>❖ Documentos de licitación pública de las mismas</li> <li>❖ Conocimiento del lugar donde se realizará la obra, empresa y plazos en que ejecutará la obra</li> </ul>
Auditoría administrativa	Se refiere a la revisión del sistema de operaciones del Estado o de una empresa. Su objetivo fundamental es determinar la eficacia, eficiencia, probidad y transparencia en la administración de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Documentos de estructura administrativa</li> <li>❖ Conocimiento de las funciones, objetivos, metas, planes, y programas administrativos</li> </ul>
Auditoría de política, planes, programas y proyectos	Se dirige a la verificación, monitoreo, seguimiento y evaluación rigurosa de las distintas políticas, planes, programas y proyectos ejecutados por las distintas instituciones del Estado, a efecto de evaluar los grados de eficacia y eficiencia de las mismas. Las políticas públicas, los planes y programas que las hacen viables son fundamentales en el proceso de desarrollo de las comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Obtener las políticas, planes, programas y proyectos de la institución a la que se audita</li> </ul>
Auditoría gubernamental	Consiste en el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, o de ambas a la vez; practicado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar los informes correspondientes. Este es ejercido por los órganos de control establecidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Deben contar con toda la información disponible</li> </ul>
Auditoría integral	Es la ejecución de exámenes estructurados de programas, organizaciones, actividades o segmentos operativos de una entidad pública o privada, con el propósito de medir e informar, sobre la utilización, de manera económica y eficiente, de sus recursos y el logro de sus objetivos operativos. Es el proceso que tiende a medir el rendimiento real en relación con rendimiento esperado; dando recomendaciones destinadas a mejorar el rendimiento y alcanzar el éxito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Este tipo de auditoría es el más complejo y requiere de toda la información disponible</li> </ul>

Auditoría	Funciones	Insumos Básicos
Auditoría social	Es el proceso de acompañamiento que las fuerzas sociales hacen a la gestión del Estado y otros actores sociales y políticos, a través del desarrollo de propuestas, procesos de verificación, monitoreo y evaluación cualitativa y cuantitativa de su gestión y cumplimiento de los compromisos contraídos en el plano nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Documentos, declaraciones, discursos, políticas, actas, programas de gobierno, compromisos, etc. Enunciados o contraídos por los funcionarios del Estado</li> <li>❖ Presupuestos</li> <li>❖ Agendas legislativas, dictámenes y decisiones públicas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Manual ciudadano de Auditoría Social*, el *Catálogo de términos y definiciones* y diccionarios de política y sociología.

### 3.1. Auditoría social

La auditoría social es un concepto relativamente nuevo. En Guatemala éste es un concepto y un proceso incipiente.

La auditoría en principio, es una responsabilidad de los órganos de control del Estado, sin embargo éstos han sido bastante ineficientes en el cumplimiento de sus responsabilidades y en consecuencia, en Guatemala se han registrado altos niveles de corrupción, en detrimento de los intereses del Estado y la sociedad a quien se debe. En consecuencia, la sociedad se ha planteado la necesidad de ejercer su ciudadanía a través del seguimiento, monitoreo, verificación, control y evaluación, cuantitativa y cualitativa de las políticas públicas, para que las mismas respondan a las necesidades de la sociedad y al mandato de la Constitución Política de la República. A este proceso participativo de la sociedad en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas se le ha denominado auditoría social, como una acción social responsable, dirigida a dar mayor eficacia, eficiencia, transparencia y probidad a la gestión pública en diferentes campos temáticos y espacios geográficos.<sup>12</sup>

Estos procesos de auditoría social se realizan de forma gradual y progresiva, pudiéndose iniciar desde la propuesta social, en los procesos electorales, hasta la ejecución de las políticas públicas cuando se ejerce el poder desde el Estado. Estos

<sup>12</sup> *Hacia el empoderamiento social. Manual Ciudadano de Auditoría Social*. Coordinadora Sí Vamos por la Paz. Guatemala 2004.



procesos implican la participación activa y la acción colectiva, a efecto de lograr que el Estado y sus diversas instituciones cumplan con la naturaleza de sus funciones, que es alcanzar el bienestar general de los y las ciudadanas, desarrollando una interacción entre sociedad y Estado.

La auditoría social puede ser aplicable a todas las formas de auditoría conocidas y a todos los organismos del Estado, sean éstos autónomos, semiautónomos, descentralizados u otros.

Según los términos y definiciones utilizadas en administración financiera, “se le considera un instrumento innovador de control administrativo a cargo de la ciudadanía, la cual actúa coadyuvando al gobierno en el mejoramiento del desempeño de la administración pública y en el control y vigilancia de los recursos que le pertenecen al Estado-Nación, mediante la presencia y participación activa de la población en las tareas de vigilancia y fiscalización de los servicios y obras de que ha de beneficiarse, sin obstáculos burocráticos ni demoras injustificadas, emitiendo su voz al respecto y haciéndose escuchar. También se le conoce como contraloría social”.<sup>13</sup>

#### **4. Presupuesto**

Se refiere a la estimación formal de los ingresos y egresos que habrán de producirse durante un período dado, frecuentemente un año, tanto para un negocio particular como para el gobierno. El presupuesto se diferencia de los balances en que no refleja las transacciones realmente realizadas sino las que se supone ocurrirán a futuro. En tal medida el presupuesto es un indicador de la política a seguir en cuanto a la obtención de ingresos y la realización de gastos, así como un instrumento de planificación que permite definir los costos de alcanzar ciertos objetivos en un plazo determinado. La elaboración de un presupuesto se hace necesaria por cuanto los ingresos y los gastos de una institución o empresa no ocurren simultáneamente, sino a diversos intervalos en el tiempo según sea el caso.

---

<sup>13</sup> *Catálogo de Términos y sus Definiciones utilizadas en Administración Financiera y Administración Tributaria*. Juan Miguel Irujo Girón. Gerencia Administrativa Financiera, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Guatemala 2002.

El presupuesto visto desde el punto de vista del Estado, es un componente de la política fiscal que a su vez, debería, de responder a la Política Económica del país.

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamiento y endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo, por parte del Estado, de los ingresos vía impuestos, y de la deuda pública, para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.<sup>14</sup>

Samuelson la define como “el proceso de disponer de los impuestos y gastos públicos de manera que contribuyan a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y mantener una economía progresiva, con un elevado nivel de empleo y libre de inflación o deflación excesivas”.

Otras corrientes visualizan la política fiscal como una herramienta que permite al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, así como propiciar una equitativa distribución del ingreso y, a partir de ello, contribuir por medio del gasto social a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos de un país.

La política fiscal es el marco de la política presupuestaria, siendo ésta el conjunto de orientaciones, lineamientos, normas y procedimientos a que deben ajustarse las instituciones públicas, para elaborar sus anteproyectos de presupuesto, para canalizar los recursos, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Diccionario de Economía y Finanzas*. Carlos Sabino. Caracas, 1991.

<sup>15</sup> *Catálogo de Términos y sus Definiciones utilizadas en Administración Financiera y Administración Tributaria*. Juan Miguel Iriás Girón. Gerencia Administrativa Financiera, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Guatemala 2002.

La política presupuestaria debe estar enmarcada en la política fiscal definida por cada país. La política presupuestaria es el conjunto de orientaciones, lineamientos, normas y procedimientos a que deben ajustarse las instituciones públicas para elaborar sus anteproyectos de presupuesto, para canalizar los recursos, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.<sup>16</sup>

#### Propósitos del Presupuesto

- ❖ Instrumentos de objetivos
- ❖ Instrumentos de control legal
- ❖ Fuente de información del pasado, presente y futuro
- ❖ Instrumento de asignación
- ❖ Fijación de prioridades ante la demanda de servicios
- ❖ Instrumento de estabilización (relaciona productos, empleo, inflación y comercio exterior)
- ❖ Instrumento de distribución entre diversos grupos de renta

Fuente: *Políticas Públicas y Presupuesto del Estado*. Edgar Pape. Seminario de Políticas Públicas. Antigua Guatemala, noviembre de 2002.

El presupuesto de una nación, llamado generalmente presupuesto *fiscal* o presupuesto *público*, es una estimación de los ingresos del Estado durante un período —casi siempre un año— y de los egresos o gastos que efectuará el sector público. Como tal, es materia de debate en los poderes públicos de una nación: generalmente es presentado por el Poder Ejecutivo ante las cámaras que componen el Poder Legislativo, para su aprobación pública y formal. El presupuesto nacional es un complejo documento que ofrece, junto a las cifras consolidadas de toda la actividad del sector público, una relación detallada de los ingresos y egresos de cada una de las grandes dependencias del Estado: ministerios, institutos autónomos, corporaciones, diversas ramas de los poderes públicos, etc. Cada uno de estos entes van preparando, con antelación, su propio presupuesto, que a la vez se integra con las estimaciones que las diferentes direcciones, departamentos y secciones van realizando durante el año.

<sup>16</sup> *Catálogo de Términos y sus Definiciones utilizadas en Administración Financiera y Administración Tributaria*. Juan Miguel Irujo Girón. Gerencia Administrativa Financiera, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Guatemala 2002.

El presupuesto nacional refleja bastante acabadamente las líneas generales de la política que sigue cada administración: en el mismo queda reflejada nítidamente la diversa asignación de recursos que recibirá cada dependencia, mostrando con ello la importancia que se otorga a las mismas y las orientaciones y metas que se le trazan. También queda plasmada la política de inversiones del sector público y los requerimientos que provienen del pago de las deudas previamente contraídas por el Estado. Por todas estas razones la aprobación del presupuesto fiscal de cada año se convierte en un acto esencialmente político, que reflejará el mayor o menor grado de confianza que las diversas fuerzas de un país otorguen al poder ejecutivo.

Cuando se elabora un presupuesto, éste se suele subdividir en diversas partidas de gastos, elementos que indican tipos de egresos similares: gastos de personal, compra de bienes y servicios, gastos de inversión, etc. También aparecen en el mismo los diversos proyectos especiales que puedan estar ejecutando los diferentes organismos. Del lado de los ingresos suelen estimarse las entradas por recaudación de cada uno de los impuestos que percibe el gobierno: impuesto a la renta, impuestos a las ventas o al valor agregado, derechos de aduana, ingresos por retenciones diversas, impuesto a las herencias, etc. Así como existe un presupuesto nacional de alcance global se elaboran también presupuestos regionales, departamentales y municipales donde se estiman los ingresos y egresos anuales a cada uno de estos niveles de la administración local.

El presupuesto es un instrumento técnico-político que orienta las acciones de un gobierno y es a su vez un proceso:<sup>17</sup>

- ❖ Como instrumento técnico-político: determina la fuente de recursos y su proyección para financiar las autorizaciones máximas de gasto para un período anual, con el propósito de ejecutar los programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas.
- ❖ Como proceso: el presupuesto permite elaborar, expresar, aprobar, coordinar la ejecución y evaluar la eficiencia, eficacia y transparencia del quehacer público de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo y de los instrumentos reales y financieros que la misma requiere.

---

<sup>17</sup> *Políticas Públicas y Presupuesto del Estado*. Edgar Pape. Seminario de Políticas Públicas. Antigua Guatemala, noviembre de 2002.

Por tanto el presupuesto público se constituye en el instrumento para crear condiciones materiales y sociales que permitan hacer frente a los retos para la construcción de una sociedad justa, equitativa y democrática. Sin embargo, al igual que el proceso de elaboración de políticas públicas, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos elaboran sus presupuestos nacionales desde su propia visión de desarrollo, respondiendo a los intereses de sus grupos dominantes y los grandes capitales transnacionales. El presupuesto rara vez es sometido al debate público y la información sobre la integración, ejecución y calidad de gasto es sumamente limitada. El presupuesto más bien se constituye en un instrumento de redistribución de los ingresos en beneficio de las clases explotadoras y en detrimentos de las masas trabajadoras y medio para la militarización de la economía.<sup>18</sup>

Sin embargo, las corrientes de pensamiento que impulsan procesos de descentralización, poder local y democracia participativa (especialmente ligadas al neomarxismo), han desarrollado mecanismos que promueven una mayor participación de la sociedad en la formulación tanto de las políticas públicas como de los presupuestos. En ese sentido, países como Brasil,<sup>19</sup> que ha sido el promotor y lo ha replicado a otros como España,<sup>20</sup> Uruguay (Montevideo), Argentina (Buenos Aires), han implementado procesos de formulación participativa de los presupuestos, que van desde lo local hasta lo nacional, fortaleciendo la democracia y transformándola en participativa.

Esta forma de participación, no sólo “incentiva” la participación popular de una forma espontánea a “hacer obras” o simplemente “aceptar” los mecanismos de la democracia formal, sino en realidad se ha constituido en un nuevo centro de decisiones que, juntamente con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratiza efectivamente a la acción política e integra a los ciudadanos comunes en un nuevo “espacio público”. Un espacio público no tradicional, que le da potencia al ejercicio de los derechos de la ciudadanía e insta a los ciudadanos a ser más exigentes y más críticos. Estos nuevos centros de decisión, inciden directamente sobre el carácter y la oportunidad de las inversiones públicas y son fundamentales para generar la distribución de la renta y contribuir con la socialización de la política.

<sup>18</sup> *Manual de Economía Política*. Traductor Wenceslao Roces. Instrumentos 4. Academia de Ciencias de la URSS. Editorial Grijalbo. España 1975.

<sup>19</sup> Porto Alegre, Bello Horizonte, Icapuí, entre otras ciudades que suman ya alrededor de 300

<sup>20</sup> Cataluña, Rubi y Sabadell.

## 5. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala

El presupuesto de ingresos y egresos del Estado, tal como ha sido estructurado históricamente en Guatemala, incluyendo el período posterior al conflicto armado, se ha constituido en un instrumento redistribuidor de una parte de la renta nacional en beneficio de los sectores oligárquicos. En los países que sustentan sus economías en el régimen de la propiedad privada de los medios de producción, los presupuestos del Estado benefician a las clases dominantes. El presupuesto se basa en una estructura de ingresos tributarios que castiga al consumidor, donde incluso los impuestos directos, que teóricamente debería de castigar el ingreso y la riqueza, serán trasladados al consumidor por diversos mecanismos. Por lo tanto, el presupuesto es un mecanismo de explotación complementaria del pueblo y fuente de enriquecimiento adicional de los propietarios de los medios de producción.<sup>21</sup>

Sin embargo, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal de Guatemala, definen otra concepción de política fiscal y presupuesto. La política fiscal es definida como “la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común”.<sup>22</sup> Asimismo es una herramienta que permite al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución del ingreso y contribuir, por medio del gasto social a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. Y el presupuesto, por lo tanto, debe responder a las necesidades del desarrollo socioeconómico sostenible enmarcado en una política de gasto público que dé prioridad al gasto social, la inversión social, ejecución eficiente de los recursos y descentralización, desconcentración y fiscalización.

---

<sup>21</sup> Análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2005. Presentado por Pablo Monsanto. Partido Alianza Nueva Nación (ANN). Guatemala 2005.

<sup>22</sup> *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*. Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal -CSPF-. Guatemala 25 de mayo de 2000.

## 5.1. Bases legales

<b>Leyes fundamentales</b>
Constitución Política de la República de Guatemala
<b>Leyes específicas</b>
Ley Orgánica del Presupuesto
Ley de Servicios Civil
Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas
Modificaciones Decreto 71-98
Ley de Probidad y Responsabilidad
Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Ley de Compras y Contrataciones
<b>Reglamentos</b>
Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto
Reglamento de la Ley de Servicio Civil
Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado
Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Reglamento de Inventarios de los Bienes Muebles de la Administración Pública
<b>Decretos</b>
Decreto Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación
Decreto No. 42-92
Decreto No. 101-97
Modificaciones Decreto 71-98
<b>Compromisos de Estado</b>
Compromisos con la Sociedad: Acuerdos de Paz
Con la Cooperación Internacional: Firma de Convenios
<b>Manuales</b>
Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala
Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria
Manual de Modificaciones Presupuestarias
Manual de Formulación Presupuestaria
Manual de Ejecución Presupuestaria

Existen un conjunto de leyes que respaldan la elaboración, ejecución, y control del presupuesto en todas sus etapas y en sus ejecuciones específicas. El marco jurídico de la política presupuestaria en Guatemala se encuentra determinado por los siguientes instrumentos:

**Constitución de la República:** La Constitución en su Título V. Estructura y Organización del Estado. Capítulo IV. Régimen Financiero, artículos 237 al 243, norma lo relacionado al Presupuesto de Ingresos y Egresos, establece el tiempo de aprobación, su obligatoria unidad, su estructura programática, destino específico, la no inclusión de gastos confidenciales que no se comprueben o esten sujetos a fiscalización, el control y fiscalización, detalles de gasto e inversiones a realizar. Asimismo se establece que el Presupuesto y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el MINFIN dispondrá de copias de los mismos en todos los centros de documentación posibles.<sup>23</sup>

**Ley Orgánica del Presupuesto:**<sup>24</sup> Regula, entre otros, los procesos de formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, así como lo relativo a la deuda pública, las formas de comprobar los gastos y de recaudación de los ingresos públicos.

**Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto:** Define las unidades responsables de la administración financiera y sus funciones, establece los procedimientos administrativos, responsables y fechas de su ejecución.

En ella se establece que SEGEPLAN debe presentar a más tardar el 28 de febrero de cada año, el informe de evaluación de la ejecución de la política general de gobierno, y con base en dicha evaluación el -MINFIN-, en coordinación con SEGEPLAN, elaborará la propuesta de política presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>25</sup>

**Otras leyes:** Las leyes referentes al Tribunal y la Contraloría de Cuentas, de Probidad y Responsabilidad y la de Consejos de Desarrollo, establecen responsabilidades en los

---

<sup>23</sup> *Constitución de la República*, artículo 237.

<sup>24</sup> Decreto Legislativo 101-97.

<sup>25</sup> Reglamento de Ley Orgánica de Presupuesto, Artículo 15.



distintos procesos de elaboración del presupuesto, la asignación de los recursos a las entidades, apertura de partidas y rendición de cuentas.<sup>26</sup>

Dentro de las reformas administrativas más recientes, destacan: La Ley de Descentralización, La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, que buscan el fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales y la reorganización del sistema de Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles de desconcentración sectorial en las áreas de educación, salud y agricultura. Asimismo fortalecen la participación ciudadana y la democracia participativa. Estos instrumentos deberían de constituirse en la base para la elaboración del presupuesto de manera participativa.

Por otro lado, existen leyes que tienen que ver con el actuar de los funcionarios públicos y los procedimientos administrativos de compras y contrataciones.

Los decretos: En los decretos gubernativos existen un conjunto de disposiciones específicas, que tienen menor nivel jerárquico que la Constitución, las leyes y reglamentos, pero que por lo general se refieren a modalidades de aplicación o a cuestiones coyunturales relacionadas con el presupuesto.

Acuerdos de Paz: Los Acuerdos de Paz, son compromisos de Estado, son acuerdos para la promoción de los derechos humanos, y se constituyen en la agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo en Guatemala. Los Acuerdos expresan el consenso de carácter nacional, producto de la participación de distintos sectores de la sociedad, que plasmaron sus ideas acerca de diversos temas relacionados con el desarrollo nacional: derechos humanos, población desarraigada, pueblos indígenas, mujeres, economía, desarrollo rural, justicia, poder civil, entre otros. Estas ideas fueron plasmadas en diez acuerdos, de los cuales, para uso de nuestro monitoreo es de interés el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Este Acuerdo establece específicamente en su numeral IV. Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal. Letra B. Política Fiscal que: “la política fiscal de (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo

---

<sup>26</sup> *Manual para el Análisis y Monitoreo de los Presupuestos de Seguridad y Defensa*. Instituto reenseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), (IDRC). Guatemala 2004.

social, que es esencial en la búsqueda del bien común”. La política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible y lograr superar los altos índices de pobreza y de subdesarrollo. Para ello establece que la política presupuestaria debe responder a esta necesidad de desarrollo económico sostenible, para lo cual requiere una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios:<sup>27</sup>

- a. Prioridad hacia el gasto social, financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
- b. Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.
- c. Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

Asimismo, establece que la política tributaria debe permitir recaudar los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario, enmarcado en los principios de: a. Justicia, equidad, progresividad y capacidad de pago; b. Ser universal y obligatorio y c. Estimular el ahorro y la inversión. El Estado debe asegurar la eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, con el fin de crear confianza en la ciudadanía y eliminar la evasión y defraudación.

Se establece que el Producto Interno Bruto (PIB) debe tener un crecimiento de por lo menos un 6% anual y una carga tributaria del 12% respecto al PIB. Por otro lado, en otros acuerdos se establece porcentajes o simplemente el enunciado de destinarle fondos a las instituciones específicas:

Por ejemplo en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en su apartado B. Seguridad Pública referente al funcionamiento de la misma específica: f.) El gobierno se propone que el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en un 50% respecto al gasto ejecutado en al año 1995.

<sup>27</sup> Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

O por ejemplo, en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en su numeral III. Derechos Culturales, G.) Reforma Educativa 2.i. Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la Reforma Educativa.

**Pacto Fiscal:** Este instrumento, además de ser histórico, se constituyó en el espacio de discusión, sobre quienes deben contribuir, el monto, uso y destino de los recursos del Estado; es producto del consenso entre diversos sectores representativos de la sociedad y en él se establece que la política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y promover el desarrollo socioeconómico y la búsqueda del bien común. La política fiscal debe visualizarse para el largo plazo, sin descuidar el mediano y el corto plazo y debe contener criterios de progresividad, solidaridad y equidad, además de obedecer a principios de racionalización y optimización.

### **Principios y compromisos del Pacto Fiscal**

- I. Balance fiscal
- II. Ingresos del Estado
- III. Administración tributaria
- IV. Gasto público
- V. Deuda pública
- VI. Patrimonio del Estado
- VII. Evaluación y control
- VIII. Descentralización fiscal

El Pacto Fiscal, en sus ocho principios y compromisos, establece que debe existir un balance fiscal (equilibrio entre los ingresos y gastos) sin que esto implique una reducción del gasto público, los ingresos deben provenir esencialmente de los tributos de la ciudadanía, logrando una carga tributaria (recaudación) del 12% del PIB, la eliminación de privilegios fiscales (exenciones, exoneraciones, etc.), un sistema globalmente progresivo, reglas claras y estables, simplicidad; una administración tributaria eficiente, eficaz, moderna; gasto público; deuda pública, sin sustituir los ingresos corrientes por ella, legal, transparente, controlada; criterios para la regularización

del patrimonio público; evaluación y control de los funcionarios públicos, cumplimiento de la ley, de gastos; aplicación de justicia en casos de evasión, elusión y defraudación, corrupción; rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia, auditoría social; y descentralización fiscal.

El Principio IV. referente al gasto público, establece que éste debe responder a los siguientes criterios:

- ❖ Prioridades claras
- ❖ Visión de largo plazo
- ❖ Congruencia con la producción nacional
- ❖ Complementación entre la inversión pública y privada
- ❖ Calidad y productividad del gasto público y
- ❖ Unidad y transparencia

Lo que implica dar prioridad al gasto social: educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural, desarrollando programas multianuales, utilizando criterios técnico que permitan asignar y evaluar el gasto público; las metas globales de gasto deben responder a los ingresos programados y debe existir una progresividad en el gasto público en especial el gasto social prioritario; hacer énfasis en la ejecución de inversión pública. La ejecución debe ser eficiente, eficaz y transparente, de manera que pueda ser evaluada a través de un sistema de indicadores de gestión. Todas las instituciones del Estado deberían de tener informes consolidados de ingresos, gastos y operaciones de deuda.

## **5.2. Sistema presupuestario**

El sistema del presupuesto público en Guatemala es la institucionalización coordinada e integrada de un conjunto de elementos, que se ocupan de la determinación y proyección de las diferentes fuentes de ingreso que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gasto, para un periodo anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar objetivos y metas orientadas a satisfacer las necesidades de la población.

Según la Ley Orgánica del Presupuesto, el sistema presupuestario lo constituyen el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todos los organismos y entidades que conforman el sector público. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se rige por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), utilizando los clasificadores presupuestarios necesarios a aplicar por cada institución, para facilitar los mecanismos de control y rendición de cuentas como parte de las cuentas nacionales.

El proceso presupuestario se puede definir como el procedimiento de aprobación y asignación de los recursos en las distintas partidas presupuestarias, para lograr las metas y objetivos trazados en las políticas públicas y los programas que ejecutan y contribuyen al desarrollo socioeconómico el país.

El órgano rector del sistema presupuestario es el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP).

### **5.3. Etapas del presupuesto**

El presupuesto público de Guatemala sigue diferentes etapas:<sup>28</sup>

- ❖ Formulación (programación y presentación)
- ❖ Discusión y aprobación
- ❖ Ejecución
- ❖ Control
- ❖ Evaluación
- ❖ Liquidación

**Formulación:** En la etapa de formulación se destaca la participación de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) y de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), a quienes por ley corresponde elaborar el proyecto. La programación consiste en la fijación de metas y asignación de recursos (humanos, materiales y financieros), que permiten alcanzar los objetivos propuestos dentro de los planes y programas de gobierno. La programación se compone de dos momentos. Programación global y programación institucional.

---

<sup>28</sup> Ver anexos Mapa de Proceso del Presupuesto.

La programación global es realizada por la (DTP) en coordinación con (SEGEPLAN), iniciando generalmente con las bases macroeconómicas (proporcionadas por el Banco de Guatemala) y se elabora un presupuesto exploratorio de donde surgen los techos presupuestarios o niveles de gasto para las instituciones del gobierno central.

La programación institucional es realizada en cada dependencia del sector público, con la participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y concluye con la presentación de sus anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Finanzas Públicas.

La presentación: Una vez concluida la programación, el (MINFIN) procede a efectuar el análisis y ajustes técnicos, según las políticas y disposiciones emanadas del Organismo Ejecutivo. Esta etapa esta normada por la Ley Orgánica del Presupuesto, donde el Organismo Ejecutivo (por medio del MINFIN) debe entregar al Congreso de la República el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el siguiente año fiscal, a más tardar el 2 de septiembre de cada año.<sup>29</sup>

La discusión y aprobación: Es el Congreso de la República quien debe aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar 30 días antes del inicio del siguiente ejercicio fiscal (30 de noviembre).<sup>30</sup> La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emite dictamen correspondiente, elabora el proyecto de ley y luego lo somete a la aprobación del pleno del Congreso. Una vez aprobado, el mismo es remitido al Presidente de la República para su sanción o veto. En el caso de que este presupuesto no sea aprobado por el Congreso o sea vetado por el Presidente, seguirá vigente el presupuesto del año anterior, con las modificaciones que sean introducidas.<sup>31</sup>

La ejecución: Es la etapa en que se movilizan los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad y control. Es la acción concreta aplicada por una institución durante el período presupuestal e implica previamente planificar, dirigir,

---

<sup>29</sup> Ver anexos Cronograma del Proceso Presupuestario

<sup>30</sup> Ídem

<sup>31</sup> El caso más cercano donde se aplicó esta norma fue en el año 2003, donde no se aprobó el presupuesto y quedó vigente el mismo par el ejercicio fiscal 2004. Esta situación se dio en el cambio de gobierno del FRG a la GANA, teniendo que hacer modificaciones, pues además de contar con el mismo presupuesto del año anterior se encontró con un panorama de ingresos sumamente difícil lo que provocó el intento de "reforma tributaria de junio de 2004.

coordinar y supervisar todas las actividades que materializan los objetivos, al nivel adecuado y máxima racionalidad en el uso de los recursos de conformidad con la programación, para ajustarse a las orientaciones del presupuesto aprobado.

**Control:** El MINFIN debe velar por la adecuada administración del presupuesto y la Contraloría General de Cuentas debe velar por la fiscalización de la aplicación correcta de los compromisos presupuestarios, verificando no sólo su uso correcto, sino la existencia de partidas presupuestarias. El control puede establecerse en tres niveles:

- ❖ **Financiero:** lo relativo al comportamiento de los ingresos y egresos y se pueden utilizar las herramientas de contabilidad y estadísticas
- ❖ **Legal:** lo relativo a la aplicación de las normas y procedimientos de ejecución presupuestaria. Se utiliza la auditoría
- ❖ **Físico:** Lo relacionado a medir y registrar las acciones que desarrollan las instituciones. El principal instrumento es el informe de ejecución física

**La evaluación:** Esta etapa es desarrollada por SEGEPLAN y DTP-MINFIN, quienes verifican y valoran las acciones emprendidas, con el objeto de medir cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de las políticas fijadas en los planes de trabajo y proponer correcciones oportunas. Las evaluaciones mensuales, cuatrimestrales y anuales deben ser presentadas el 28 de febrero del año subsiguiente al ejercicio fiscal evaluado.

**Liquidación:** El MINFIN procede al cierre del ejercicio fiscal y elabora un informe pormenorizado de cada una de las partidas presupuestarias de ingreso y egresos, que el Ejecutivo debe entregar a la Contraloría General de Cuentas, quien remite el informe respectivo al Congreso de la República para su aprobación total o parcial. Corresponde especialmente al Congreso y la Contraloría poner énfasis en la fiscalización y transparencia del proceso presupuestario.

#### **5.4. Estructura del presupuesto**

Según la Ley Orgánica del Presupuesto (decreto No.101-97), en su Título II, Capítulo II. del Régimen Presupuestario de los Organismos del Estado. Sección I, de la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado, Artículo 19, se aprueba que el Presupuesto

General de Ingresos y Egresos del Estado constará de tres títulos cuyo contenido es el siguiente:

**TÍTULO I**, Presupuesto de Ingresos: deberá contener todos aquellos ingresos de cualquier naturaleza que se estima percibir o recaudar durante el ejercicio fiscal, el financiamiento proveniente de erogaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo, y los excedentes de fondos que se estimen a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.

No se podrán destinar ingresos a gastos específicos, con excepción de:

- a. Los provenientes de operaciones de crédito público;
- b. Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado, con destino específico; y
- c. Los que, por leyes especiales, tengan afectación específica.

**TÍTULO II**, Presupuesto de Egresos: , contendrá todos aquellos gastos que se estima se devengarán en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo de caja.

**TÍTULO III**, Disposiciones Generales: incluye las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio fiscal, Contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, No podrán incluirse normas de carácter permanente ni se crearán, por ellas, entidades administrativas, de reforma o derogatoria de vigentes, ni de creación, modificación o supresión de tributos u otros ingresos.

En el reglamento se establece en forma detallada, el contenido específico de cada uno de los títulos así como los principios que rigen el presupuesto. La metodología presupuestaria es uniforme y se sustenta en los principios de anualidad, unidad, equilibrio, programación y publicidad que permita que los planes y presupuestos se formulen, ejecuten y evalúen de manera homogénea.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 240-98, Capítulo II. Sistema Presupuestario, Artículo 8. Metodología Presupuestaria Uniforme.



En ese sentido todos los presupuestos del gobierno central y sus entidades descentralizadas y autónomas deben corresponder a un ejercicio fiscal, agrupar y clasificar en un solo instrumento todos los recursos y gastos, estructurarse en correspondencia con los recursos y gastos y responder al programa y planes de gobierno. Estas entidades están obligadas a utilizar el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria, el Manual de Modificaciones Presupuestarias, el Manual de Formulación Presupuestaria, el Manual de Ejecución Presupuestaria, los Manuales que sobre Programación, Ejecución y Evaluación de la Inversión Pública se emitan y las demás disposiciones que sobre la materia sean aplicables”, para la correcta y uniforme formulación, programación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos de cada periodo fiscal.<sup>33</sup>

Según el Reglamento del Presupuesto en su artículo 11. Estructura del Presupuesto, establece que los presupuestos de cada institución o ente de administración pública se estructurarán de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas, atendiendo a las siguientes categorías programáticas:

- Programa;
- Subprograma;
- Proyecto; y
- Actividad u obra.

Para la conformación del presupuesto de ingresos se utilizará el Clasificador de Recursos por Rubro, y en lo que respecta a los egresos se utilizará las clasificaciones establecidas en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, las que no son excluyentes y se utilizan según sea el interés o temática a resaltar:

- ❖ Clasificación institucional
- ❖ Clasificación geográfica
- ❖ Clasificación por finalidad y función
- ❖ Clasificación por tipo de gasto
- ❖ Clasificación por fuentes de financiamiento
- ❖ Clasificación por objeto de gasto
- ❖ Clasificación económica del gasto

---

<sup>33</sup> Ídem.

Para una mejor y práctica comprensión del clasificador se elaboró una tabla con las clasificaciones presupuestarias específicas, su descripción y características, su integración y sub-clasificación.<sup>34</sup>

## 5.5. Órganos de control del Estado

La supervisión, control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado corresponde al Congreso de la República, funciones establecidas por en la Constitución de la República.<sup>35</sup>

Es el Organismo Ejecutivo el que ejerce control sobre el presupuesto del sector público, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, y la fiscalización la ejerce la Contraloría General de Cuentas,<sup>36</sup> emitiendo ambas instituciones un informe que luego sirve como base para la elaboración del informe final de cuentas nacionales, que presenta el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República para su aprobación o desaprobación. Existen otras entidades que también ejercen fiscalización como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y en su área específica la Superintendencia de Bancos.<sup>37</sup>

El Congreso de la República realiza evaluaciones por cuatrimestres, durante los meses de mayo, septiembre y enero, con base en informes analíticos de la ejecución presupuestaria remitidos por el Presidente del Ejecutivo de acuerdo con la Constitución.<sup>38</sup> Por otro lado, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en su artículo 14. que cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de cada período, la Junta Directiva del Congreso someterá al conocimiento del Pleno del

---

<sup>34</sup> Ver anexos. Cuadro Resumen de Clasificaciones Presupuestarias

<sup>35</sup> Título V. Estructura y Organización del Estado, Capítulo IV. Régimen Financiero, Artículo 241. Rendición de cuentas del Estado. *El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas de la República...*

<sup>36</sup> Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 17.

<sup>37</sup> *Fortalecimiento de la Participación ciudadana y Control Civil de la Asignación y Supervisión Presupuestaria del Sector Defensa*. Miguel Angel Sagone Aycinena, Pedro Trujillo Alvares. Instituto reenseñanza para el Desarrollo Sostenible -HEPADES-FOSS, WSP, UNOPS, Embajada del Reino Unido y USAID. Guatemala 2004.

<sup>38</sup> Título IV. Poder Público. Capítulo III. Organismo ejecutivo. Sección Primera. Presidencia de la República. Artículo No. 183. *Son funciones del Presidente de la República: w) someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución del presupuesto para su conocimiento y control.*

Congreso la ejecución presupuestaria analítica del período mencionado, sin perjuicio de lo anterior, cualquier Bloque Legislativo podrá pedir que se informe mensualmente.

El Congreso también tiene la facultad de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios y en su caso solicitar cambios en sus políticas. Cuentan con mecanismos e instrumentos que les dan el derecho de convocar a los funcionarios a rendir cuentas mediante los recursos de: Citación, interpelación y antejuicio.<sup>39</sup>

La Contraloría de General de Cuentas es por ley quien ejerce la labor de fiscalización de la hacienda pública y la ejecución presupuestaria, su carácter es fiscalizador y contable, es exclusivamente técnica. En los tres primeros meses de cada año (enero-marzo), cada ministerio, organismo, entidades descentralizadas o autónomas del Estado que tengan presupuesto propio presentan un informe de liquidación del presupuesto anual a la Contraloría General de Cuentas, la cual en el plazo de dos meses (abril-mayo) somete su dictamen al Congreso para su aprobación. De no ser aprobada la liquidación se procede a solicitar informes y si lo amerita se traslada al Ministerio Público.

El Sistema de Administración Financiera (SIAF) es el sistema central para el control de todas las transacciones financieras del gobierno, facilitar un mejor control del gasto público y apoyar al fortalecimiento de la gerencia pública. Este sistema presenta ejecuciones presupuestarias que se distribuyen a través de terminales de cómputo al Congreso de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas y a través de internet.

Para los medios de comunicación, instituciones de investigación, universidades, etc. Sin embargo la información no está desagregada y tienen atrasos de por lo menos un mes.

Transparencia Fiscal es una herramienta que se encuentra en la página del Ministerio de Finanzas Públicas, que brinda información de años anteriores y de los ingresos, egresos y la deuda pública del Estado. Asimismo permite hacer diferentes cruces, pues brinda información según diferentes clasificaciones: por ejemplo, por finalidad y función o por tipo de gasto. Sin embargo muchas veces las cifras registradas en éste sistema no concuerdan con la cifras registradas por el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Título VI.

**El SICOIN es un sistema al que se puede tener acceso por medio de la solicitud por la vía escrita al Ministerio de Finanzas Públicas. El MINFIN asigna una clave para quien solicita el acceso y en ella se encuentra toda la información existente sobre la asignación y ejecución presupuestaria desde todos los tipos de clasificación y lo más importante actualizada. Sin embargo esta herramienta tan valiosa es sumamente compleja y requiere de mucha práctica y exploración autodidacta; o solicitar de manera escrita al MINFIN una capacitación para su manejo y optimización.**

## SEGUNDA PARTE

### ASPECTOS PRÁCTICOS

#### **6. Condiciones para la implementación del monitoreo presupuestario**

La principal condición para efectuar el monitoreo del presupuesto público es la voluntad política de ejercer la ciudadanía e incidir a través de la misma en la transformación de nuestra realidad.

Lo más recomendable para desarrollar el ejercicio de monitoreo presupuestario es hacerlo de manera organizada, pues el impulso de transformaciones, reformas o cambios en el mismo así lo requiere. A partir de la organización se puede decidir conjuntamente cuál es el tema que más podría contribuir en el desarrollo de la comunidad. Es necesario constituir un equipo mínimo de trabajo que posibilite dar seguimiento al presupuesto, tanto desde la perspectiva cuantitativa como la cualitativa. Desarrollar un proceso de incidencia que posibilite la participación en el diseño presupuestario, requiere del impulso desde diversos sectores organizados. Según sea el diseño de seguimiento que se quiera implementar, requerirá de mayor o menor participación de recursos. En todo caso, esto no excluye a personas en lo individual que tengan las capacidades, el acceso a la información, la energía, la convicción, recursos económicos, entre otras cosas y desarrollen sus propios análisis e incidencia.

Es imprescindible desarrollar un mínimo proceso de capacitación, pues el presupuesto es un documento bastante complejo. Por un lado, consta de una serie de números que pueden reflejarse en millones, miles de quetzales o dólares, lo cual requiere de un conocimiento matemático de nivel medio, que permita elaborar sumas, restas y algunas ecuaciones para el análisis contable de las asignaciones, ejecuciones y liquidaciones del presupuesto. Los reportes de ejecución presupuestaria están compuestos por una serie de columnas que representan la dinámica presupuestaria de cada entidad, institución, programa, etc. y que es necesario conocer y entender cuál es el proceso de seguimiento.

Por otro lado, según sea la temática que se esté monitoreando en el presupuesto, varía el documento contable que registra las transacciones en el sector público. La Dirección Técnica del Presupuesto ha implementado reportes de tipo electrónico que posibilitan visualizar el presupuesto desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, si estamos analizando el sector salud, podemos solicitar un reporte por finalidad (servicios sociales) y función (salud y asistencia social, agua y saneamiento y medio ambiente) que nos muestra el total de gasto para el sector salud que está integrado por esas tres funciones. Si quisiéramos ver también en qué se gasta en el sector salud, se puede solicitar por finalidad, función y tipo de gasto (inversión, funcionamiento). En ese sentido es necesario conocer el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, tanto para solicitar, como para utilizar la página electrónica de reportes. Entonces se hace necesario tener conocimiento del uso de computadoras, pues la mayor parte de instrumentos existentes se encuentran por medios electrónicos en internet.

### **Sujetos que interactúan en el monitoreo**

Cualquier institución del Estado es sujeto de monitoreo de su presupuesto: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como cualquier otra institución autónoma, semi-autónoma, como gobiernos municipales, gobernaciones departamentales, consejos de desarrollo, entre otros, cualquier institución que maneje fondos públicos.

El monitoreo presupuestario puede ser ejercido por cualquier ciudadano o ciudadana que se organice en la figura que decida: Comités de ciudadanos, Coordinadoras, Asociaciones, Institutos de investigación, entre otras.

## **7. Ámbitos temáticos y geográficos**

**Temáticos:** Los aspectos temáticos pueden variar y de ellos dependen las clasificaciones que se utilizarán para el análisis de los reportes de ejecución presupuestaria.

Por ejemplo en el cuadro siguiente se presenta algunos temas con sus respectivas categorías y el tipo de cruces que se pueden hacer para analizar de manera más profunda la ejecución presupuestaria. Con estos instrumentos se puede elaborar conclusiones como: cuál es el área geográfica que representa un mayor esfuerzo en el sector salud, o qué tipo de gasto representa este esfuerzo y de dónde provienen los fondos.

**Cuadro**  
**Ejemplos de temática, categoría y algunos cruces**

<b>Tema</b>	<b>Categorías</b>	<b>Cruces</b>	<b>Tipo de reporte</b>
Sector salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Función salud y asistencia social</li> <li>❖ Función agua y saneamiento</li> <li>❖ Función medio ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área geográfica</li> <li>Institucional</li> <li>Tipo de gasto</li> <li>Fuente de financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidad-finalidad-función-tipo de gasto</li> <li>❖ Área geográfica-finalidad-función-tipo de gasto</li> </ul>
Ministerio de Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Programas</li> <li>❖ Subprogramas</li> <li>❖ Actividad u obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área geográfica</li> <li>Institucional</li> <li>Tipo de gasto</li> <li>Fuente de financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidad-finalidad-función-tipo de gasto</li> <li>❖ Área geográfica-finalidad-función-tipo de gasto</li> </ul>
Sector educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Función educación</li> <li>❖ Función cultura y deportes</li> <li>❖ Función de ciencia y tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área geográfica</li> <li>Institucional</li> <li>Tipo de gasto</li> <li>Fuente de financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidad-finalidad-función-tipo de gasto</li> <li>❖ Área geográfica-finalidad-función-tipo de gasto</li> </ul>
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Programas</li> <li>❖ Subprogramas</li> <li>❖ Actividad u obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área geográfica</li> <li>Institucional</li> <li>Tipo de gasto</li> <li>Fuente de financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidad-Programa-actividad-tipo de gasto</li> <li>❖ Área geográfica-entidad-programa-actividad</li> </ul>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Programas</li> <li>❖ Subprogramas</li> <li>❖ Actividad u obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área geográfica</li> <li>Institucional</li> <li>Tipo de gasto</li> <li>Fuente de financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidad-Programa-actividad-tipo de gasto</li> <li>❖ Área geográfica-entidad-programa-actividad</li> </ul>

Geográficos: El análisis presupuestario puede desarrollarse desde el ámbito nacional, regional, departamental y municipal.

## **8. Mecanismos de monitoreo presupuestario**

### **8.1 Indicadores**

Son herramientas que permiten a través de la interrelación de estadísticas, criterios sociales y políticos construir una medida que permita evaluar avances y retrocesos en el desarrollo económico, social, político y cultural de los grupos sociales.

Los indicadores son elementos clave desde la perspectiva de la auditoría social y el monitoreo presupuestario, pues sin ellos difícilmente se puede establecer comparaciones, efectuar estudios o emitir opiniones que estén suficientemente sustentadas.

En principio es de mucha importancia, sobre todo para el análisis de calidad, establecer indicadores sociales que estén relacionados con el tema específico que se esté analizando. Por ejemplo, si estamos analizando el sector salud es de importancia contar con los datos de mortalidad infantil, mortalidad materna, incidencia de enfermedades, esperanza de vida al nacer, cobertura hospitalaria, entre otros. O si estamos analizando el la temática de educación se debe contar con porcentajes de analfabetismo, cobertura escolar, porcentajes de repitencia, deserción, población en edad de estudiar, etc.

Por otro lado, se debe desarrollar los indicadores de gasto que se dividen en dos grandes grupos: los macro indicadores y los micro indicadores.

### **8.1.1 MACRO INDICADORES**

Entendemos por macro indicadores todos aquellos índices que hacen referencia a gastos o relaciones gasto-personas, tomando como elemento principal macro cifras: Producto Interno Bruto, número de habitantes del país, número de maestros, etc.

Con los macro indicadores podemos establecer un panorama general de la situación del país o la región en el contexto hemisférico o internacional y establecer comparaciones sobre el gasto en su conjunto.

Gasto porcentual sobre el Producto Interno Bruto: representa el esfuerzo del país por atender sus necesidades. Este indicador permite establecer comparaciones más rigurosas entre países, así como establecer comparaciones interanuales (entre un año y otro) de gasto. Es uno de los más utilizados para establecer un marco general de referencia regional o hemisférica y para realizar comparaciones entre presupuestos de un sector o y temática específica y el gasto total o gato social, entre otros, dentro del mismo país o distintas naciones. Se refleja en tanto por ciento. Ejemplo, 2.6% del PIB.

Gasto como porcentaje del gasto total de gobierno: Exterioriza la prioridad, en relación con otras necesidades y el esfuerzo que hace el gobierno central en la materia de nuestro interés. Permite, como en el caso anterior, comparar el gasto de cada go-



bierno y las respectivas prioridades que el mismo establece en la distribución de su presupuesto nacional. Este indicador se puede reflejar en millones de quetzales, en millones de dólares y en términos porcentuales.

*Gasto per capita.* Hace referencia al gasto por habitante y representa el esfuerzo individual para alcanzar determinado objetivo relacionado con el tema de nuestro interés. Este indicador nos presenta el esfuerzo de cada ciudadano o lo que le cuesta a éste monetariamente el impulso de equis temática. Es un elemento que sirve para hacer comparaciones con otros países sin olvidar el contexto político/social de referencia. Se puede medir en quetzales o dólares por habitante.

### **8.1.2 MICRO INDICADORES**

Los micro indicadores obedecen, en la mayoría de los casos, a la necesidad de concretar con más detalle y precisión el presupuesto y tienen un cierto contenido analítico específico y técnico. Generalmente se debe contar con ciertas capacidades técnicas para el análisis a detalle que implica el estudio concreto del gasto y se refiere a aspectos particulares, como programas específicos y por tanto permiten elaborar juicios mucho más precisos y técnicos sobre su eficiencia, eficacia, transparencia, etc. Entre ellos tenemos: gastos en personal, gastos en investigación, gastos específicos de determinadas partidas, programas de gasto, etc.

## **8.2 Acceso a la información**

Se define como el derecho que tiene toda persona a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El Acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Declaración de los Principios de Lima: Libertad de Expresión. Acceso a la Información en Poder del Estado promovidos por el Consejo de Prensa Peruana con la Defensoría del Pueblo. Principios que coinciden con otras declaraciones como la de Chapultepec 1994, los Principios de Johannesburgo de 1996, La conferencia Mundial "Construyendo sociedades Informadas en el 2000, entre otras.

La participación activa de la sociedad en el seguimiento de las políticas públicas contribuye a la democratización del país y contribuye a desarrollar una cultura de eficiencia, eficacia, transparencia y probidad en los funcionarios públicos.

Una parte en la construcción de los procesos de incidencia es el acceso a la información y la relación directa con las instituciones que tienen que ver con la temática de nuestro interés. Se debe indagar cuáles son las instituciones, funcionarios, sectores, etc. que son de nuestro interés.

Para el caso específico del monitoreo presupuestario es necesarios contar por lo menos con los datos de las siguientes instituciones:

- ❖ Banco de Guatemala
- ❖ Ministerio de Finanzas Públicas
- ❖ Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) (MINFIN)
- ❖ Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
- ❖ Contraloría General de Cuentas (CGC)
- ❖ Comisión de Finanzas del Congreso de la República
- ❖ Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF)
- ❖ Proyecto Mesas de Concertación
- ❖ Otras entidades, instituciones u organismos del Estado relacionados con las temáticas de nuestro interés: por ejemplo Ministerio de Educación o Fondo de Tierras, etc.

Se propone hacer una solicitud por escrito dirigida a la entidad, institución u organismo, correspondiente con el contenido siguiente:

- ❖ Quién es/son la/las organización/es que solicitan la información: Debe quedar claro el nombre completo, número de cédula de vecindad, dirección para recibir notificaciones y si es organización que mejor que sea el representante legal
- ❖ Quién tiene la información: se debe contar con los datos generales de la o las instituciones, datos de los funcionarios que lo presiden, coordinan, etc., departamentos específicos que tiene la información, inclusive es recomendable averiguar el nombre de la secretaria o asistente del funcionario o funcionaria a quien se le solicita la información y facilitar comunicaciones posteriores.

- ❖ **Qué se va a solicita:** Se puede pedir durante todo el año la información producto de actos públicos, contratos, resoluciones, providencias, dictámenes, estudio y cualquier otro dato en poder de cualquier organismo o dependencia del Estado y sus entidades centralizadas, descentralizadas o autónomas y sus empresas. Para el caso específico de las ejecuciones presupuestarias es recomendable detallar el tipo de reporte y sus respectivos cruces para que los mismos respondan a nuestros requerimientos.
- ❖ **Descripción:** Debe detallarse lo más posible los requerimientos de información, especificando el tipo de categorías y respectivos cruces a solicitar.
- ❖ **Por qué se pide la información:** Aunque no es una obligación es recomendable explicar el por qué de la solicitud de nuestra información y evitar así que la ausencia de ésta explicación, sea motivo para denegar la información.
- ❖ **Evitar solicitar todo aquello que prohíbe la ley**
- ❖ **Cómo entregar la solicitud:** Puede ser por la vía personal (es la más segura, quedándole copia sellada de recibido al ciudadano o ciudadana, con lo cual tiene una constancia de la diligencia efectuada), Solicitud a través del correo nacional o privado (es menos seguro, pero se puede certificar la entrega, con lo cual se obtiene el nombre de quien recibe la solicitud) y por vía electrónica y por fax (es poco usual pues no todas las instituciones del Estado tiene un espacio en internet y no hay posibilidad de una constancia válida por esta vía).

### **Fases para el acceso a la información pública**

<b>Fase</b>	<b>Detalle de pasos a seguir</b>
Fase 1: Solicitar información	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Investigación previa sobre la institución/nes de interés</li> <li>❖ Elaboración de solicitud por escrito</li> <li>❖ Entrega de solicitud</li> </ul>
Fase 2: Seguimiento o monitoreo a la gestión de información solicitada	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Llamar por teléfono</li> <li>❖ Reiterar la solicitud por la vía escrita</li> <li>❖ Visitar personalmente a las instituciones correspondientes</li> <li>❖ Obtención de la información</li> </ul>

Fase	Detalle de pasos a seguir
Fase 3: Reclamo de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Reclamo administrativo<sup>41</sup></li> <li>❖ Reclamo judicial:<sup>42</sup> recurso de amparo y denuncia ante tribunales de justicia</li> <li>❖ Reclamo ante la PDH: solicitando condena legal pública o trámites judiciales</li> <li>❖ Reclamo ante organismos internacionales: Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU</li> <li>❖ Notificación a los medios de comunicación</li> </ul>
Fase 4: Evaluar la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Correspondencia de la información con lo solicitado</li> <li>❖ Que este completa la información</li> <li>❖ Análisis de la información</li> </ul>
Fase 5: Socializar la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ La información se queda estática si ésta no se socializa</li> <li>❖ Socializar la experiencia de monitoreo presupuestario es importante para involucrar a más sectores en el análisis del mismo e incorporar sus demandas en una propuesta de reestructuración presupuestaria a través de la movilización ciudadana.</li> </ul>
Fase 6: Capacitación y movilización ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Desarrollar un proceso sistemático de capacitación y de participación en el cambio de la realidad</li> <li>❖ Sistematizar la experiencia de monitoreo a través de la elaboración de informes de monitoreo sobre la temática específica</li> <li>❖ Se recomienda realizar alianzas con otras instituciones especializadas para preparar documentos y desarrollar actividades de capacitación sobre el proceso de monitoreo presupuestario en diversos espacios y regiones del país.</li> <li>❖ Elaborar documento con fines didácticos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Manual para el Acceso a la Información Pública*. Observatorio Ciudadano, Acción Ciudadana. USAID, PRODECA. Guatemala 2003.

<sup>41</sup> Artículo 28 de la *Constitución Política e la República*.

<sup>42</sup> Artículo 265 de la *Constitución Política e la República*.

### **8.3 Medios para el monitoreo presupuestario**

Se consideran como instrumentos indispensables para el monitoreo presupuestario:

- ❖ Programa de gobierno del partido en el poder
- ❖ Documentos públicos emanados de los funcionarios
- ❖ Discursos de funcionarios de Estado
- ❖ Intervenciones públicas
- ❖ Propuestas de la entidad específica o las distintas entidades de Estado sobre el presupuesto que requieren para el siguiente ejercicio fiscal
- ❖ Políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de gobierno y/o las de temáticas específicas
- ❖ Propuesta del Ejecutivo de Presupuesto de Ingresos y Egresos presentada al Congreso de la República para el período que se esté analizando
- ❖ Presupuesto aprobado por el Congreso de la República
- ❖ Dictámenes y decisiones públicas
- ❖ Compromisos políticos explícitos y tácitos con la sociedad civil
- ❖ Convenciones, tratados y conferencias internacionales
- ❖ Reportes de ejecución presupuestaria según sea el caso
- ❖ Encuestas
- ❖ Revisión hemerográfica según la temática
- ❖ Estudios o cualquier documento relacionado con la temática específica

### **8.4 Momentos de monitoreo e incidencia en el presupuesto**

Luego de la firma de la paz, Guatemala se encuentra en un proceso de reconstrucción de su tejido social y de las instituciones. Los Acuerdos de Paz y el pacto fiscal establecen dentro de sus principios que la política fiscal debe ser vista para el largo plazo, de manera integral y debe buscar el bienestar de la colectividad. En ese sentido la participación de amplios sectores de la sociedad en la formulación del presupuesto en los diferentes niveles: nacional, regional, departamental y local contribuirá a generar conciencia ciudadana sobre el deber tributario y de auditoría social que se debe ejercer y sobre los derechos que se adquieren por el ejercicio de dichos deberes. Asimismo

contribuye a identificar, desarrollar planes y priorizar los proyectos que mejor respondan a las necesidades de la comunidad; fomentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia.

Como se ha desarrollado a lo largo del Manual, el presupuesto es elaborado desde las entidades centrales del Estado, desde su propia visión de desarrollo y generalmente beneficia a los sectores afines al poder y no a la nación en su conjunto, rara vez el presupuesto es sometido a consulta y carece de criterios de equidad y progresividad, especialmente en el gasto social. Este contexto no ha permitido que la sociedad civil y los movimientos sociales conozcan la temática y puedan incidir en el mismo. Fue el mismo proceso de participación que se ha estado desarrollando, el que propició el interés en el presupuesto, al visualizar que todas aquellas demandas de la sociedad no pueden ser atendidas si no tienen un rubro específico designado en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que lo viabilice. Es decir, si no está en el presupuesto en la práctica no existe. Por otro lado, los hallazgos de corrupción han contribuido a que otros sectores sociales tengan interés en darle seguimiento al uso de los recursos del Estado e impulsar procesos de búsqueda de justicia y recuperación de fondos.

De esa cuenta en la actualidad existe un creciente interés en el tema por parte de diversos sectores que se dedican al análisis de las asignaciones y ejecuciones presupuestarias, para visualizar la congruencia de las políticas, eficiencia, probidad, etc.

Existen tres fases importantes del proceso presupuestario en las que los movimientos sociales y los diferentes sectores de la sociedad civil pueden incidir e incorporar sus demandas:

- ❖ Formulación.
- ❖ Discusión y aprobación.
- ❖ Ejecución y evaluación.

**Formulación:** La incidencia en la formulación del Presupuesto debe ser de carácter técnico, las organizaciones deben estar claras del manejo presupuestario y contar con una propuesta técnica sobre sus requerimientos específicos dentro del presupuesto. Las organizaciones deberían de iniciar sus relaciones con las instituciones que influyen en la temática de su interés, durante los primeros cuatro meses del año (enero-abril) para que su proyecto pueda ser incluido en el ejercicio fiscal el siguiente año.

**Discusión y aprobación:** La incidencia en la discusión y aprobación es eminentemente de carácter político pero no por ello desligado de los requisitos técnicos para que la incidencia tenga una mayor efectividad. El ámbito de acción es el Congreso de la República, donde adoptan un especial rol los diputados y diputadas distritales para asegurar los intereses de sus conglomerados. Se trata de elaborar una estrategia de incidencia y cabildeo a lo interno del Congreso de la República donde se pueden usar una serie de medios que van desde una carta, llamadas telefónicas, visitas al Congreso, publicaciones en diarios, cabildos, presentaciones públicas de propuestas, etc., con el propósito de lograr incidir en la temática de interés.

**Ejecución y Evaluación:** La incidencia en la ejecución y evolución tiene que ver con la auditoría social y el monitoreo de políticas públicas desde el ámbito específico del presupuesto público. Las organizaciones sociales ejercen un rol importantísimo al darle seguimiento a determinados proyectos o temáticas pues logran contrastar lo que se diseñó con lo realizado efectivamente en un área determinada. Esta auditoría social implica la correspondencia con la modernización del presupuesto en el sentido de que si las instituciones no alcanzan sus productos o acciones previstas o se desvían de lo programado, las organizaciones alertan a las entidades fiscalizadoras y a la propia opinión pública para corregir su actuar y si es necesario llevar a un proceso judicial.

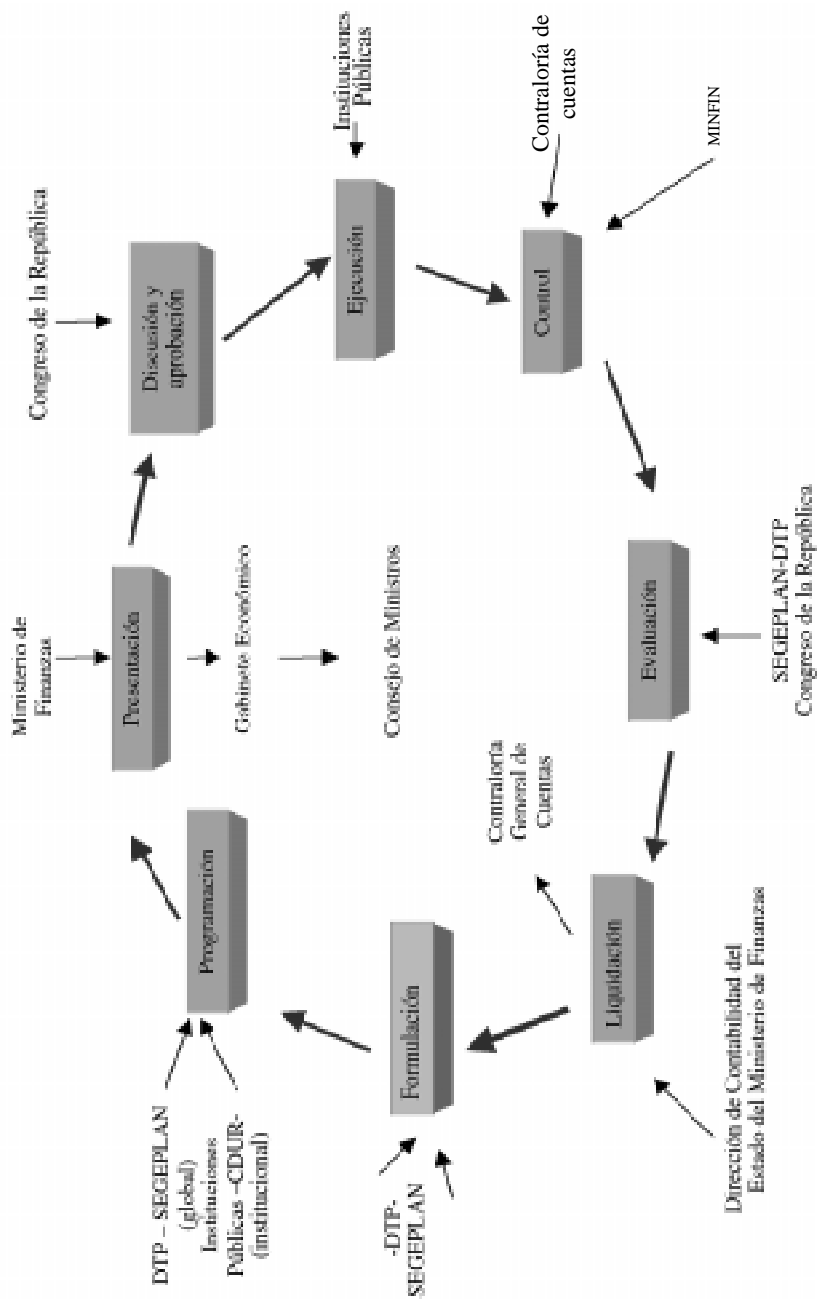
En general la sociedad civil, los movimientos sociales y cualquier ciudadano o ciudadana puede hacer suyo el ciclo presupuestario y ajustarse a sus fases y tiempos para darle seguimiento de modo que se hagan vigentes los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad en el cumplimiento de los programas y posproyectos de conformidad con las políticas establecidas.

Se recomienda previo a la incidencia en el diseño presupuestario desarrollar las capacidades de monitoreo presupuestario para conocer con mayor precisión los programas y/o proyectos y proponer con fundamento las modificaciones que sean necesarias. El desarrollo de informes de monitoreo presupuestario nos puede brindar información específica sobre los ritmos de ejecución, la eficiencia y calidad de los servicios prestados, etc.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ver anexos

### Mapa de proceso del presupuesto





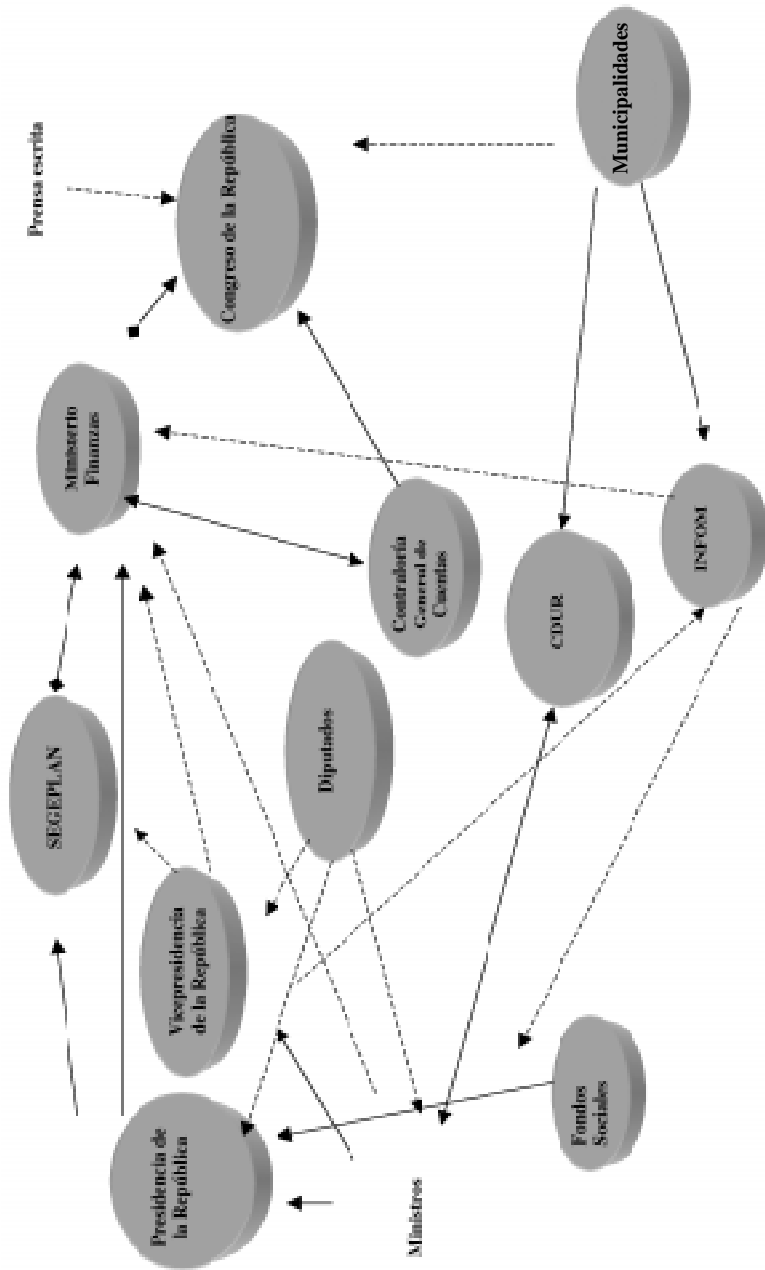
## Cronograma del proceso presupuestario

FASE/ACTIVIDAD	EJERCICIO FISCAL															
	en	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic	Ene	Feb	mar	
1. Programación global																
2. Programación institucional																
3. Entrega anteproyecto a DTP						2 jun										
4. Análisis e integración																
5. Validación del gabinete																
6. Entrega al Congreso								2 sep								
7. Discusión y aprobación legislativa											30 Nov					
8. Ejecución																
9. Inf. Liquidación																
10. EVALUACIÓN	XX	X	X	X	XX	X	X	X	XX	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Edgar Pape. Cómo puede la Sociedad Civil incidir en el presupuesto. FLACSO, 1998.

**Nota:** La actividad 9 ocurre en el primer trimestre del año posterior a la ejecución, a través de la Dirección de Contabilidad del Estado que prepara el cierre presupuestario y lo envía a la Contraloría General de Cuentas y ésta al Congreso de la República, para su aprobación parcial o total. La Actividad 10 de evaluación es permanente, mensual y trimestral. En mayo, septiembre, enero (marcada con xx) y una anual que SEGEPLAN debe entregar al Ejecutivo y al Congreso el 28 de febrero como elemento de retroalimentación para la política presupuestaria del año fiscal subsiguiente.

### Red de influencias del presupuesto



## Clasificaciones Presupuestarias

Clasificación	Definición	Características	Integración	Subclasificación
Institucional	<p>Pertenece al Sector Público todas aquellas instituciones que desarrollan actividades y funciones que corresponden al Estado o que son asumidas por éste, además de los órganos y entes de su propiedad. Se clasifican según la forma en que participa en la producción y en la utilización de bienes y servicios, según sector público: financiero y no financiero y sus respectivas subclasificaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Distingue los diferentes niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones</li> <li>❖ Facilita el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución</li> <li>❖ Establece orientaciones del gasto</li> <li>❖ Estructura otros clasificadores derivados</li> <li>❖ Favorece la integración de las cuentas de las diferentes instituciones públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Financiero: Instituciones que efectúan transacciones financieras en el mercado, adquieren activos financieros y emiten pasivos.</li> <li>❖ No financiero: son instituciones de la administración central y de los gobiernos locales. Está integrado por:</li> </ul>	<p>Instituciones financieras del gobierno central</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Instituciones públicas bancarias: Banco de Guatemala y el Crédito Hipotecario Nacional.</li> <li>❖ Instituciones públicas no bancarias: Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, Corporación Financiera Nacional y el Fondo Regulador de Valores</li> </ul> <p>Instituciones financieras municipales: bancarias y no bancarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Administración Central: Congreso de la República, Organismo Judicial, Presidencia, Ministerios, Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, Servicios de la Deuda Pública, la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Corte de Constitucionalidad, Procuraduría de los Derechos Humanos y el Registro de la Propiedad Inmueble y el Instituto de Defensa Pública Penal.</li> <li>❖ Entidades Autónomas no financieras: Universidad de San Carlos de Guatemala, Confederación Deportiva Autónoma, Comité Olímpico Guatemalteco, Escuela Nacional de Agricultura y la Academia de Lengua Mayas.</li> </ul>

Clasificación	Definición	Características	Integración	Subclasificación
				<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Entidades descentralizadas no financieras: Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Administración Pública, Superintendencia de Bancos, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada, Instituto de Fomento Municipal, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Instituto Nacional de bosques, entre otros.</li> <li>❖ Instituciones del seguro social: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Instituto de Previsión Militar.</li> <li>❖ Empresas públicas nacionales: Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Empresa portuaria Santo Tomás de Castilla, Empresa Portuaria Quetzal, Empresa Portuaria Champerico, Instituto Nacional de Electrificación, entre otros.</li> <li>❖ Empresas públicas municipales: Empresa Municipal de Agua, Empresas eléctricas de algunos municipios (Huehuetenango, Jalapa, San Pedro Pinula y Zacapa) y las hidroeléctricas municipales de Retalhulehu y de el Progreso.</li> <li>❖ Gobiernos locales de los municipios: están constituidos por los gobiernos de los municipios de cada uno de los 22 departamentos del país.</li> <li>❖ Entes municipales no empresariales: Oficina Asesora de Recurso Humanos de las Municipalidades.</li> <li>❖ Instituciones y entes municipales de seguridad social: Plan de Prestaciones del Empleado Municipal</li> </ul>

<b>Clasificación</b>	<b>Definición</b>	<b>Características</b>	<b>Integración</b>	<b>Subclasificación</b>
Geográfica	<p>Ordena, agrupa y presenta las transacciones económico financieras que realizan las instituciones del sector público, tomando como unidad básica la división política de la República de Guatemala.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Evidencia el grado de centralización y descentralización</li> <li>❖ Proporciona información que permite lograr una coordinación efectiva entre las dependencias del sector público que desarrollan acciones en cada región y/o departamento</li> <li>❖ Posibilita la conformación de estadísticas regionales y departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Región I: Metropolitana</li> <li>❖ Región II: Norte</li> <li>❖ Región III: Nororiente</li> <li>❖ Región IV: Suroriente</li> <li>❖ Región V: Central</li> <li>❖ Región VI: Suroccidente</li> <li>❖ Región VII: Noroccidente</li> <li>❖ Región VIII: Petén</li> <li>❖ Multirregional</li> <li>❖ Servicios en el exterior</li> <li>❖ Deuda pública</li> </ul>
Finalidad función	<p>Muestra el gasto según la naturaleza de los servicios que prestan las instituciones públicas a la comunidad. Se clasifica según su finalidad y según sus diferentes funciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Permite Analizar tendencias globales del gasto público según las funciones fundamentales del gobierno</li> <li>❖ Proporciona una visión agregada de las principales funciones, independientemente del organismo u organismos que lo ejecuten</li> <li>❖ Favorece el análisis macroeconómico del gasto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Departamental/municipal</li> </ul>	<p>Los 22 departamentos y sus respectivos municipios en total 332.</p> <p><b>Funciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Legislativa</li> <li>❖ Judicial</li> <li>❖ Dirección gubernamental</li> <li>❖ Relaciones interiores</li> <li>❖ Relaciones exteriores</li> <li>❖ Administración fiscal</li> <li>❖ Auditoría y control</li> <li>❖ Servicios generales</li> <li>❖ Otras actividades de administración</li> </ul>
			<p><b>Finalidad</b></p> <p>Administración gubernamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Defensa</li> <li>❖ Seguridad</li> </ul>
			<p>Defensa y seguridad interna</p>	

Clasificación	Definición	Características	Integración	Subclasificación
			Servicios Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Salud y asistencia social</li> <li>❖ Trabajo y previsión social</li> <li>❖ Educación</li> <li>❖ Cultura y deportes</li> <li>❖ Ciencia y tecnología</li> <li>❖ Agua y saneamiento</li> <li>❖ Vivienda</li> <li>❖ Desarrollo urbano y rural</li> <li>❖ Medio ambiente</li> <li>❖ Otras actividades de servicios sociales</li> </ul>
			Servicios Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Minería e hidrocarburos</li> <li>❖ Energía</li> <li>❖ Comunicaciones</li> <li>❖ Transporte</li> <li>❖ Industria y comercio</li> <li>❖ Turismo</li> <li>❖ Agropecuario</li> <li>❖ Financieras y seguros</li> <li>❖ Otra actividades de servicios económicos</li> </ul>
			Deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Intereses, comisiones y otros gastos</li> </ul>
			Otros no clasificables	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Amortización de deuda</li> <li>❖ Disminución de otros pasivos</li> <li>❖ Otros gastos</li> </ul>
Tipo de gasto	Agrupa los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades u obras, de acuerdo con los bienes o servicios a producir.	Permite identificar el apoyo a: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ La gestión administrativa del sector público</li> <li>❖ Incrementar la calidad del recurso humano</li> <li>❖ La ejecución de proyecto y obras públicas</li> <li>❖ La inversión financiera y Las transacciones del servicio y pago de la deuda pública</li> </ul>	Gastos de funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Gastos administrativos</li> <li>❖ Gastos en recurso humano</li> </ul>
			Inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Inversión física</li> <li>❖ Inversión financiera</li> </ul>
			Deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Deuda pública</li> </ul>

<b>Clasificación</b>	<b>Definición</b>	<b>Características</b>	<b>Integración</b>	<b>Subclasificación</b>
Fuente Financiamiento	Presenta los gastos públicos según los agregados genéricos de los recursos que los financian	❖ Permite identificar la fuente u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente a recatos de controlar su aplicación	Recursos del tesoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ingresos corrientes</li> <li>❖ Disminución de caja y bancos</li> <li>❖ Venta de acciones y participaciones</li> <li>❖ Venta de activos</li> <li>❖ Ingresos ordinarios de aporte constitucional</li> <li>❖ Otros recursos del tesoro</li> </ul>
			Recursos del tesoro con afectación específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ingresos tributarios IVA paz</li> <li>❖ Ingresos ordinarios de aporte constitucional</li> <li>❖ Otros recursos del tesoro con afectación específica</li> </ul>
			Recursos propios de las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ingresos propios</li> <li>❖ Disminución de caja y bancos, entidades descentralizadas y autónomas</li> </ul>
			Crédito interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Colocaciones</li> <li>❖ Préstamos internos</li> </ul>
			Crédito externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Colocaciones</li> <li>❖ Préstamos externos</li> </ul>
			Donaciones externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Donaciones externas</li> </ul>
			Donaciones internas	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Donaciones internas</li> </ul>



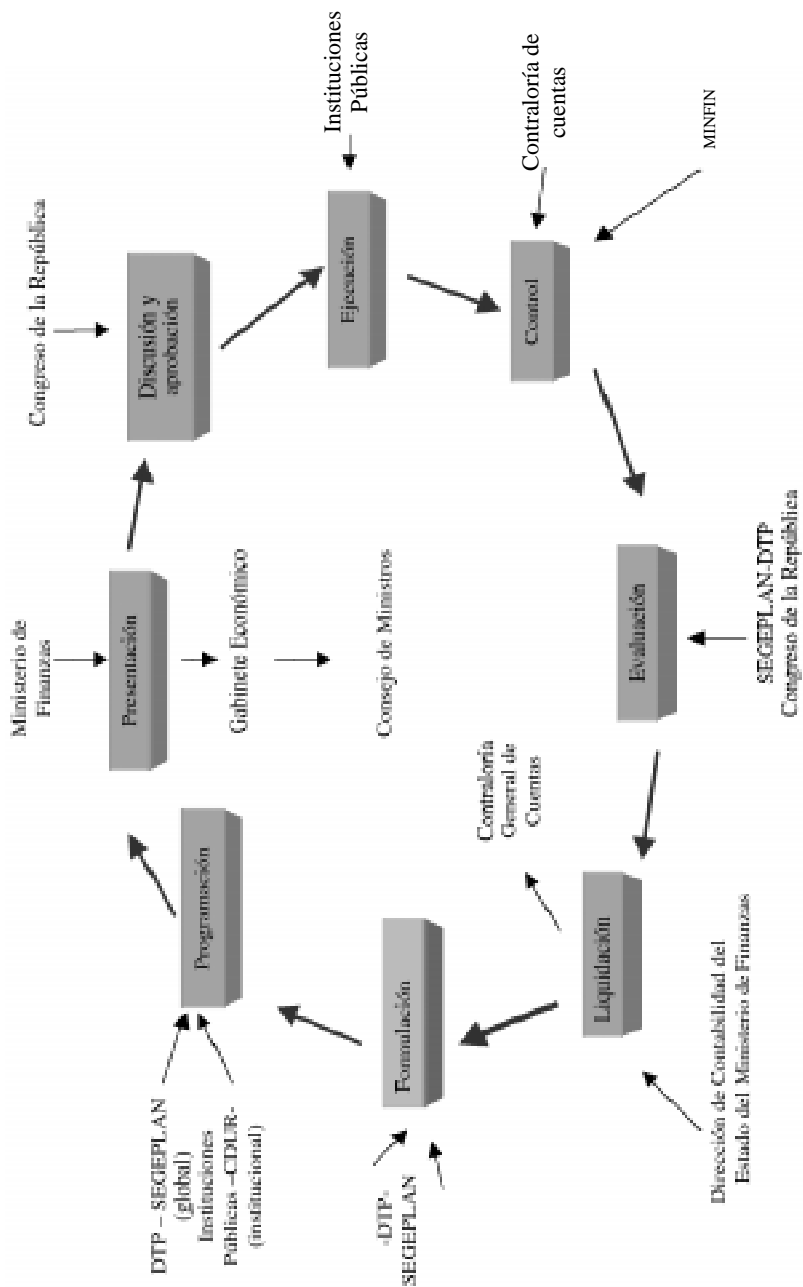


Clasificación	Definición	Características	Integración	Subclasificación
			<p>Propiedad, planta, equipo e intangibles</p> <p>Transferencias corrientes</p> <p>Transferencias a capital</p> <p>Activos financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Bienes preexistentes</li> <li>❖ Maquinaria y equipo</li> <li>❖ Construcciones por contrato</li> <li>❖ Equipo militar y de seguridad</li> <li>❖ Libros, revistas y otros elementos coleccionables</li> <li>❖ Obras de arte</li> <li>❖ Animales</li> <li>❖ Activos financieros</li> <li>❖ Transferencias directas a personas</li> <li>❖ Prestaciones de seguridad social</li> <li>❖ Transferencias a entidades del sector privado</li> <li>❖ Transferencias de carácter específico</li> <li>❖ Transferencias al sector público no empresarial</li> <li>❖ Transferencias al sector público empresarial</li> <li>❖ Transferencias al sector externo</li> <li>❖ Transferencias al sector privado</li> <li>❖ Transferencias de carácter específico</li> <li>❖ Transferencias al sector público no empresarial</li> <li>❖ Transferencias al sector público empresarial</li> <li>❖ Transferencias la sector externo</li> <li>❖ Adquisición de activos financieros</li> <li>❖ Compra de acciones y/o participación de capital</li> <li>❖ Concesiones de préstamos a corto plazo</li> <li>❖ Concesiones de préstamos a largo plazo</li> <li>❖ Incremento de disponibilidades</li> <li>❖ Incremento de cuentas a cobrar</li> <li>❖ Incremento de documentos a cobrar</li> <li>❖ Incremento de activos diferidos y anticipos a contratistas</li> </ul>

Clasificación	Definición	Características	Integración	Subclasificación
			<p>Servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Servicio de la deuda interna</li> <li>❖ Servicio de la deuda externa</li> <li>❖ Intereses, comisiones y gastos por préstamos obtenidos</li> <li>❖ Amortización de préstamos a corto plazo</li> <li>❖ Amortización de préstamos a largo plazo</li> <li>❖ Disminución de cuentas a pagar a corto y largo plazo</li> <li>❖ Disminución de depósitos de instituciones públicas financieras</li> <li>❖ Disminución de documentos a pagar a corto y largo plazo y conversión de la deuda</li> <li>❖ Disminución de otros pasivos</li> </ul>
			<p>Otros gastos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Impuesto directos</li> <li>❖ Descuentos y bonificaciones</li> <li>❖ Depreciación y amortización</li> <li>❖ Beneficios sociales</li> <li>❖ Reservas técnicas</li> <li>❖ Otras partidas</li> <li>❖ Disminución del patrimonio</li> <li>❖ Intereses de instituciones públicas financieras</li> </ul>
			<p>Asignaciones globales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Gastos imprevistos</li> <li>❖ Créditos de reserva</li> </ul>

<b>Clasificación</b>	<b>Definición</b>	<b>Características</b>	<b>Integración</b>	<b>Subclasificación</b>
Económica del gasto	<p>Ordena los gastos según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y repercusiones que generan las acciones fiscales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Permite la vinculación de la política económica y social con la política presupuestaria</li> <li>❖ Permite identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y a economía, entre el nivel de recursos y el de gasto, entre los costos y los beneficios y entre los objetivos de los programas y su eficacia</li> <li>❖ Facilita las proyecciones con fines de análisis macroeconómicos</li> <li>❖ Desagregación de los gastos corrientes permite conocer la remuneración a los factores de la producción y en consecuencia determinar el valor agregado por el sector público</li> <li>❖ Los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción</li> <li>❖ Su comparación con la clasificación económica de los recursos posibilita la determinación del déficit o superávit financiero del sector público en su conjunto, las fuentes de financiamiento interno y externo a que el mismo recurre y la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles por la economía nacional</li> <li>❖ Se utiliza como estructura básica de cuentas para elaborar el presupuesto consolidado del sector público y para relacionar las transacciones con la cuentas nacionales</li> </ul>	<p>Corrientes</p> <p>De capital</p> <p>Aplicaciones financieras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Gastos de consumo</li> <li>❖ Gastos de operación</li> <li>❖ Rentas de la propiedad</li> <li>❖ Inversión real directa</li> <li>❖ Inversión financiera</li> <li>❖ Inversión financiera</li> <li>❖ Amortización de la deuda pública</li> </ul>

**Mapa de proceso de incidencia en el presupuesto**



## Fórmulas para el cálculo de los indicadores

1. Cálculo de la de las ejecuciones de gasto público y su relación con el PIB: esta fórmula permite elaborar indicadores de gasto público en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), este dato sirve para comparaciones con otros países como para verificar el cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz. El dato del PIB es una estimación que elabora el Banco de Guatemala, se puede encontrar en Internet [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt) o en la biblioteca del mismo.

PIB en millones de Q.	
2001	164,870.0
2002	181,996.4
2003	196,396.3
2004	213,721.5
2005	232,742.7

GE = Gasto ejecutado (puede ser el total del gasto del Estado o puede ser el gasto de una entidad específica o el gasto de un área específica, entre otros.)

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{GE}}{\text{PIB}} \times 100 = \text{Gasto ejecutado para un año como porcentaje del PIB}$$

Ejemplo:

Gasto del Ministerio de la Defensa 2003 fue de Q 1,419.6 millones

$$\frac{1,419.6}{196,396.3} \times 100 = 0.7\% \text{ del PIB}$$

2. Tasa de crecimiento anual de las ejecuciones presupuestarias en términos nominales

PE1 = Presupuesto ejecutado del año actual o último año del período analizado (del ministerio, institución, presupuesto total, etc.)

PE0 = Presupuesto ejecutado del año base o el primer año del período analizado (del ministerio, institución, presupuesto total, etc.)

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{PE1} - \text{PE0}}{\text{PE0}} \times 100 = \text{Crecimiento o disminución en porcentajes (\%)}$$

**Ejemplo:**

Gasto del Ministerio de Defensa 2003 fue de Q 1,419.6 millones

Gasto del Ministerio de Defensa 2004 fue de Q 1,000 millones

$$\frac{1,000 - 1419.6}{1,419.6} \times 100 = - 29.5 \%$$

3. Eficacia presupuestaria: sirve para establecer el índice de ejecución presupuestaria o eficacia en la ejecución.

$$\frac{\text{Presupuesto ejecutado del año en análisis}}{\text{Presupuesto aprobado mismo año en análisis}} \times 100 = \text{Índice de ejecución}$$

**Ejemplo:**

Gasto del Ministerio de Defensa 2003 fue de Q 1,419.6 millones

Presupuesto aprobado del Ministerio de la Defensa 2003 fue de Q 1,000 millones

$$\frac{1419.6}{1000} \times 100 = 141.9$$

4. Diferencia porcentual entre lo ejecutado y aprobado

**Fórmula:**

$$\text{Eficacia presupuestaria} - 100 = \text{diferencia porcentual entre los presupuestos ejecutados y los presupuestos aprobados}$$

**Ejemplo:**

$$141.9 - 100 = 41.96 \%$$

5. Porcentaje de ejecución de los ministerios en relación con el total del presupuesto

PM = Presupuesto del ministerio (puede ser al aprobado o el ejecutado del año en análisis )

PT = Presupuesto total del Estado para el año en análisis

Fórmula:

$\frac{PM}{PT} \times 100 =$  porcentaje que representa la participación del ministerio específico dentro del presupuesto total del año que se analiza

Ejemplo:

$$\frac{1000}{27542.1} \times 100 = 3.6\%$$

6. Porcentaje de ejecución de los programas de los Ministerios Analizados en relación con el total de cada presupuesto

pp = Presupuesto del programa (puede ser el aprobado o el ejecutado del año en análisis )

PM = Presupuesto total del ministerio

Fórmula:

$\frac{pp}{PM} \times 100 =$  porcentaje que representa la participación de un programa específico dentro del presupuesto total del ministerio en el año que se analiza

Ejemplo:

Presupuesto aprobado del Ministerio de la Defensa 2003 fue de Q 1,000 millones

Presupuesto aprobado para materiales y suministros en el 2003 fue de Q 257.5 millones

$$\frac{257.5}{1000} \times 100 = 25.75 \%$$

### 7. Porcentaje de participación de una actividad en relación con cada programa

Pa = Presupuesto de la actividad de un programa específico (puede ser el aprobado o el ejecutado del año en análisis )

pp = Presupuesto total del programa

**Fórmula:**

$\frac{Pa}{pp} \times 100 =$  porcentaje que representa dicha actividad en el programa específico



## Conceptos básicos

*Administración central:* Comprende todos los organismos, entes e instituciones que conforman la administración pública de la administración central. Incluye aquellos entes sin fines de lucro que se financian parcial o totalmente y estén controlados total o parcialmente por las autoridades públicas centrales.

*Año fiscal:* Periodo de vigencia de los presupuestos de ingresos y gastos de la administración y en el que se devengan los impuestos.

*Arancel:* Dicese del conjunto de derechos de aduana que existen en vigor en un país determinado y en un momento determinado.

*Arancel:* Impuesto sobre importaciones

*Balanza presupuesta:* Es la diferencia entre gastos totales y los ingresos totales.

*Base tributaria:* Medida del valor sobre el cual se grava un impuesto.

*Bien:* Cualquier cosa susceptible de satisfacer una necesidad. Se suele exigir que la capacidad de satisfacerla responda a alguna propiedad de la cosa y que sea conocida por el individuo, y el bien esté —al menos potencialmente— disponible, es decir, que su capacidad de satisfacción pueda ser efectiva.

*Bien acabado o terminado:* Aquel que está listo para su uso o consumo.

*Bien agotable:* Aquel del que existen cantidades limitadas en la naturaleza.

*Bien colectivo:* Bien de uso al que no es aplicable el principio de exclusión, es decir, que el disfrute o utilidad que reportan a un sujeto no impiden su uso por otro sujeto.

*Bien comunal:* Aquel que pertenece a una comunidad o colectivo (especialmente, ayuntamiento o concejo) que no es patrimonio privado del ente corporativo.

*Bien consumible:* Aquel que puede servir directa o indirectamente para el consumo.

*Bien de capital:* Aquel que forma parte del capital real, o conjunto de las instalaciones, equipos y medios productivos, o se destina a intervenir en un proceso de producción.

**Bien de consumo:** Aquel que satisface necesidades directamente, por lo tanto, el que ha corrido todas las fases de producción.

**Bien de equipo:** Aquel que forma parte o está destinado a formar parte de las instalaciones fijas con fines productivos.

**Bien de inversión:** Aquel que es adquirido o susceptible de ser adquirido para su utilización en un proceso productivo.

**Bien de lujo:** Bien cuya demanda aumenta más que proporcionalmente cuando aumenta la renta del consumidor. Sólo aparece este comportamiento a partir de un cierto nivel mínimo de renta del consumidor.

**Bien de primer orden:** Aquel que satisface directamente necesidades.

**Bien de primera necesidad:** Aquel cuya demanda crece menos que proporcionalmente con la renta del consumidor desde niveles muy bajos de ésta

**Bien de producción:** Aquel que colabora indirectamente a la obtención de bienes que satisfacen las necesidades.

**Bien de uso:** Bien de consumo no perecedero, es decir, que no desaparece al satisfacer una necesidad. Es típico el vestido.

**Bien de uso público:** Aquel a cuyo disfrute tiene derecho toda una colectividad o comunidad amplia o parte sustancial de ella.

**Bono:** Recibe también el nombre de pagaré, obligación, letra, etc... Se tratan de títulos que representan el derecho a percibir un flujo de pagos periódicos en un futuro a cambio de entregar en el momento de su adquisición una cantidad de dinero.

**Bonos, letras o dinero del tesoro:** Pagarés que emite el Gobierno cuando toma dinero en préstamo. **BONO:** 1. Vale que puede canjearse por dinero o por cualquier artículo de consumo. 2. En economía, título de deuda emitido comúnmente por una tesorería pública o por una empresa.

**Bono del Tesoro:** Son títulos de deuda pública a medio plazo (2 a 5 años) y que emite el Tesoro Público, su precio de compra es variable según las condiciones de la subasta que se realiza para su colocación. Su rendimiento es explícito, es decir con pago periódico de intereses y que se liquidan por años vencidos. Se negocian en el mercado secundario de renta fija.

**Canasta básica alimentaria -CBA-:** Es el mínimo alimentario que debe satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar de referencia.

**Canasta básica vital -CBV-:** Conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de todos los miembros de la familia: alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, recreación y cultura, educación y bienes y servicios diversos.

**Capacidad de pago:** Teoría fiscal según la cual los ciudadanos deben asumir gravámenes tributarios de acuerdo con su capacidad para pagar impuestos.

**Capital social:** Capital que brinda servicios al públicos. La mayor parte del capital social consiste en obras públicas (carreteras y puentes) y servicios públicos (policía y bomberos).

**Carga impositiva:** Cantidad que un contribuyente debe desembolsar para determinar y liquidar un impuesto.

**Carga tributaria:** Es la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto -PIB-.

**Contribuyente:** Persona natural o jurídica a quien la ley impone el pago de un tributo.

**Crecimiento económico:** Aumento de la producción total de una economía. Se presenta cuando una sociedad adquiere nuevos recursos o cuando aprende a producir más con los recursos existentes. Algunos economistas lo definen como un crecimiento del PIB real *per cápita*.

**Cuota Tributaria:** Cantidad de dinero que corresponde pagar a un sujeto pasivo como consecuencia de la aplicación de un tributo. Puede ser fija (si viene señalada directamente en el texto legal) o variable (que fluctuó como resultado de elementos variables incluidos en la normativa). También puede ser íntegra (antes de aplicar deducciones) o líquida (después de restar las correspondientes deducciones).

**Deducciones:** Cantidad que se puede deducir de la cuota del tributo de acuerdo con los términos establecidos por la normativa.

**Déficit:** Una cantidad, normalmente expresada en términos monetarios, que expresa que una suma es inferior a otra. Se habla de déficit cuando los pagos superan a los ingresos y el balance, en consecuencia, es negativo. El déficit fiscal indica la misma idea, aplicada en este caso a la diferencia entre ingresos y egresos públicos. Las políticas

fiscales keynesianas insistieron en que los déficits fiscales eran necesarios para aumentar la demanda agregada en tiempos de recesión, ya que los gastos del Estado se añadían a la demanda de los particulares produciendo un efecto reactivador sobre la economía. Las concepciones monetaristas actuales destacan, en cambio, que los déficits fiscales son el principal motor de la inflación. [*deficit*]. (ver balance, economía Keynesiana y monetarismo)

**Déficit fiscal:** Diferencia entre gastos del gobierno y sus recaudaciones por concepto de impuestos en un periodo determinado. Fórmula matemática  $(G-T)$ . Es la diferencia negativa entre los ingresos totales y los gastos totales del gobierno central (Excluye las operaciones financieras). Los gastos realizados por el gobierno son superiores a los ingresos de un mes.

**Déficit presupuestario:** Diferencia entre lo que el gobierno gasta y lo que recauda por concepto de impuesto en un periodo determinado. Fórmula matemática  $(G-T)$

**Deflación:** Situación opuesta a la inflación en la que aumenta el valor de la unidad monetaria como resultante de la baja de los precios. Se produce deflación cuando la masa monetaria crece a un ritmo menor que la oferta total de bienes y servicios. En la práctica esto casi nunca sucede, pues los gobiernos aumentan la oferta monetaria a un ritmo suficiente como para compensar ese crecimiento: de no hacerlo podrían darse bajas en los salarios nominales, con el consiguiente malestar social que esto produciría. Las situaciones de deflación, por lo tanto, ocurren sólo cuando se produce una recesión intensa: en este caso es la demanda global la que disminuye y no la oferta física la que crece; ante esta baja de la demanda la cantidad de dinero existente resulta insuficiente en proporción a la oferta que ya está en el mercado, por lo que los precios tienden a bajar. [*deflation*]. (Ver inflación)

**Deflactor:** Un índice de precios, implícito o explícito, que se utiliza para distinguir los aumentos del producto bruto que resultan del incremento de los precios, de aquellos que obedecen a un cambio real en el producto. El deflactor permite así eliminar los efectos de la inflación cuando se comparan magnitudes económicas a lo largo del tiempo; se dice entonces que éstas han sido deflactadas y que las cifras se presentan “a precios constantes”. [*deflator*]. (Ver cuentas nacionales, inflación, precios)

**Depresión:** Recesión profunda y prolongada. Fase del ciclo económico caracterizada por la reducción de la producción, el empleo y la inversión. También hay tendencias,

durante una depresión, hacia la deflación o —al menos— hacia la disminución de la inflación. A veces se utiliza este término para hacer alusión, exclusivamente, a una recesión intensa o prolongada. [*depression*]. (Ver ciclo económico)

**Depreciación real.** Los bienes locales se hacen relativamente más baratos, sube el precio de los bienes norteamericanos expresado en bienes locales. Sube el tipo de cambio real

**Desgravación.** Deducción fiscal de la cuota de un tributo por alguna circunstancia prevista en la ley.

**Deuda.** Vínculo en virtud del cual una persona, denominada deudor, se compromete a pagar a otra, denominada acreedor, una suma determinada de dinero o ciertos bienes y servicios específicos. Las deudas se originan normalmente cuando los acreedores otorgan préstamos a los deudores, que éstos entonces se comprometen a devolver en cierto plazo y bajo determinadas condiciones. Entre estas últimas la más corriente es la que fija la tasa de interés que habrá de devengar el préstamo.

Las economías modernas se basan en gran parte sobre las deudas a corto o largo plazo que contraen los particulares, las empresas y el Estado. Sólo las transacciones de menor cuantía suelen pagarse en efectivo, pues para casi todas las demás se emplean diversas formas de crédito. Las deudas, por lo general, quedan legalmente registradas mediante el uso de instrumentos mercantiles específicos: pagarés, letras de cambio, bonos, etc. [*debt*]. (Ver crédito, interés, préstamo)

**Deuda externa.** Aquella contraída con entidades o personas del exterior y que generalmente está denominada en moneda extranjera. Los pagos por capital e intereses de las deudas externas implican una salida de divisas y un aumento de la cuenta de los egresos de la balanza de pagos. Se contraen deudas externas cuando se financian importaciones, cuando los gobiernos contraen compromisos con bancos, organismos internacionales u otros gobiernos, y cuando las empresas —públicas o privadas— solicitan préstamos para realizar inversiones o para otras necesidades. En este último caso es frecuente que las empresas cuenten con un aval gubernamental que garantiza la devolución de sus préstamos ante los acreedores.

Muchos países en desarrollo, necesitados de capital, contrajeron grandes deudas externas durante la década de los setenta; cuando a principios de la década de los ochenta aumentaron bruscamente los intereses en el mercado mundial se produjo

—en muchos de ellos— una crisis de pagos, la llamada “crisis de la deuda”. Los grandes compromisos contraídos obligaron a medidas de saneamiento fiscal, pues gran parte de la deuda la habían contraído los gobiernos y las empresas públicas, aplicándose los fondos a proyectos de escasa rentabilidad o muy larga maduración. Hacia mediados de esa década se comenzaron a aplicar diversos mecanismos para reestructurar la cuantiosa deuda existente y buscar formas de garantizar su pago. [*external debt*]. (Ver balanza de pagos, deuda, reestructuración de deuda).

*Deuda flotante.* Llámase así a la parte de la deuda pública contraída a muy corto plazo mediante bonos y letras del tesoro, y que se va renovando continuamente. La deuda flotante está en general en manos de los bancos e inversionistas nacionales o extranjeros. Los compromisos contraídos a corto plazo presionan a los gobiernos a emitir nuevos títulos, generando así un círculo de endeudamiento que, cuando no existen ingresos de la misma magnitud, lleva normalmente a la emisión de moneda inorgánica y, por ende, a la inflación. [*floating debt*]. (Ver circulante, deuda pública, inflación).

*Deuda nacional.* Deuda pública

*Deuda pública:* Deuda que contrae el gobierno de un país. En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno central sino también los que contraen organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas del Estado, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno nacional. La deuda pública suele dividirse en deuda a corto y a largo plazo, así como en deuda pública interna, contraída ante acreedores del país, y deuda pública externa, contraída ante prestamistas del extranjero.

Es una práctica ampliamente extendida en el mundo moderno que los Estados gasten, en cada ejercicio, más dinero que el que recaudan, debido a los compromisos políticos y sociales que asumen. Las políticas keynesianas, por otra parte, que reconocieron presupuestos deficitarios como medio para activar el crecimiento económico, han contribuido también grandemente al endeudamiento de los Estados modernos.

Debido al peso de la deudas contraídas con anterioridad, es frecuente que, entre los gastos del Estado, aparezca una considerable partida dedicada al pago de los intereses y del capital de la deuda asumida. La inelasticidad de variados gastos fiscales y la imposibilidad de aumentar la presión tributaria más allá de cierto punto, suelen llevar a un círculo de creciente endeudamiento, puesto que a los gobiernos les resulta

imposible hacer frente a tales compromisos y a los gastos corrientes por medio de los ingresos ordinarios que perciben.

Los gobiernos buscan por lo general consolidar las deudas a corto plazo, convirtiéndolas en deudas de largo plazo, más fáciles de gerenciar, pero, en todo caso, cuando la deuda interna total sobrepasa cierto nivel, se recurre muchas veces a emisiones suplementarias de moneda nacional con el objeto de atender estos compromisos. Ello causa, indudablemente, una presión de tipo inflacionario, puesto que las nuevas emisiones se producen sin un respaldo en divisas o en bienes producidos por el país. En el caso de las deudas externas, que deben pagarse en dólares o en otras divisas, resulta imposible recurrir —salvo para los Estados Unidos, por supuesto— a este conocido expediente. Por tal razón los países latinoamericanos —y de otras partes del mundo— que acumularon en las últimas décadas crecientes saldos negativos en sus transacciones externas, se vieron obligados a realizar profundos ajustes en sus economías a partir de los últimos años de la década de los ochenta. [*public debt*]. (Ver gasto público, impuestos, inflación, ingresos fiscales)

*Deuda pública.* Representa la suma de los préstamos recibidos y no devueltos por los gobiernos.

Las necesidades económicas del Estado deben ser satisfechas por medio del impuesto; pero hay circunstancias extraordinarias, momentos de angustia para las naciones en que la guerra o una calamidad cualquiera destruye la riqueza y hace la contribución imposible o insuficiente, y entonces es preciso acudir al empleo del crédito público, que no es en último término más que el anticipo de los impuestos. Lejos de mantenerse los gobiernos dentro de esos límites, únicos en que les es lícito hacer uso de su crédito, han contratado numerosos empréstitos en circunstancias normales, para compensar los defectos de una mala administración, sostener sus despilfarros, alimentar ambiciones políticas y guerras inicuas y comprometer los pueblos en empresas temerarias. Durante algún tiempo se ha creído que la existencia de la deuda pública, antes favorecía que perjudicaba a la riqueza general, y esto ha contribuido poderosamente a que los débitos de las naciones se eleven hasta las sumas enormes que hoy las abruma; pero ya nadie sostiene tales errores, y todo el mundo sabe que la deuda no es signo de prosperidad ni causa de riqueza, porque significa, muy al contrario, un apuro al contraerla y la falta de recursos al no pagarla, y el servicio de sus intereses exige grandes sacrificios a las fortunas particulares. Por eso la reducción de

la deuda es una necesidad sentida vivamente y preocupa a los gobiernos que se hallan en condiciones de llevarla a cabo.

Dos son los sistemas que pueden emplearse para extinguir las deudas públicas: la amortización gradual y la conversión de créditos.

Ningún gobierno podría obtener el capital necesario para pagar a un tiempo todas sus deudas sin consumir la ruina del país, y no sería, por otra parte equitativo que abonase a la par los fondos públicos, cuando por las emisiones a capital nominal representan un valor mayor del que se entregó por ellos.

La amortización por medio del interés compuesto que se ha aplicado viciosamente a la deuda pública, es un sistema desechado por completo (V. Amortización); pero la amortización que consiste en adquirir con el sobrante del presupuesto los créditos en circulación, ya directamente en la Bolsa, ya en pública subasta o por sorteo, es un procedimiento legítimo y eficaz. Tiene, sin embargo, el inconveniente de que su acción es lenta, y elevando sin cesar el valor real de los títulos, sus resultados son menores cada día.

La conversión (V. Conversión de créditos) disminuye gratuitamente el interés o el capital de la deuda, cuando mejora el crédito de los Estados, haciendo que nuevas emisiones más favorables reemplacen a las antiguas.

El mejor sistema es la combinación de esos dos medios: la amortización, que hace subir el precio de los fondos para levantar el crédito, y la conversión para utilizar esas condiciones y operar una reducción de los títulos. Este doble juego, practicado con tino y constancia, aligeraría de una manera rápida y sensible el gravamen de las deudas públicas; pero exige, en primer término, la desaparición de los capitales nominales, y después el estado de normalidad en la Hacienda de los pueblos. (V. Empréstitos).

*Devaluación:* Reducción del valor de una moneda nacional en términos de las monedas extranjeras. Una devaluación abarata las exportaciones de un país y encarece sus importaciones; su efecto, por lo tanto, es mejorar el saldo de la balanza de pagos. Las devaluaciones ocurren cuando un país tiene un saldo deficitario en su comercio exterior, lo que hace que la demanda de su moneda resulte inferior a la oferta de la misma, provocando, como con cualquier otro bien, una tendencia hacia la baja de su valor en los mercados de divisas internacionales. También se producen cuando en un régimen de control de cambios, el gobierno decide aproximar la paridad oficial a la que



fija el mercado. El concepto de devaluación es simétricamente opuesto al de revaluación. [*devaluation*]. (Ver control de cambios y tipo de cambio)

*Devolución de impuestos.* Tipo de incentivo a la exportación, más conocido por su nombre en inglés, *drawback*, que consiste en reintegrar a los exportadores que utilizan insumos importados una parte o la totalidad de los derechos aduaneros que han pagado para introducir esas materias primas al país. El *drawback* no se considera un subsidio sino una forma de evitar que los exportadores sean injustamente cargados con impuestos que están destinados a proteger la industria local, no a perjudicar su acceso a los mercados internacionales. Como en este caso, las mercancías importadas no ingresan realmente al consumo del mercado local, se considera justo que los empresarios no paguen los aranceles que normalmente se les cargan. [*drawback*]. (Ver aranceles, promoción de exportaciones)

*Difusión del impuesto.* Se llama así el movimiento de extensión que realizan las contribuciones, uniéndose al precio de las cosas y de los servicios.

El industrial de cualquier clase a quien se exige un impuesto, le computa entre sus gastos de producción, y trata de reintegrarse, cargándolo sobre el consumidor de sus artículos. Las leyes de este hecho económico no son bien conocidas todavía; sólo hay una que se percibe claramente: la de que la difusión del impuesto está subordinada a la relación en que se hallan la oferta y la demanda para cada industria. El productor logrará arrojar sobre los consumidores el pago de los tributos, si su interés es el que prevalece en el mercado, y tendrá que satisfacerlos por sí mismo cuando las circunstancias sean favorables al consumidor. Una contribución de inquilinatos, por ejemplo, afectará principalmente los arrendatarios si las viviendas escasean; será pagada por los propietarios si las casas abundan, se repartirá entre unos y otros cuando exista el equilibrio.

La difusión obliga a distinguir el anticipo y el pago del impuesto, porque el verdadero contribuyente no es el que satisface la cuota, sino aquel sobre quien recae en definitiva. La acción de ese principio desnaturaliza los impuestos y debe tomarse como punto de partida para hacer la reforma de los actuales sistemas tributarios.

*Distribución de la riqueza.* Es el reparto de los productos obtenidos en la industria entre los elementos que concurren a su formación. Lo que se distribuye, sin embargo, no es generalmente el producto mismo, es su precio, ya porque aquél no admite la

descomposición en partes, ya también porque, dada la división del trabajo cada cual consume cosas distintas de las que produce. Por eso la distribución suele verificarse por medio de la moneda, y no es en realidad un fenómeno que pueda separarse del cambio, sino uno de los fines que éste cumple.

La riqueza se divide entre los dos elementos verdaderamente activos que la crean: el trabajo y el capital. La parte que toma cada uno constituye y se llama su retribución. Es indiferente para el hecho de la distribución y las leyes que le rigen, el que una sola persona reúna los caracteres del trabajador y capitalista, o que sean muchos los que contribuyen a la producción por cualquiera de esos títulos, aunque en este último caso las retribuciones tomarán formas diversas, según que la industria se establezca con intervención de un empresario o por medio de la sociedad.

Adoptado como base de la distribución, el principio de que tiene lugar únicamente entre los que producen la riqueza, dedúcese de él que las retribuciones habrán de ser proporcionadas a la participación que se tome en la industria, y resultarán, por tanto, desiguales para trabajadores y capitalistas, para cada uno, en suma, de los individuos de la sociedad. (V. Dividendo, interés, retribución, salario.)

*Doble imposición.* Situación que se produce cuando dos impuestos distintos recaen sobre el mismo hecho imponible y deben ser liquidados en el mismo período impositivo.

*Eficiencia.* El concepto de eficiencia, en economía, es diferente al de eficiencia técnica que se utiliza en otras ciencias: no se trata de la maximización del producto por unidad de energía o de materias primas, sino de una relación entre el valor del producto y de los recursos utilizados para producirlo. La eficiencia económica pone de relieve entonces la relación entre el costo y el valor de lo producido. Se habla de estar en la frontera de eficiencia cuando se llega a la maximización del valor a un coste dado, siempre y cuando lo producido tenga demanda en el mercado. [*efficiency*]. (Ver frontera de producción, productividad).

*Entidad autónoma.* Son aquellas Instituciones a las que la Constitución Política de la República les otorga esta naturaleza y que han sido creadas por ésta: Municipales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Corte de Constitucionalidad, Escuela Nacional Central de Agricultura, Y Banco de Guatemala. En consecuencia son instituciones que

gozan de cierta independencia de decisiones y se rige por leyes propias y específicas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es que puedan operar con mayor flexibilidad en el manejo de los recursos, para el mejor cumplimiento de las funciones para las que fueron creadas; aun cuando algunas de ellas tienen autonomía funcional, su objetivo principal no radica en el lucro de los bienes y servicios que producen.

*Entidades Autónomas no empresariales:* Son aquellas instituciones que tienen la libertad de gobernarse por sus propias leyes y que se rigen por ellas, además gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo debe considerarse que aunque algunas de ellas constitucionalmente son autónomas, dentro de sus leyes orgánicas se indica que su autonomía es funcional. Este grupo, al igual que el anterior no tiene como propósito la comercialización de los bienes y servicios que produce.

*Entidades descentralizadas no empresariales:* Este grupo comprende las entidades que actúan bajo la autoridad del gobierno central, con cierto grado de independencia, en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades, en el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas en varios campos, pero cuyo objetivo no es la comercialización de los bienes y servicios que produce.

*Entidades públicas financieras no bancarias:* Estas instituciones están dedicadas principalmente a efectuar transacciones en el mercado financiero, por lo que adquieren activos financieros y emiten pasivos, pero no tienen pasivos en forma de depósitos pagaderos a la vista y transferibles por cheque o utilizables de otra manera para hacer pagos.

*Entidades públicas financieras bancarias:* Estas instituciones están constituidas por todos los bancos de propiedad y control público, con excepción del banco central; tienen sus pasivos en forma de depósitos pagaderos a la vista y transferibles por cheque o utilizables de otra manera para hacer pagos. Estos bancos han sido fundados o adquiridos por el poder público con el fin de orientar determinadas políticas financieras del Gobierno General. En estas instituciones se clasifican los bancos de desarrollo y fomento industrial, los bancos nacionales de desarrollo agrícola, los bancos nacionales de vivienda, etc.

**Estimación directa:** Método de determinación de bases imponibles, cuyo objeto es fijar las bases mediante la aportación de documentos y datos consignados en libros contables y registrales.

**Estimación indirecta:** Sistema para determinar bases imponibles mediante el empleo de índices, signos o módulos establecidos por la administración, para el supuesto de que no se lleve contabilidad o registros, por lo tanto no pueda aplicarse la estimación directa.

**Estimación objetiva singular:** Sistema de determinación de bases imponibles mediante el empleo combinado de datos aportados por el contribuyente y de índices o módulos establecidos por la administración.

**Exacción:** Hecho de exigir el cobro de impuestos, multas, tasas o deudas.

**Exención:** Privilegio del que alguien goza y por el cual puede el contribuyente dejar de pagar en parte o completo un determinado tributo.

**Gasto tributario:** Es el costo en que incurre el Gobierno de la República como sacrificio fiscal involucrado por la concesión de exoneraciones y exenciones tributarias. Los gastos tributarios se originan por la disposición de otorgar un tratamiento tributario preferencial a determinados grupos sociales o productivos de un país.

**Gobierno central:** El gobierno central está constituido por los poderes públicos, ministerios y sus dependencias (departamentos, oficinas, establecimientos, etc.) y otros entes clasificados dentro de la administración pública como órganos o instituciones del gobierno central y que forman parte del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado; se incluye aquí el Organismo Judicial. En Guatemala, para usos presupuestarios el gobierno central se integra por ministerios, secretarías, comisionados y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, Contraloría de Cuentas, Procuraduría General de la Nación; se agregan las transferencias a los Organismos Legislativo y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral y Corte de Constitucionalidad, municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas.

**Gobierno general:** Está integrado por el gobierno central, gobiernos locales, o municipales e instituciones descentralizadas y autónomas.

**Gobierno local:** Está constituido por los consejos municipales, que gobiernan cada uno de los municipios de Guatemala.

**Hiperinflación:** Es una inflación muy elevada, según Philip Cagan es aquella que sobrepasa el 50 por ciento mensual.

**Hecho imponible:** Acontecimiento previsto por la ley que origina el nacimiento de la obligación tributaria.

**Impuesto:** Carga obligatoria que los individuos y empresas entregan al Estado para contribuir a sus ingresos. Sin los impuestos, que históricamente han tomado muy diversas formas, no podría concebirse la existencia del Estado pues éste, como entidad jurídicamente independiente de las personas privadas, no tendría recursos para realizar sus funciones: defensa, prestación de servicios, pago de funcionarios, etc. Los impuestos constituyen por ello el grueso de los ingresos públicos y la principal base para sus gastos.

En las sociedades modernas los impuestos se clasifican en dos grandes categorías: impuestos directos e impuestos indirectos. Los primeros recaen directamente sobre el contribuyente, en tanto persona natural o jurídica, e incluyen los impuestos sobre la renta, los que se cobran a las sucesiones y herencias, los impuestos al enriquecimiento, y también las cantidades que se pagan al fisco por la realización de diversos trámites personales, como la obtención de documentos de identidad, licencias, pago de derechos, etc. Los impuestos indirectos son los que se cargan sobre las mercancías o las transacciones que se realizan con ellas: así sucede en el caso de los impuestos a las ventas, al valor agregado (IVA) o añadido, cuando se pagan aranceles para importar bienes, etc.

La incidencia de uno u otro tipo de impuestos depende de las escalas que se establezcan y de los bienes sobre los que recaigan. Los impuestos directos, en especial aquellos que se aplican sobre la renta, suelen ser progresivos, es decir, más que proporcionales en relación con las rentas de los contribuyentes, por lo que se utilizan por los gobiernos que intentan redistribuir la riqueza entre los miembros de la sociedad. Los impuestos indirectos, cuando recaen sobre todos o casi todos los bienes y no sobre los pocos que se consideran suntuarios, resultan en contrapartida regresivos, porque los consumidores de menores recursos no pueden prescindir de la compra de ciertos bienes y servicios y el impuesto, por lo tanto, reduce más que proporcionalmente los ingresos que reciben.

Los impuestos directos se calculan normalmente sobre la renta o el enriquecimiento neto que una persona ha obtenido en un año o período fiscal determinado, o sobre

las ganancias de las empresas. Hasta hace algunas décadas éste era el impuesto principal que recogían casi todos los gobiernos. A medida que las funciones del Estado fueron creciendo, que se difundieron políticas de corte redistribucionista y que se expandió la seguridad social, las escalas fueron aumentando también, para obtener los ingentes recursos fiscales que se iban requiriendo. Ello llevó a que, más allá de cierto punto, se sintiesen los efectos de tan fuertes cargas impositivas sobre el ahorro y la inversión: al privar a los ciudadanos y las empresas de una significativa proporción de los ingresos que superan una determinada cifra, se desalientan por completo los esfuerzos por aumentar la producción y el ahorro. Los impuestos, por lo tanto, presentan un rendimiento decreciente más allá de cierto punto: la gente prefiere un mayor ocio frente a una renta imponible mayor, e incluso, puede tener que optar por el desahorro para poder mantener un cierto nivel de consumo. Por ello los impuestos directos se han reducido en muchos países durante la última década y han sido sustituidos en parte, como fuente de ingresos fiscales, por los indirectos.

El tipo más simple de impuesto indirecto es el impuesto a las ventas, que carga con un tipo uniforme a todas las ventas que se realizan a los consumidores finales. El impuesto a las transacciones, por otra parte, se cobra en cada intercambio comercial que se realiza en la cadena de producción de un bien: por cada transacción el comprador debe pagar un porcentaje fijo que se añade a su costo, el cual, así aumentado, vuelve a ser pechado con el impuesto, produciendo un “efecto cascada” que lleva a multiplicar por varias veces el valor inicial del producto. Por ello actualmente, en casi todas partes, se utiliza el impuesto al valor agregado: en este caso se cargan sólo las transacciones netas entre las empresas, de modo tal que el impuesto recae sobre el diferencial entre el precio de venta final y la suma de los costos parciales. De esta manera cada empresa se ve obligada a actuar, por su propia conveniencia, como agente provisional de retención, pues paga los impuestos de los insumos que utiliza para luego cargarlos en la siguiente fase de la cadena de producción, con lo que se facilita y abarata la tarea de recaudación impositiva; otra de las ventajas del IVA es que no afecta de un modo tan directo al consumo como el impuesto a las transacciones mencionado anteriormente.

Cuando los impuestos indirectos recaen sólo sobre cierto tipo de bienes, como en el caso de los productos suntuarios, el resultado final es poco alentador: las cifras recaudadas no suelen ser significativas y en cambio se produce una distorsión, a veces

sería, en la asignación global de recursos. Por ello estos impuestos especiales sólo se suelen aplicar a ciertos bienes cuyo consumo se pretende desalentar: cigarrillos, licores, ganancias obtenidas en el juego, etc.

En cuanto a los impuestos al capital o a la propiedad, que los gravan en sí mismos, sin tomar en cuenta las rentas que produzcan, ellos han caído en desuso o se han aplicado sólo en circunstancias muy especiales. El motivo es que, en la práctica, resultan claramente confiscatorios, desalentando las inversiones y el crecimiento, y erosionando los fundamentos de una economía sustentada en la propiedad privada. [tax]. (Ver Estado, gasto público, ingresos fiscales).

*Inflación:* La inflación consiste en un aumento general del nivel de precios que obedece a la pérdida de valor del dinero. Las causas concretas e inmediatas de la inflación son diversas pero, en esencia, se produce inflación cuando la oferta monetaria crece más que la oferta de bienes y servicios. Cuando esto ocurre, existe una mayor cantidad de dinero a disposición del público para un conjunto de bienes y servicios que no ha crecido en la misma proporción. Ello hace que el dinero resulte relativamente más abundante y que, como en el caso de cualquier otra mercancía cuya oferta se amplía, tienda a reducir relativamente su valor, haciendo que se necesite entregar más unidades monetarias para obtener la misma cantidad de bienes.

El origen más frecuente de la inflación es el déficit fiscal. Los gobiernos normalmente emiten bonos o títulos para enjugarlo, con lo que incrementan la deuda pública; pero todos los instrumentos de financiamiento obligan al pago de intereses y deben rescatarse, al menos en parte, en algún momento, pues no es posible sustituirlos indefinidamente por otros. Ello origina que aumente en definitiva la cantidad de dinero en circulación, creándose dinero inorgánico que no está respaldado por una ampliación de la base monetaria. El proceso, en ciertas condiciones, puede llevar a una espiral incontenible de precios: el aumento del valor nominal de las mercancías hace que los sindicatos y otras fuerzas sociales presionen por aumentos en los salarios (y a veces por un incremento en el gasto público social), lo que incide en los costos nominales de las empresas quienes, a su vez, aumentan el precio final de sus mercancías. Cuando el gobierno acepta estas presiones —imponiendo aumentos de salarios o su indexación, y aumentando sus gastos nominales— se produce una presión inflacionaria creciente que lleva al fenómeno conocido como hiperinflación o, en todo caso, a que se mantenga un alto nivel de inflación durante períodos bastante prolongados.

Analíticamente suele distinguirse entre inflación de demanda e inflación de costos aunque ambas, en el proceso referido anteriormente, son dos expresiones de un mismo fenómeno. La inflación de costos se produce cuando aumentan los precios de los factores productivos, especialmente los salarios, lo que lleva a que las empresas trasladen tales aumentos de costos a los precios; la inflación de demanda ocurre cuando la economía entra en una fase expansiva, hay mayor cantidad de dinero en poder del público y existe una presión de la demanda que encuentra una oferta que no puede crecer al mismo ritmo. No se produciría inflación, en realidad, si los salarios aumentasen sin que se expandiese la oferta monetaria: sus incrementos serían compensados, directa o indirectamente, por el descenso de otros precios; pero, al validar el aumento de los salarios con un aumento en la oferta monetaria, se genera una expansión en la demanda agregada que impulsa los precios hacia arriba. Se crea así un círculo vicioso, pues unos aumentos retroalimentan a otros, provocando situaciones inflacionarias que a veces se prolongan por muy largo tiempo. [*inflation*]. (Ver dinero, teoría cuantitativa del gasto público, oferta monetaria, precio).

*Inflación:* La definición más usual de inflación nos dice que inflación es el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios existentes en una economía. Otras definiciones la explican como el movimiento persistente al alza del nivel general de precios o disminución del poder adquisitivo del dinero.

*Inflación impulsada por la demanda:* Inflación iniciada por un aumento de la demanda agregada

*Inflación sostenida:* Se presenta cuando el nivel general de precios sigue subiendo durante un periodo considerablemente largo

*Infraestructura:* Término poco riguroso teóricamente que engloba los servicios considerados como esenciales para el desarrollo de una economía moderna: transportes, energía, comunicaciones, obras públicas, etc. La infraestructura de un país está constituida por todo el capital fijo, o capital público fijo, que permite el amplio intercambio de bienes y servicios, así como la movilidad de los factores de producción. Se considera que la creación de infraestructura es básica en el proceso de desarrollo económico, pues en ausencia de ésta se limitan seriamente los incrementos en la productividad y no es posible, tampoco, atraer capitales. Muchos bienes de capital que integran la infraestructura son bienes públicos más o menos puros, como las carreteras, puentes y otras obras, en tanto que muchos otros son claramente privados. Ello



ha llevado a una discusión respecto al papel del Estado en la creación y desarrollo de una infraestructura adecuada: se entiende que éste puede hacerse cargo de construirla cuando no hay suficientes capitales privados para emprender determinados proyectos, y que puede proveer aquellos servicios y bienes que son públicos. Pero, en general, la experiencia histórica indica que, para el resto de los casos, resulta más eficiente la presencia de empresas privadas que compitan entre sí cuando ello es posible. (Ver bienes de capital, industrialización, servicios).

*Ingresos fiscales.* Llámase así a los ingresos que percibe el sector público, y que normalmente se consolidan en el presupuesto nacional, con los que se hace frente a los gastos del gobierno central y sus diferentes organismos. Los ingresos fiscales provienen, fundamentalmente, de los impuestos que se cobran a la población. Tales impuestos pueden ser recaudados por el gobierno central o por los gobiernos locales, correspondiéndoles a estos últimos una mayor o menor proporción de los mismos según lo estipule el ordenamiento legal vigente.

Además de los impuestos, los gobiernos reciben ingresos por rentas especiales que cobran, como las que se recaudan en las aduanas o las que se reciben por concesiones especiales; por derechos de registro; por ventas o alquiler de la propiedad pública; por utilidades del banco central o de institutos autónomos y empresas públicas. Desde el punto de vista contable es preciso añadir, además, los que provienen de los empréstitos que éste recibe, ya sea por la emisión de bonos de la deuda pública o por la utilización de líneas de crédito internacional de diverso tipo.

Los ingresos suelen dividirse en ordinarios, que son los ingresos regulares contemplados en el presupuesto público de cada ejercicio, y extraordinarios, que son los provenientes de emisiones especiales de la deuda pública o de préstamos contingentes. [*fiscal revenue*]. (Ver gasto público, impuestos, presupuesto).

*Ingresos públicos.* Ver ingresos fiscales

*Ingresos corrientes.*

*Ingresos de capital.* Producto de la venta de activos de capital no financieros, incluso la tierra y activos de capital fijo como edificios, construcciones y equipo y transferencias de capital. Incluye venta de activos fijos de capital, tales como: venta de tierras y terrenos, edificios, maquinaria y equipo; recuperación de préstamos de corto plazo; venta de acciones y participaciones de capital. Estas dos últimas cuentas solamente deben

registrarse como recursos de capital, cuando las inversiones financieras realizadas sean en cumplimiento de objetivos de política del gobierno central y entidades sin fines empresariales.

*Ingresos tributarios:*

*Ingresos no tributarios:* Constituidos por derechos, tasas, arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones, contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes y servicios de la administración pública, rentas a la propiedad y algunas entradas como las multas no relacionadas con impuestos, transferencias corrientes del sector privado y donaciones corrientes. (Clasificación presupuestaria).

*Instituciones de seguridad social:* Este grupo está conformado por aquellas instituciones coordinadas y financiadas por las autoridades públicas para proporcionar los beneficios de seguridad social a la comunidad.

*IVA:* Siglas del Impuesto al Valor Agregado.

*Macroeconomía:* Estudia el comportamiento de variables económicas agregadas, es decir, aquellas variables que se forman con otras variables. Por ejemplo, la producción agregada de un país se forma con la producción de todas las empresas, familias, individuos y el sector público de ese país. Otras variables usuales en el estudio macroeconómico son la inflación y el desempleo. Se considera a John Maynard Keynes como el mayor contribuyente al análisis macroeconómico.

*Macroeconomía:* Estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos como: el empleo global, la renta nacional, la inversión, el consumo, los precios, los salarios, y los costos, entre otros. El propósito de la teoría macroeconómica, por lo general, consiste en estudiar sistemáticamente las causas que determinan los niveles de la renta nacional y otros agregados, así como la racionalización de los recursos.

*Marco jurídico:* Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

*Marco macroeconómico:* Conjunto de variables macroeconómicas más significativas que expresan el contexto de la política económica y social, tales como: producto interno bruto, balanza de pagos, consumo, inversión, precios, salarios, tasas de interés, tipo de cambio, empleo, etc. Con base en sus expectativas es posible adecuar los objetivos, metas y asignación de recursos de los programas y presupuestos formulados.

**Marco normativo:** Conjunto general de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación-presupuestación.

**Mínimo exento:** Cantidad no sujeta a gravamen, a partir de la cual se aplica la tarifa que corresponda.

**Microeconomía:** La microeconomía, en cambio, estudia el comportamiento de unidades económicas individuales, como pueden ser individuos, familias, empresas y los mercados en los cuales ellos operan. Por esto que también se la suele definir como la ciencia que estudia la asignación de los recursos escasos entre finalidades alternativas. La teoría microeconómica utiliza modelos formales que intentan explicar y predecir, utilizando supuestos simplificadores, el comportamiento de los consumidores y productores. En general, el análisis microeconómico se asocia con la teoría de precios y sus derivaciones. Se considera que el mayor contribuyente al análisis microeconómico ha sido Marshall.

**Microeconomía:** Estudio de los problemas económicos desde las unidades elementales de decisión: empresas y consumidores.

Estudio de las acciones económicas de los individuos y de pequeños grupos bien definidos. El propósito de la teoría microeconómica consiste normalmente en la determinación del precio y la asignación de recursos entre diversos empleos.

Estudia las unidades decisorias individuales, tales como empresas, familias y consumidor individual. Se constituye en un método de análisis económico referido a: la teoría del consumidor, que nos lleva a la teoría de la demanda; la teoría de la producción y los costos; la teoría de los precios y la producción y, el mercado, sus características y tipos.

**Modernización administrativa:** Proceso de cambio, a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

**Modificación presupuestaria:** Es el cambio hecho a las claves, descripciones o asignaciones del Presupuesto de Egresos del Estado, según el movimiento que produzca puede ser, ampliación o reducción.

**Modificación programática:** Cambio en la magnitud y/o calendario de las metas de los programas, subprogramas y proyectos.

**Modificación regularizable:** Cambios programáticos y presupuestarios a través de oficios de afectación presupuestaria, referentes a reducciones y ampliaciones captados en el sistema de control de ejercicio del presupuesto.

**Movilización de fondos:** Es la concentración de los fondos estatales que las oficinas y cajas recaudadoras del Servicio de Administración Tributaria envían a la Tesorería del Estado, por conducto del sistema bancario amparado por la factura de fondos.

**Movimiento de efectivo:** Importe de las operaciones que implican entrada o salida de recursos que afectan la contabilidad presupuestaria y financiera de las entidades

**Movimiento devengable:** Registro contable de las operaciones reales y/o virtuales efectuadas por las dependencias y entidades del gobierno central.

**Nivel global:** Ámbito en que las dependencias globalizadoras efectúan sus actividades referidas a aspectos generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales u locales. Las actividades de las dependencias globalizadoras, no se circunscriben al ámbito de un sólo sector administrativo o entidad paraestatal, involucran a todos.

**Nivel institucional:** Es el ámbito en que operan las entidades paraestatales del gobierno central. En este nivel se incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, los cuales se ubican en los diferentes sectores administrativos de acuerdo con el tipo de actividad productiva o de servicio que realizan.

**Nivel sectorial:** Es el ámbito en que se desarrollan las acciones de las diversas dependencias que tienen a su cargo la regulación de un sector de actividad económica.

**Nómina:** Listado general de los trabajadores de una institución, en el cual se asientan las percepciones brutas, deducciones y alcance neto de las mismas; la nómina es utilizada para efectuar los pagos periódicos (semanales, quincenales o mensuales) a los trabajadores por concepto de sueldos y salarios.

**Norma:** Ordenamiento imperativo de acción que persigue un fin determinado con la característica de ser rígido en su aplicación.

Regla, disposición o criterio que establece una autoridad para regular acciones de los distintos agentes económicos; se traduce en un enunciado técnico que a través de parámetros cuantitativos y/o cualitativos sirve de guía para la acción.

Generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.

*Norma administrativa:* Regla de conducta, obligatoria en su cumplimiento, emitida por quien legalmente tiene facultades para ello, que rige y determina el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares frente a la administración pública.

*Norma del sector público:* Conjunto de reglas o directrices establecidas con base en una ley o decreto para su aplicación u observancia por parte de las dependencias y entidades del gobierno.

*Normatividad presupuestaria:* Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por el Ministerio de Finanzas Públicas, con la finalidad de dirigir hacia los objetivos deseados la formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, estableciendo el marco al que deben ajustarse las dependencias y entidades, que forman parte del gobierno central.

*Normatividad programática:* Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por el Ministerio de Finanzas Públicas para que las dependencias y entidades del gobierno central formulen, ejecuten, controlen y evalúen sus programas de mediano plazo, programas operativos anuales, y programas de presupuesto.

*Obligado tributario:* Persona sobre la que recae la obligación de pago.

*Obra:* Categoría programática que significa una parte o etapa en la construcción o ampliación de la infraestructura física, productiva o social del gobierno central que integra un proyecto de inversión.

*Obra pública:* La obra pública es todo trabajo que tiene como objeto la creación, construcción, conservación o modificación de los bienes inmuebles o de capital del gobierno.

*Obra pública:* Capítulo presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física mediante la realización de obras públicas que

contribuyan a la formación de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, etc., así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

*Obras públicas por administración:* Presupuestariamente son las asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que realice directamente la administración central en las construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa.

*Obras públicas por contrato:* Presupuestariamente son las asignaciones destinadas a cubrir el pago de obras públicas que la administración central, contrate con personas físicas o morales. Éstas pueden ser: construcciones, reconstrucciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas.

*Operaciones compensadas:* Son aquéllas que constituyen un ingreso correspondido con un egreso por el mismo monto, estableciéndose una relación compensatoria.

*Operaciones de mercado abierto:* Consisten en la compra y venta de valores por parte del Banco de Guatemala para influir directamente sobre la liquidez del sistema.

Son las medidas con las cuales el banco central controla el sistema monetario comprando y vendiendo valores, principalmente bonos gubernamentales a los bancos comerciales y al público. Estas operaciones se llevan a cabo para influir en el nivel de la liquidez y estructura de los tipos de interés en los mercados financieros

*Operaciones virtuales:* Son aquellas operaciones que no constituyen una transferencia monetaria de recursos, es decir, operaciones de ingresos que se compensan con egresos, constituyéndose en asientos puramente contables.

*Organismo descentralizado:* Institución definida por la Ley Orgánica de Presupuesto con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la administración central; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

*Organismo público:* Término genérico con el que se identifica, a cualquier dependencia, entidad o institución del Estado que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes estatales.

**Organismo público autónomo:** Ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones; para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluye en el gobierno central.

**Partida de gasto (partidas presupuestarias):** Constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos.

Elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto.

**Periodicidad presupuestaria:** Principio presupuestario que armoniza las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las tareas correspondientes.

**Período contable:** Espacio de tiempo en el que deben rendirse y registrarse todos los resultados de la entidad, generalmente es un ejercicio de doce meses (1 año) en el cual deben acumularse los ingresos y los gastos, independientemente de la fecha en que se paguen. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece que la vida de un ente se divide en periodos uniformes para efectos del registro de las operaciones y de información de las mismas.

**Personal administrativo:** Incluye el personal de apoyo y operativo no comprendido en otras áreas, como son: secretarías, auxiliares administrativos, intendentes, mensajeros y vigilantes, entre otros.

**Plaza presupuestaria:** Posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un empleado a la vez y que tiene una adscripción determinada. Integra un conjunto de labores y responsabilidades asignadas en forma permanente a un solo empleado.

Clave de un puesto de trabajo que implica un conjunto de labores, responsabilidades y condiciones de trabajo asignados de manera permanente a un trabajador en particular, en determinada adscripción que debe presupuestarse anualmente.

*Población económicamente activa -PEA-*: Es el grupo de personas de 7 años o más que suministran mano de obra disponible, sea o no remunerada para la producción de bienes y servicios. La constituyen todas las personas que tienen algún empleo y aquellas que están buscándolo (desocupación abierta).

*Poder adquisitivo*: Capacidad de compra de bienes y servicios que tienen los individuos a través de los sueldos y salarios que perciben.

*Política*: Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

*Política cambiaria*: Definición de un conjunto de criterios, lineamientos y directrices con el propósito de regular el comportamiento de la moneda nacional respecto a las del exterior y controlar el mercado cambiario de divisas.

*Política crediticia*: Conjunto de criterios, lineamientos y directrices utilizados por las autoridades monetarias para determinar el destino de los recursos financieros dirigidos a los diferentes agentes económicos en forma de créditos, induciendo el desarrollo de áreas o sectores económicos prioritarios y estratégicos, mediante el uso de instrumentos y mecanismos como la tasa de interés, tasa de acceso al redescuento, encaje legal y algunos otros de carácter normativo.

*Política de deuda pública*: Conjunto de directrices, lineamientos y orientaciones que rigen los criterios para aumentar o disminuir obligaciones financieras y establecer su forma de pago, por parte de las dependencias y entidades del gobierno.

*Política de gasto público (política presupuestaria)*: Conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.



***Política de ingresos.*** Es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

***Política de inversión.*** Es el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que regulan el monto, destino y ritmo del ejercicio de los recursos destinados a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas, conservación, modernización o ampliación de las mismas o la producción de bienes y servicios que de alguna forma contribuyan a acrecentar el patrimonio nacional.

***Política de restricción fiscal.*** Son acciones ejercidas por las autoridades gubernamentales a través de los instrumentos fiscales, con la finalidad de reducir el déficit público y de balanza de pagos, contener la inflación y modular el ritmo de crecimiento económico. Tales objetivos se logran mediante la variación del volumen y estructura de los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por venta de bienes y servicios, y los obtenidos vía deuda pública; y por el lado del gasto, a través de modificaciones en el volumen y estructura del presupuesto.

***Política económica.*** Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustenta, de acuerdo con la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

Forma de intervención deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los medios exclusivos de que dispone: política fiscal, política de gasto, política monetaria, etc.

***Política expansionista.*** Conjunto de criterios, lineamientos y directrices utilizados por el Estado para hacer crecer la actividad económica través del uso de los instrumentos de política económica que se consideren necesarios.

***Política financiera.*** Conjunto de criterios, lineamientos y directrices que utiliza el Estado para regular el sistema financiero nacional y canalizar los recursos hacia las actividades productivas.

**Política fiscal:** Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda,

**Política hacendaria:** Le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

**Política monetaria:** Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa. El control se puede establecer mediante: a) la estructura de los tipos de interés, b) el control de los movimientos internacionales de capital, c) el control de las condiciones de los créditos para las compras a plazo, d) los controles generales o selectivos sobre las actividades de préstamo de los bancos y otras instituciones financieras, y e) sobre las emisiones de capital.

**Política recesionista:** Es el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios aplicados a fin de frenar el ritmo de la actividad económica, y con ello establecer el control sobre las condiciones que provocan una situación de crisis y cuyas manifestaciones más agudas se observan en los niveles de inflación, el déficit público y el desequilibrio en la balanza de pagos.

**Política salarial:** Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a fijar las remuneraciones del factor trabajo, de acuerdo con los intereses, necesidades y posibilidades del entorno económico.

**Política social:** Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

**Política tributaria:** Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado.

**Prestaciones:** Son las adiciones a los sueldos y salarios de los trabajadores, pagadas por los empleadores y pueden ser en dinero o en especie. Incluye: aportaciones a la seguridad social, primas de antigüedad, cajas privadas de pensiones, despensas, ayudas para renta, etc., excepto los reembolsos a los empleados por viajes, dietas y otros gastos en que incurran al realizar actividades por cuenta de la dependencia o entidad, tales como gastos para mejorar el ambiente del lugar de trabajo, exámenes médicos, deportes y otros servicios recreativos, herramientas y equipo.

**Prestaciones laborales:** En la administración pública son los beneficios complementarios al sueldo que las dependencias del sector otorgan a sus trabajadores, pudiendo ser éstas de carácter económico y sociocultural, derivadas de las relaciones laborales y contractuales

**Presión Fiscal:** Efecto que produce el sistema impositivo de un Estado sobre su economía y la de los ciudadanos. Deriva de la relación entre los ingresos fiscales del país, incluidas las cotizaciones a la seguridad social, y la renta nacional del mismo.

**Presupuesto Público:** Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación. También se le considera un instrumento para crear condiciones materiales y sociales que permitan hacer frente a los retos para la construcción de una sociedad justa, equitativa y democrática.

**Presupuesto aprobado:** Se refiere a la aprobación que hace el Congreso de la República de los montos para ser ejercidos en determinado periodo.

**Presupuesto comprometido:** Estimación de las obligaciones contraídas pendientes de ejercerse con cargo a las partidas del presupuesto aprobado mientras no prescriba

la acción para exigir el crédito, siempre que hubiesen sido debidamente autorizadas y registradas.

*Producto Interno Bruto —PIB—*: También se lo denomina Producto Bruto Interno (PBI). El PIB es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. Producto se refiere a valor agregado; interno se refiere a que es la producción dentro de las fronteras de una economía; y bruto se refiere a que no se contabilizan la variación de inventarios ni las depreciaciones o apreciaciones de capital.

*Producto Interno Bruto —PIB—*: Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.

*PIB a precios constantes*: Es el valor del producto interno bruto medido a precios de un año base. Se le define como el producto que se obtiene en cada ejercicio, eliminando las variaciones de los precios al valuarse cada uno de los productos y servicios prestados, por el período de un año de referencia al que se le denomina año base, mismo que es definido por el Sistema de Cuentas Nacionales de Guatemala.

El producto a precios constantes es conocido también como “producto real” y resulta de tanta utilidad como su medición a precios corrientes, pues mientras que el primero permite el análisis de la evolución real de la producción y de los flujos de bienes y servicios, el producto a precios corrientes aporta información sobre flujos de tipo monetario.

*PIB a precios corrientes*: El Producto Interno Bruto es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un país durante un ejercicio; es un valor libre de duplicaciones que corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio, en todas las actividades de la economía. Asimismo, se define como la diferencia entre el valor bruto de la producción menos el valor de los bienes y servicios (consumo intermedio) que se usan en el proceso productivo; su cálculo toma como referencia los precios de los bienes y servicios vigentes en cada año, a los que se les denomina precios corrientes.

**Producto Interno Neto** —*PIN*—: Es el total de bienes y servicios producidos en el interior de un país (PIB) menos los bienes y servicios utilizados en el proceso productivo. Se obtiene restando el consumo de capital fijo del Producto Interno Bruto. Este concepto permite conocer el valor de la nueva producción final, al suprimirse la parte de la formación de capital destinada a sustituir el acervo de capital que dejó de tener utilidad económica.

**Producto Nacional Bruto** —*PNB*—: Valor total a precios de mercado del flujo de bienes y servicios durante un periodo específico generado por los factores propiedad de residentes dentro y fuera del país en cuestión. El PNB es igual al producto interno bruto más el ingreso neto de los factores provenientes del resto del mundo. El producto nacional es una medida mucho más adecuada que el producto interno para calcular el valor de la producción en países en los que la renta neta de los factores de producción provenientes del resto del mundo es cuantiosa y muestra considerables fluctuaciones. Cabe señalar que el producto interno de los países importadores netos de factores de la producción es mayor que su producto nacional; mientras que los países exportadores netos de factores de la producción presentan la situación inversa.

**PIB nominal versus PIB real**: Se debe tener en cuenta que la producción se mide en términos monetarios, por esto, la inflación puede hacer que la medida nominal del PIB sea mayor de un año a otro y que sin embargo el PIB real no haya variado. Para solucionar este problema se calcula el PIB real deflactando el PIB nominal a través de un índice de precios, más concretamente, se utiliza el deflactor del PIB, que es un índice que incluye a todos los bienes producidos. Para realizar comparaciones internacionales, se suele calcular el PIB en dólares. Obviamente, esta medida se ve muy afectada por las variaciones del tipo de cambio, ya que el tipo de cambio suele ser muy volátil. Para solucionar este problema, los economistas utilizan otro método para realizar comparaciones internacionales de los distintos PIB, este método consiste en deflactar el PBI, utilizando la paridad del poder de compra (más conocida como PPP, del inglés *purchasing power parity*).

**Producto interno versus producto nacional**: En el caso del Producto Interno Bruto se contabiliza el valor agregado dentro del país, y en el caso del Producto Nacional Bruto se contabiliza el valor agregado por los factores de producción de propiedad nacional.

*Producto per capita:* El PIB *per cápita* es el promedio de Producto Bruto por cada persona. Se calcula dividiendo el PIB total por la cantidad de habitantes de la economía.

*Programa Instrumento:* normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo con su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.

*Programa de corto plazo:* Expresión anual de las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, correspondientes a los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Existen tres tipos de programas anuales: el programa macroeconómico, los programas operativos y los programas de trabajo.

*Programa de inversión:* Instrumento mediante el cual se fijan las metas que se obtendrán con la ejecución de un conjunto de proyectos de inversión a través de obras, adquisiciones y demás erogaciones de capital autorizados por el Ministerio de Finanzas Públicas para un período determinado, destinadas a incrementar el patrimonio del sector público.

*Programa de mediano plazo:* Instrumento de planeación que conjuga actividades y proyectos homogéneos de la política económica y social, en el cual se especifican los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo, a través de la identificación de los objetivos, metas y políticas e instrumentos propios de un sector, región o institución, que en su conjunto contribuyen al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Este tipo de programas se clasifica en: Sectoriales, Estratégicos (Regionales y Especiales), e Institucionales.

*Programa de obras:* Es el conjunto de construcciones e instalaciones que en un tiempo determinado, ejecutan las entidades del sector público como parte del programa de inversiones.

*Programa de trabajo:* Documento de periodicidad anual elaborado por las dependencias y entidades de la administración central, en función de sus respectivas estructuras orgánicas. Su marco de referencia son los programas operativos anuales y su función es detallar la temporalidad de las acciones y la disponibilidad de recursos para ejecutarlos. Especifican la forma en que se asignan los recursos anuales y determinan las metas y los responsables de su consecución.

*Programa estatal de inversión:* Conjunto de alternativas de inversión convenidas entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, para cuya ejecución el gobierno central transfiere recursos financieros a las entidades federativas.

*Programa estratégico:* Categoría programática que agrupa, dirige y coordina el conjunto de acciones tácticas a desarrollar en el logro de objetivos y metas prioritarias definidas, en función de los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

*Programa operativo anual:* Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

*Programa operativo anual macroeconómico:* Instrumento de planeación que conjunta en el corto plazo tanto el diseño general de la política económica, como los lineamientos específicos de política para cada tema estratégico del desarrollo nacional, sobre cuya base se asignan los recursos públicos, y de esta manera, garantiza la compatibilidad entre los diversos instrumentos anuales de la planeación.

*Programa sectorial de mediano plazo:* Instrumento de planeación que conjuga actividades y proyectos homogéneos y coherentes de política y acción económica y social respecto a los sectores económicos y sociales prioritarios, en donde se establece la obtención de los objetivos y las metas definidas en la planeación y que deben realizarse durante el período de vigencia de la misma.

*Programación:* Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y que se irán concretando mediante la programación económica y social, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

*Programación económica social:* Proceso permanente de previsión, decisión, organización y concertación, que se da entre los sectores público, privado y social, destinado a concretar y controlar la ejecución del Plan de desarrollo fijado. A través de él, se definen para un periodo determinado la realización de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico-social propuestos.

*Programación financiera:* Calendarización y distribución de los recursos monetarios en función de las fluctuaciones que registran los precios de las materias primas, los flujos de capitales y sus repercusiones sobre el nivel y la orientación del ingreso a fin de lograr la estabilidad a precios internos, empleo de los recursos y equilibrio de la Balanza de Pagos.

*Programas especiales:* Son los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector.

*Programas institucionales:* Definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Programa Nacional de Desarrollo y de los programas que lo desagregan y detallan.

*Programas regionales estratégicos:* Son aquéllos que se formulan para atender una región o regiones que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional. Sus objetivos y metas se fijan en función de los lineamientos y directrices del Programa Nacional de Desarrollo. Por su cobertura territorial, implican la participación de los gobiernos y los municipios a que corresponden las regiones; presupone también la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector público nacional, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

*Programas sectoriales:* Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración el Ministerio de Finanzas, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Programa Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de las regiones y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular.



**Promoción fiscal:** Mecanismo empleado para estimular el desarrollo de determinadas actividades, sectores, regiones y factores productivos, que representa un sacrificio fiscal para el gobierno que los concede y aplica.

**Ramo presupuestario:** Elemento que identifica y clasifica el gasto público del Estado por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de gasto y Organismos Públicos Autónomos.

**Rangos de gasto:** Estimación de los montos de gasto a efectuarse, por las dependencias del Poder Ejecutivo, por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetas a control directo, y por los Poderes Legislativo y Judicial, que sirven de base para estructurar y formular los anteproyectos de presupuesto anuales.

**Reactivación económica:** Proceso tendiente a imprimir mayor dinamismo a la actividad económica a partir de un conjunto de medidas de política económica. Durante el proceso de reactivación económica crece el valor de la renta nacional, la inversión, el empleo, los salarios y el bienestar social general de la población, sobre los niveles existentes en el periodo previo.

**Reactivación financiera:** Es la acción contraria al congelamiento de créditos, préstamos e inversiones públicas que impiden la realización de proyectos. Esta reanimación financiera puede originarse por medio de las políticas fiscales, monetarias, financieras y crediticias.

**Recaudación fiscal:** Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, aranceles, tasas, etc.

**Recaudación tributaria:** Conjunto de órganos y personas que tienen por objeto el cobro efectivo de los distintos impuestos.

**Recursos fiscales:** Aportaciones de los particulares para fines públicos, determinadas en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados, como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del Estado a través de apoyos o transferencias que les otorga el gobierno central.

**Recursos presupuestarios:** Asignaciones consignadas en el Presupuesto de Egresos del Estado destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado.

**Recursos propios:** Ingresos de las entidades paraestatales provenientes de la venta de bienes y servicios, incluyéndose como tales los ingresos originados por operaciones ajenas; en el caso del gobierno central se consideran los ingresos tributarios y no tributarios.

**Reducción compensada:** Disminución al monto de una clave presupuestaria, que puede generar una adición y/o ampliación compensada de una o varias claves sin modificar el presupuesto de la entidad.

**Reducción líquida:** Disminución al monto de una clave presupuestaria que modifica el presupuesto de la entidad o dependencia de que se trate.

**Reducciones presupuestarias:** Son los recursos que se disminuyen a una clave presupuestaria, y que pueden tener un efecto líquido o compensado. Modificación que disminuye la asignación de una clave presupuestaria ya existente.

**Reestructuración de la administración pública:** Redefinición y especificación de las funciones de las dependencias que integran el sector central de la Administración Central, con el propósito de evitar y/o suprimir duplicidad de funciones y áreas de influencias comunes de dos o más dependencias.

**Reestructuración financiera integral:** Mecanismo que tiene como fin incentivar la actividad industrial en aquellas empresas que han caído en endeudamiento bancario a través de proporcionarles nuevos recursos líquidos y convertir en capital social, una parte o el total de sus pasivos con base a convenios y compromisos explícitos de productividad y eficiencia.

**Reforma administrativa:** Proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del gobierno central para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de planeación.

**Región:** Zona o espacio de territorio nacional. Para los efectos presupuestarios es una agrupación de centros de gestión productiva en función del ámbito geográfico de actuación (sea la localización geográfica de la producción, su destino o una combinación de ambos).

**Regionalización:** Delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación.

**Regionalización de los ingresos:** Recaudación efectuada por cada una de las entidades regionales o municipales a nivel de contribución o ingreso.

**Registro contable:** Es la afectación o asiento que se realiza en los libros de contabilidad de un ente económico, con objeto de proporcionar los elementos necesarios para elaborar la información financiera del mismo.

**Registro presupuestario:** Asiento de erogaciones realizadas por las dependencias y entidades en relación con la asignación, modificación y ejercicio de los recursos presupuestarios que les hayan autorizado.

**Reglamento:** Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la administración pública central. Su objeto es aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere para hacer más asequible su aplicación.

**Regularizable:** Inclusión o eliminación, total o parcial en el proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente, de las asignaciones del presupuesto en vigor, más su complemento a la anualidad.

**Regularización de anticipos:** Afectación presupuestaria que consiste en registrar con la documentación respectiva, las erogaciones autorizadas con carácter de anticipos para hacer frente a casos urgentes.

**Reintegro de impuestos:** Pagos hechos por el gobierno a un contribuyente, por impuestos pagados en exceso de su obligación tributaria.

**Reintegros:** Bonificaciones a la clase presupuestaria que realiza el gobierno, a las sociedades nacionales de crédito mediante un aviso de reintegro enviado por las entidades de la administración pública.

**Remanente o superavit presupuestario:** Es la variación positiva de las disponibilidades del gobierno y de los organismos y empresas controlados presupuestariamente, que resulta después de considerar el endeudamiento neto, y que se registra en la cuenta pública con este título.

**Remuneración:** Percepción de un trabajador o retribución monetaria que se da en pago por un servicio prestado o actividad desarrollada.

**Remuneraciones al personal de carácter transitorio:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter eventual, por servicios prestados en la Administración Pública.

**Remuneración de asalariados:** Pago total que se le hace a los trabajadores a cambio de la prestación de sus servicios. Incluye todos los pagos de sueldos y salarios realizados por los productores a sus obreros y empleados, así como las contribuciones a la seguridad social. Comprende también las bonificaciones y los pagos de horas extras, primas, aguinaldos, gratificaciones, indemnizaciones, participación de utilidades, propinas y cualquier otra forma de pago, ya sea en efectivo o en especie, antes de efectuarle cualquier descuento por contribución a la seguridad social.

**Reorientación del gasto:** Proceso de canalización del gasto público con un nuevo enfoque y revisión de las prioridades del desarrollo, a fin de generar los mayores efectos en la economía y la sociedad como: producción de básicos, empleo, desarrollo científico y tecnológico, entre otros. En el marco de la estrategia del cambio estructural la reorientación del gasto consiste en aumentar el gasto de inversión y reducir el corriente, así como favorecer las asignaciones a las industrias prioritarias y la reconversión de los sectores paraestatal y privado.

**Reprivatización:** Retiro gradual y selectivo del Estado, de aquellas áreas o actividades económicas en que ya no se justifica su presencia. Los principales objetivos de la reprivatización son el redimensionamiento de la actividad estatal, y la redefinición de las funciones para el fomento de la actividad económica y privada.

**Reprogramación:** Acción de reformular los programas mediante la verificación y análisis del proceso de programación que permite la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas necesarias al detectarse los desequilibrios entre las metas programadas y las alcanzadas por cada una de las entidades responsables, propiciando con ello un desarrollo adecuado de las actividades conforme a lo programado.

**Resultado presupuestario del sector público:** Es la diferencia positiva o superavitaria (negativa o deficitaria) cuando los ingresos consolidados del sector público son mayores (menores) que los egresos. En él se incluyen los resultados de las cuentas ajenas.

**Rubro:** Título que se utiliza para agrupar un conjunto de cuentas.

**Sacrificio fiscal:** Recursos monetarios derivados de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir a consecuencia de alguna decisión de política económica, para favorecer o impulsar a algún sector económico del país.

**Sanción tributaria:** Cantidades exigidas por la Administración como consecuencia de que el obligado tributario haya incurrido en una infracción tributaria. Puede ser grave o leve.

**Saneamiento de las finanzas públicas:** Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del sector público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal, y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas de las empresas paraestatales.

**Sector administrativo:** Parte en que se divide la administración pública central para cumplir con una función o propósito que le es inherente al Estado. Básicamente un sector administrativo se integra por un conjunto de entidades de actividades afines bajo la responsabilidad de una secretaría, o cabeza de sector a través de la cual se planean, organizan, dirigen, controlan, ejecutan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno.

**Sector económico:** Conjunto de áreas homogéneas y entes pertenecientes a una actividad económica. En el ámbito del sector público, el sector económico, se refiere al conjunto de actividades homogéneas a cargo de una o varias secretarías, que tienen la función de llevarlas a cabo.

**Sectores económicos beneficiarios de las transferencias:** Se refiere a los entes y al tipo de actividad económica desempeñada por los beneficiarios de las transferencias otorgadas por el sector público, clasificación que está integrada por nueve sectores: agropecuario, minería, industrial, construcción, electricidad, comercio, comunicaciones y transportes, servicios financieros, y servicios sociales y comunales.

**Sector financiero:** Conjunto de entidades o instituciones públicas y/o privadas dedicadas a la actividad crediticia, bursátil y de seguros y fianzas.

**Sector gubernamental:** Comprende todos los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, establecidos a través de los procesos políticos, y que incluyen tanto

los órganos del gobierno central que ejercen la autoridad, y cuya jurisdicción se extiende a la superficie total del país, como a los órganos locales cuya jurisdicción abarca sólo una parte del territorio.

*Sector informal de la economía:* Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

Las actividades del sector informal son legales en sí mismas, sin embargo, pueden, y en general es así, llevarse a cabo sin cumplir todos los requerimientos legales: licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todos los requerimientos que las leyes o regulaciones exigen.

*Sector primario:* Sector de la economía que agrupa la producción agrícola, pecuaria, pesquera, silvícola y la minería.

*Sector privado:* Sector económico ajeno al control directo del Estado que recibe sin embargo, la acción inductiva de éste. Se refiere a las actividades propias de la empresa privada para satisfacer las necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad.

*Sector público:* Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial centrales y organismos públicos autónomos.

*Sector público financiero:* Incluye aquellas instituciones públicas tanto de la administración central como de los gobiernos locales que están dedicadas principalmente a efectuar transacciones financieras en el mercado, consistentes en adquirir activos financieros y emitir pasivos.

*Sector público no financiero:* Comprende a las instituciones públicas tanto de la Administración Central como de los gobiernos locales que producen bienes y servicios comercializables o no, incluidos los de seguridad social, que no están dedicadas a efectuar transacciones financieras en el mercado, consistentes en adquirir activos financieros y emitir pasivos.

*Sector social:* Se refiere a la totalidad de instituciones, dependencias y entidades que se consideran en el Presupuesto de Egresos del Estado. Comprende los Poderes Le-

gislativo y Judicial, órganos autónomos, administración pública central, y los organismos y empresas de control presupuestario directo de la administración pública paraestatal.

***Sectorización.*** Delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente

***Seguimiento del gasto.*** Acción que se lleva a cabo en la fase de ejecución presupuestaria y que consiste en la evaluación permanente cuantitativa de los avances físicos y financieros de las actividades realizadas por las distintas entidades de la Administración Pública.

***Seguridad social.*** Sistema implantado por el gobierno central, bajo un enfoque integral de bienestar del trabajador y su familia, que consiste en proporcionar atención a las necesidades básicas en materia de salud, capacitación, cultura, recreación, apoyo financiero y protección del trabajador en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

***Servicio de la deuda.*** Es el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera por concepto de amortización, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo de la administración central.

***Servicio público.*** Prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la administración central o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. (servicios básicos)

Concepto del clasificador por objeto del gasto que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de servicios necesarios para el funcionamiento de las dependencias y entidades del gobierno central. Comprende servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua entre otros.

***Sistema impositivo.*** Conjunto de medidas encaminadas a la obtención de ingresos tributarios para financiar el gasto público y/o desplazar recursos de usos privados a los públicos.

*Sistema integral de administración financiera:* Sistema único e integral de registro presupuestario y contable que concentra y proporciona en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuye a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos.

*Sistema integral de contabilidad:* Mecanismo gubernamental creado para registrar en forma sistemática todas las operaciones financieras y presupuestarias de las dependencias y entidades que conforman el Sector Público, con el fin de ejercer un control apropiado en el manejo de fondos y valores públicos y evaluar la correcta aplicación de los recursos. Se lleva en forma descentralizada y se rige por los principios básicos de contabilidad gubernamental, que proporciona información financiera y presupuestaria completa y confiable para apoyar la toma de decisiones. Por su amplio contenido constituye la base de la función fiscalizadora que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en los términos de las leyes aplicables. Considera cinco subsistemas: Recaudación, Egresos, Deuda pública, Fondos Estatales y Sector Paraestatal.

*Sistema monetario:* Estructura legalmente establecida para la circulación de dinero en un país y momento determinado

*Sistema nacional de plantación democrática:* Constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende además mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

*Sistema nacional de proyectos:* Es un vínculo funcional que contribuye a asegurar la ejecución congruente de los proyectos de los diferentes sectores dentro del marco de los objetivos y lineamientos del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo. Cuenta con una estructura operativa en la que participan las áreas administrativas de las dependencias y entidades del gobierno, responsables de los proyectos de inversión.



**Sistema tributario progresivo:** Es aquél en el cual los individuos o familias que están en los niveles de más alto ingreso pagan un porcentaje mayor de sus rentas, que aquéllos que tienen un nivel más bajo. Esto significa que la tasa promedio de impuestos aumenta cuando el ingreso sube; o que los impuestos reducen el ingreso real de las familias de altos ingresos.

**Sobre ejercicio:** Gasto realizado en mayor cantidad, comparado con el presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

**Sobre tasa:** Costo adicional a la tasa de interés que se paga por un crédito. Su nivel depende del costo de fondeo para el banco otorgante, pero también refleja el riesgo que para éste representa el acreditado.

**Subejercicio:** Gasto realizado en menor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

**Subfuncion:** Categoría programática que identifica acciones y servicios afines a la misma, a través de los cuales el Sector Público produce o presta determinado bien o servicio.

**Subprograma:** Categoría programática que representa la segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución, tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.

**Subrogaciones:** Asignaciones destinadas a cubrir los gastos que realizan las dependencias y entidades del gobierno central, en la prestación de servicios, cuando no les sea posible atenderlos de manera directa, tales como: medicamentos, servicio médico, hospitalario, laboratorio, etc.

**Subsidios:** Asignaciones que el gobierno central otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

**Subvenciones:** Gastos públicos de transferencia, corrientes o de inversión, cuyos destinatarios son las empresas (unidades básicas de la producción privada).

**Sueldo:** Es el pago que los empleados reciben por su trabajo, antes de deducir sus contribuciones a la seguridad social, impuestos y otros conceptos análogos.

**Sujeto pasivo:** Persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.

**Sujeto activo del crédito fiscal:** Es el beneficiario del tributo (el gobierno central, los gobiernos municipales, entre otros).

**Sujeto pasivo del crédito fiscal:** Persona física o moral obligada al pago del impuesto.

**Subsidios:** Asignaciones que el gobierno otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

**Subvenciones:** Gastos públicos de transferencia, corrientes o de inversión, cuyos destinatarios son las empresas (unidades básicas de la producción privada).

**Tarifa tributaria:** Tabla de precios, derechos o impuestos que se tienen que pagar por la compra de una cosa o la realización de un trabajo. Conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.

**Tasa:** Clase de tributo cuyo hecho imponible es la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

**Tasa:** La palabra tiene al menos tres acepciones: 1) acción y efecto de tasar, de fijar precio o valorar una cosa; 2) tarifa o impuesto (constituye un galicismo bastante incorporado al lenguaje corriente); 3) más frecuentemente, se emplea para designar un valor que surge como relación, porcentual o no, entre otros dos: así se habla de tasa de interés, como el porcentaje que constituyen los intereses sobre el capital, de tasa

de cambio, como el valor de una moneda con respecto a otra, etc. [rate]. (Ver tasa de interés, tipo de cambio).

*Tasa de interés.* El porcentaje que se cobra como interés por un una suma determinada. Las tasas de interés suelen denominarse activas cuando nos referimos a la que cobran los bancos y otras instituciones financieras que colocan su capital en préstamos a las empresas y los particulares, y pasivas, cuando nos referimos al interés que pagan dichas instituciones al realizar operaciones pasivas, es decir, cuando toman depósitos de ahorro o a plazo fijo. La tasa de interés real es aquella que toma en cuenta el efecto desvalorizador de la inflación: así, si una tasa de interés es del 20% anual y la inflación, en el mismo período, es de un 18%, la tasa de interés real es sólo de un 2%, pues ésta es la proporción en que ha crecido el capital durante el período. [interest rate]. (Ver interes).

*Tipo impositivo.* Tasa porcentual que se aplica a la base imponible para obtener la cuota tributaria.

*Tipo impositivo fijo o proporcional.* Porcentaje aplicable a la base imponible que no varía al incrementarse ésta.

*Tipo impositivo progresivo.* Porcentaje aplicable a la base imponible que varía al incrementarse ésta.

*Tipo impositivo marginal.* Tipo aplicable a los últimos tramos de la renta del sujeto pasivo.

*Transferencia.* Pagos unilaterales, que no se hacen a cambio de una contraprestación determinada. Se consideran transferencias las donaciones y legados de todo tipo, en especial las que realizan los gobiernos bajo la forma de subsidios, subvenciones, pensiones, primas, etc. Las políticas sociales que caracterizan al llamado Estado de bienestar han aumentado considerablemente las transferencias que realizan los gobiernos, lo que a su vez ha llevado a un aumento del empleo público y de las dimensiones del Estado.

Los pagos por transferencias no deben agregarse a las cuentas del ingreso nacional, pues sólo redistribuyen los ingresos sin crear nuevos bienes o servicios. [transfer]. (Ver estado de bienestar, redistribución, subsidios)

*Transferencias corrientes.* Pagos que no tienen contraprestación, quien efectúa el pago no obtiene a cambio ningún beneficio, producto o servicio cuantificable, no son

recuperables y no representan la compra de bienes y servicios, crédito o amortización de deuda pendiente. Son corrientes porque afecta los ingresos corrientes de quien las entrega y la institución que la recibe la aplica a gasto corriente.

***Tributación.*** Vocablo que significa tanto el tributar, o pagar impuestos, como el sistema o régimen tributario existente en una nación. La tributación tiene por objeto recaudar los fondos que el Estado necesita para su funcionamiento pero, según la orientación ideológica que se siga, puede dirigirse también hacia otros objetivos: desarrollar ciertas ramas productivas, redistribuir la riqueza, etc. Cuando la tributación es baja los gobiernos se ven sin recursos para cumplir las funciones que se supone deben desempeñar; cuando la tributación es muy alta se crean auténticos desestímulos a la actividad productiva, pues las personas y las empresas pierden el aliciente de incrementar sus rentas, con lo que se perjudica el producto nacional total. Por ello a veces los gobiernos obtienen mayores ingresos cuando bajan los tipos de impuestos, ya que el menor porcentaje que se cobra es compensado con creces por el aumento de la producción y, en consecuencia, de la cantidad base sobre la que éstos se calculan. Lo anterior se cumple especialmente en el caso de los llamados impuestos progresivos -cuya tasa impositiva va aumentando a medida que aumentan los ingresos- que afectan de un modo muy agudo las expectativas y actitudes de quienes tienen que pagarlos. La tributación es considerada un problema tanto económico como político, pues en ella confluyen aspectos referidos a ambos campos de actividad: por una parte están los efectos de la tributación sobre las actividades productivas, sobre el nivel de gastos del Estado y el equilibrio de sus presupuestos, y sobre la distribución de la riqueza; por otra parte están las formas de consenso o de decisión política que se utilizan para determinar la magnitud, estructura y tipo de los impuestos que se cobran. [taxation]. (Ver impuestos, política económica, redistribución de la riqueza).

***Vigente.*** Es el monto resultante del valor aprobado inicialmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, afectado por las modificaciones presupuestarias que se realizan conforme a la ley, durante la ejecución presupuestaria de ingresos. Es decir que el monto asignado inicialmente incluye las adiciones, disminuciones y traspasos que se efectúan al presupuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de la República de Guatemala, mayo 1985.
2. Ley Orgánica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación
3. Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas
4. Ley Orgánica del Organismo Legislativo
5. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
6. Ley de Compras y Contrataciones
7. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto
8. Decreto Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación
9. Decreto No. 42-92
10. Decreto No. 101-97
11. Acuerdos de Paz
12. Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo. Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal -CSPF-. Guatemala 25 de mayo de 2000.
13. Manual de Clasificaciones Presupuestarias
14. Manual de Ejecución Presupuestaria
15. Manual para el Análisis y Monitoreo de los Presupuestos de Seguridad y Defensa. Instituto de enseñanza Sostenible -EPADES-, -IDCR-. Guatemala julio de 2004.
16. Manual de Economía Política. Traductor Wenceslao Roces. Instrumentos 4. Academia de Ciencias de la URSS. Editorial Grijalbo. España 1975.
17. Manual Ciudadano para el Acceso a la Información (versión actualizada). Acción Ciudadana, Vía Libre, PRODECA. Guatemala mayo de 2005.
18. Caminando hacia el empoderamiento ciudadano: Informes de auditoría social desde los Núcleos Sociales Municipales. Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz! Guatemala, mayo de 2004.
19. Compilación de informes departamentales de auditoría social. Construyendo ciudadanía se fortalece la democracia. Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz!. Guatemala noviembre de 2004.
20. Diccionario Fiscal. [www.irpf.net/dicionar.htm](http://www.irpf.net/dicionar.htm)

21. Diccionario Fiscal. [www.gacetafiscal.com](http://www.gacetafiscal.com)
22. Diccionario fiscal. [www.expansion.net](http://www.expansion.net)
23. Diccionario de Economía y Finanzas. Carlos Sabino. Caracas, 1991.
24. Derecho de conocer nuestros derechos. Introducción al Estudio del Derecho. Carlos Us. ESEDIR Mayab´ Saqarib´al , PRODESSA. Guatemala, 2001.
25. Hacia el empoderamiento social. Manual Ciudadano de Auditoría Social. Dra. Alicia Rodríguez. Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz!. Guatemala 2004.
26. Catálogo de términos y sus definiciones utilizadas en administración financiera y administración tributaria. Juan Miguel Irías Girón. Gerencia Administrativa Financiera, Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-. Guatemala 2002.
27. Políticas públicas y presupuesto del Estado. Edgar Pape. Seminario de Políticas Públicas. Antigua Guatemala, noviembre de 2002.
28. Análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2005. Presentado por Pablo Monsanto. Partido Alianza Nueva Nación -ANN-. Guatemala 2005.
29. Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa. Miguel Ángel Sagone Aycinena, Pedro Trujillo Álvarez. Instituto reenseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES-FOSS, WSP, UNOPS, Embajada Reino Unido y USAID. Guatemala 2004.
30. Declaración de los Principios de Lima: Libertad de Expresión. Acceso a la información en poder del Estado promovidos por el Consejo de Prensa Peruana con la Defensoría del Pueblo.
31. Edgar Pape: Cómo puede la sociedad civil incidir en el presupuesto. FLACSO, 1998.
32. Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda. Walda Barrios-Klee/Wilson Romero. Guatemala FLACSO, UNAMG, 2003.
33. Guía de auditoría social. Guatemala, dónde estamos...y a dónde vamos. Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y Social -MIDDES-. Guatemala, enero de 2004.
34. La descentralización. Base de la democracia local. Programa de Capacitación para Mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. SEPREM, Foro Nacional de la Mujer. Guatemala 2004.
35. Consideraciones preliminares entorno a la noción de sociedad civil. Jorge Aragón G. Oficina de Estudios de Coyuntura. Programa Universitario de

- Investigación en Estudios de Coyuntura. Dirección General de Investigación. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala enero de 2003.
36. Políticas sociales en análisis del día. Reporte diario de análisis de tendencias. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales -IPES-. Guatemala marzo de 2001.
  37. Estado y las políticas públicas. Un marco para su comprensión y análisis. Ana Leticia Aguilar Theissen.
  38. Informe Preliminar. Estudio de monitoreo y vigilancia ciudadana en salud reproductiva y educación en población. Índice de Cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social y Población. Red de Mujeres por la Construcción de la Paz, Asociación Mujer Vamos Adelante y la Instancia Coordinadora por la Salud y el Desarrollo de las Mujeres. Guatemala, 2005.





## Datos institucionales

### CONGCOOP

La Coordinación de ONG y Cooperativas surgió en 1992 para apoyar las iniciativas de la población desarraigada (refugiados y desplazados internos) en su proceso de retorno y reintegración a la sociedad guatemalteca.

En sus inicios CONGCOOP dirigió los mayores esfuerzos al apoyo del proceso de retorno “colectivo y organizado” de los y las refugiados/as guatemaltecos/as en México.

El proceso de desarrollo institucional redefinió su función estratégica, extendiendo su campo de acción hacia ámbitos más amplios, enfocándose en el desarrollo rural, la reintegración social y productiva de la población desarraigada y el desarrollo de la población campesina.

CONGCOOP es una entidad de segundo grado, que aglutina a 17 ONG y 1 Federación de Cooperativas Agrícolas, desde la cual sus afiliadas inciden y contribuyen en los procesos de desarrollo de Guatemala, mediante la gestión de propuestas y acciones en el ámbito local, regional y nacional, generando interlocución con el sector público y con otros sectores de la sociedad civil. Promueve una interacción efectiva entre sus afiliadas con el fin de fortalecer y articular sus acciones.

### Ejes Temáticos:

Los ejes temáticos que constituyen prioridades estratégicas de CONGCOOP son los siguientes:

1. *Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.* Esto incluye principalmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria —ASESA—, en lo relativo al acceso a la tierra, los derechos económicos y sociales, así como el monitoreo del gasto, la inversión pública y situación del trabajador guatemalteco.

2. *Globalización.* Análisis y propuesta sobre la relación producción, comercio - desarrollo político, económico, social y cultural con énfasis en los efectos e impactos de los tratados comerciales en la economía campesina, las migraciones y las remesas familiares.
3. *Participación ciudadana.* Participar y generar acciones de participación ciudadana con enfoque de género y cultural en el ámbito local, regional, nacional e internacional sobre este tema especialmente en las acciones de educación ciudadana para la participación comunitaria, con la finalidad de incidir en la políticas públicas y la auditoría social.
4. *Desarrollo socio productivo rural.* Desarrollo de las capacidades y del nivel de vida de la población en situación de exclusión que vive en el área rural, partiendo de diversas líneas de acción entre ellas acceso a la tierra y diversificación productiva.
5. *Agua y medio ambiente.* Tanto desde el punto de recursos naturales y especialmente hidricos, como de la perspectiva de las amenazas ambientales y de privatización de los servicios públicos y de los recursos naturales.
6. *Derechos humanos.* Entendidos en su más amplio sentido, tanto los derechos fundamentales como los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.
7. *Desarrollo urbano.* Haciendo énfasis en la búsqueda de soluciones a las condiciones de habitabilidad urbana en áreas vulnerables.
8. *Monitoreo de políticas públicas.* Este debe ser entendido como un eje transversal, puesto que todos lo ejes anteriores necesitan tener un seguimiento en la consecución de sus metas de política pública.

#### JUNTA DIRECTIVA

**Miguel Ángel Sagone Aycinena**

*Presidente*

**Jorge Alberto Colorado**

*Vicepresidente*

**Carlos Fernando Zavala García**

*Tesorero*

**César Augusto Méndez Lemus**

*Secretario*

**Fredy Antonio Batres Quevedo**

*Vocal 1*

**Víctor Armando Cristales Ramírez**

*Vocal 2*

**José Haroldo Galindo Buendía**

*Vocal 3*

**Helmer Velásquez**

*Director Ejecutivo*

#### AFILIADAS

Asociación del Desarrollo para América  
Central

**ADEPAC**

Asociación de Desarrollo Integral

**ADI**

Alternativas para el Desarrollo Ambiental

**APDA**

Consejo de Investigaciones para el Desarrollo  
de Centro América

**CIDECA**

Centro de Investigación y Educación Popular

**CIEP**

Centro de Investigación, Estudios y Promoción  
de Derechos Humanos

**CIEPRODH**

Coordinadora Cakchiquel de Desarrollo  
Integral

**COCADI**

Cooperación Mesoamericana para el  
Desarrollo y la Paz

**COMADEP**

Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo

**CONCAD**

Federación de Cooperativas Agrícolas de  
Guatemala

**FEDECOAG**

Fundación para la Educación y Desarrollo  
Comunitario

**FUNDACEDCO**

Fundación para el Apoyo Técnico en Proyectos

**FUNDATEP**

Fundación para el Desarrollo Comunitario

**FUNDESCO**

Asociación

**IDEAS**

Instituto para la Enseñanza para el  
Desarrollo Sostenible

**IEPADES**

Proyecto de Desarrollo Santiago

**PRODESSA**

Servicios y apoyos al Desarrollo  
de Guatemala

**SADEGUA**

Servicios de Capacitación Técnica y Educativa

**SERCATE**

## **CIIDH**

El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos fue creado en 1993 con el objetivo de promover, fortalecer, difundir y defender la vigencia de los derechos humanos en Guatemala.

El CIIDH realiza sus tareas y trabajos con responsabilidad, pretendiendo alcanzar resultados con eficiencia, para el impulso de sus líneas estratégicas que mejora sus niveles de trabajo y propicia un mejor resultado de sus objetivos.

El CIIDH impulsa diferentes acciones con el objetivo de impulsar la construcción de una sociedad en que prevalezca el Estado de Derecho, la paz, la justicia social, el fin de la impunidad y con ello la existencia de una democracia real. Desarrolla sus actividades para el cumplimiento de su misión y objetivos en un marco de integridad de principios y valores.

Tomamos en cuenta que, como organización de Derechos Humanos, nuestra articulación y proyección se fundamenta en la equidad y el respeto, que determinan la forma del relacionamiento y desenvolvimiento. Así mismo, el espíritu de solidaridad debe caracterizar y motivar la actitud institucional y personal.

El CIIDH cuenta con una amplia experiencia en

- ❖ Seguimiento e impulso de las recomendaciones de la CEH
- ❖ Investigaciones y análisis del pasado
- ❖ Resarcimiento para víctimas del conflicto armado
- ❖ Búsqueda de niñez desaparecida en el marco del conflicto armado interno
- ❖ Elaboración y promoción de iniciativas de ley
- ❖ Seguimiento y promoción de los Acuerdos de paz
- ❖ Monitoreo del presupuesto nacional
- ❖ Promoción y defensa de los derechos económicos sociales y culturales

De acuerdo con resoluciones de su Asamblea para el año 2002-2004 como CIIDH nuestros énfasis estarán dirigidos a:

- ❖ Fortalecimiento de las capacidades institucionales en los siguientes temas:
  - ❖ Monitoreo del gasto militar
  - ❖ Monitoreo de la ejecución presupuestaria del Estado en términos generales
  - ❖ Monitoreo de Derechos Económicos Sociales y Culturales DESC
  - ❖ Elaboración de informes de situación de los derechos humanos.
  - ❖ Seguimiento y monitoreo de la PDH
  - ❖ Seguimiento salida de MINUGUA -generar fortalezas internas en temas específicos.
  - ❖ Seguimiento acuerdos Grupo Consultivo
  - ❖ Seguimiento programa nacional de resarcimiento.

La presente edición de *Manual para el monitoreo del presupuesto del Estado* se terminó de imprimir en los talleres de MAGNA TERRA EDITORES, en septiembre de 2005. El tiro sobre bond 80 gramos es de 1,000 ejemplares.