



¡Marcando el rumbo!

Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2018

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, noviembre de 2017

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Este documento fue elaborado por Jorge Lavarreda.

CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Orientación del Proyecto de Presupuesto	4
3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto	6
4. Panorama General	7
5. El Presupuesto de Ingresos.....	16
6. Rigidez Presupuestaria	21
7. El Presupuesto de Egresos	28
7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	32
7.2. Ministerio de Educación	34
7.3. Servicios de la Deuda Pública	37
7.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	39
7.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	41
7.6. Ministerio de Gobernación.....	43
7.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos	46
8. Conclusiones Generales	48
9. Conclusiones Particulares.....	50
10. Recomendaciones	52

1. Introducción

El 1 de septiembre de 2017 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018. El objetivo de este informe es presentar un análisis sobre los principales aspectos de dicho proyecto a fin de brindar una idea de lo realista del mismo en términos de sus supuestos, fuentes de ingresos y la composición del gasto. En esta ocasión se incluye una sección sobre la evolución reciente de la rigidez presupuestaria.

2. Orientación del Proyecto de Presupuesto

Bajo la administración del Presidente Morales se estableció la Política General 2016-2020, en la cual se definen las prioridades con base al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. La Política General de Gobierno incluye 5 ejes (Transparencia, Salud, Educación, Desarrollo, y Seguridad); 12 prioridades (Gobierno abierto y transparente, Suministro oportuno de medicamentos convencionales y alternativos, Disminución de desnutrición crónica, Educación alternativa extraescolar, Tecnología en el aula, Nuevas empresas, Fomento del turismo, Infraestructura, Sostenibilidad fiscal, Control de fronteras, Prevención de la violencia, y Apoyo al sector justicia); 6 metas y 30 resultados. Las seis metas están planteadas de la siguiente manera: 1) Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado; 2) Seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos; 3) Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente; 4) Seguridad ciudadana; 5) Ambiente y recursos naturales; y 6) Combate a la pobreza general y pobreza extrema.

En cuanto a los resultados, existen dos tipos de posibles: los estratégicos y los institucionales. Los primeros son definidos de forma inter institucional o sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado. Y los segundos son definidos por cada institución en función de su naturaleza o razón de ser. Para el 2018 se cuenta con 14 Resultados Estratégicos de País (REP) que tienen asociados 606 productos y 1,185 subproductos, y tendrían una asignación presupuestaria de Q.14,808.3 millones; es decir, el equivalente al 16.8% del Presupuesto Total de Egresos.

Resultado estratégico	Asignación presupuestaria 2018 (Millones de Q.)	Entidades responsables
1. Para el 2019, se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015 a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019)	1,150.8	MSPAS
2. Para el 2019, se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de dos años, en 10 puntos porcentuales (de 41.7% en 2015 a 31.7% en 2019)	383.5	SESAN / MSPAS / MARN / MIDES / MAGA / INFOM
3. Para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en 1 punto porcentual (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019).	1,597.3	MINEDUC / MAGA / MIDES
4. Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 puntos (de 113 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2013 a 93 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2019).	459.7	MSPAS
5. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación primaria en 6 puntos porcentuales (de 82.0% en 2014 a 88.0% en 2019).	7,864.0	MINEDUC / MIDES
6. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación preprimaria en 12 puntos porcentuales (de 47.3% en 2014 a 59.3% en 2019).	1,940.1	MINEDUC
7. Para el 2019, se ha incrementado la tasa de finalización en primaria en 7.1 puntos porcentuales (de 71.7% en 2013 a 78.8% en 2019).	67.9	MINEDUC
8. Para el 2019, se ha incrementado la posición del país en el índice de competitividad turística en 10 posiciones (de la posición 80 en 2015 a la 70 en 2019).	n/d	INGUAT
9. Para el 2019, se ha reducido el déficit habitacional en 4.0% (de 1.6 millones de viviendas en 2015 a 1.5 millones de viviendas en 2019).	613.8	MICIVI

Resultado estratégico	Asignación presupuestaria 2018 (Millones de Q.)	Entidades responsables
10. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas en 7 puntos (de 97 en 2015 a 90 en 2019).	311.7	MINGOB / MDN / MIDES
11. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de homicidios en 6 puntos (de 29.5 en 2015 a 23.5 en 2019).	42.2	MINGOB
12. Para el 2019, se ha mantenido la cobertura forestal del territorio nacional en 33.7%.	287.8	INAB / CONAP
13. Para el 2019, se ha incrementado en el país la capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático.	79.0	MARN
14. Para el 2019, se ha incrementado la participación de la energía renovable en la matriz energética en 5 puntos porcentuales (de 64.94% en 2014 a 69.4% en 2019).	10.6	MEM

Abreviaturas: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Ministerio de Gobernación (MINGOB); Ministerio de la Defensa Nacional (MDN); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT); Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); Ministerio de Desarrollo (MIDES); Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI); Ministerio de Energía y Minas (MEM); Instituto de Fomento Municipal (INFOM); Instituto Nacional de Bosques (INAB); Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

Fuente: metodología de la Gestión por Resultados del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2018, las entidades de la Administración Central cuentan con una carga de 469 productos y 1,040 subproductos asociados a una asignación financiera de Q.10,368.4 millones; es decir, el equivalente al 11.8% del Presupuesto Total de Egresos.

En el proyecto de presupuesto se incluye un apartado con los indicadores de producto y resultado de cada institución, y otro con la producción y metas por institución. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2018 el costo promedio de cada hora de protección física y seguridad de los altos funcionarios del Organismo Ejecutivo, exfuncionarios y sus familias sería de Q.18,623; y cada uno de los doce informes con los logros en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y gobierno electrónico costaría, en promedio, el equivalente a Q.458,333. Sería recomendable incluir datos históricos de referencia para poder determinar si los costos promedios se han incrementado o reducido, contar con alguna explicación sobre la relevancia de los productos, y además la efectividad de los distintos programas en relación con los resultados institucionales y estratégicos. En términos generales se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas.

Finalmente, se destaca que nuevamente el Ministerio de Finanzas Públicas promovió una serie de reuniones informativas en lo que denominó “Presupuesto Abierto”. Se considera que en el futuro debiera iniciarse con discusiones técnicas en torno a la planificación en lugar de centrar la discusión sobre las asignaciones financieras. Aunque se señala que como parte del proceso

se debían realizar diagnósticos de los programas presupuestarios dicha información no se incluyó en la documentación que acompaña el proyecto de presupuesto.

3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto

En el siguiente Tabla se presenta la evolución reciente de las variables macroeconómicas asociadas al Proyecto de Presupuesto junto con sus proyecciones 2017-2022. A diferencia de ocasiones anteriores las proyecciones abarcan un período de cinco años en lugar de tres. Sin embargo, no se incluye una descripción detallada de los supuestos en los que se respalda una tendencia de mayor crecimiento económico asociada a un crecimiento optimista de la actividad comercial. Este comportamiento de las principales variables macroeconómicas corresponde al escenario intermedio del trabajo realizado por el Banco de Guatemala en mayo del año en curso. Sin embargo, dado el contexto actual parece más razonable utilizar el escenario más probable de una versión revisada de las proyecciones macroeconómicas a la luz de los cambios observados en los supuestos que respaldan las proyecciones.

Tabla 1: Principales variables macroeconómicas

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB real (millones de quetzales)	213,946.6	221,857.5	231,118.2	240,686.6	248,067.8	E: 256,611.3	E: 265,677.9	E: 275,335.4	E: 285,589.2	E: 296,510.6	E: 308,074.5
Variación (%)	3.0	3.7	4.2	4.1	3.1	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9
PIB nominal (millones de quetzales)	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,128.2	522,593.9 P: 522,796.1	E: 559,782.8 P: 559,411.3	E: 602,558.9	E: 649,440.7	E: 700,571.8	E: 756,457.2	E: 817,730.2
Variación (%)	6.4	7.2	7.3	7.5	7.1 (7.1)	7.1 (7.0)	7.6	7.8	7.9	8.0	8.1
Importaciones CIF (variación)	2.3	3.1	4.4	-3.5	-3.6	E: 5.0	E: 6.0	E: 6.5	E: 6.5	E: 6.5	E: 6.5
Exportaciones FOB (variación)	-4.1	0.5	7.8	-1.2	-2.1	E: 5.5	E: 6.0	E: 6.5	E: 6.5	E: 6.5	E: 6.5
Inflación (%)	3.5	4.4	3.0	3.1	4.2	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a calcular la variación con las cifras del Proyecto de Presupuesto, E: corresponde al escenario intermedio proyectado del Banco de Guatemala, P: corresponde al dato del Proyecto de Presupuesto. Fuente: estadísticas del Banco de Guatemala, Presentación de Escenarios Macroeconómicos 2017-2018 del Banco de Guatemala (mayo 2017), y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

En síntesis, es recomendable revisar y actualizar las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala, explicitar los supuestos, y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados. Por ejemplo, durante el período 2012-2016 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de 3.0% para el PIB real, -8.0% para el PIB nominal, -39.8% para las importaciones, y -21.9% para las exportaciones. Finalmente, hace falta incluir un análisis de sensibilidad sobre los supuestos que respaldan las proyecciones.

4. Panorama General

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2018 asciende a Q.87,922.9 millones. Como se puede observar en el Gráfico 1, luego de la firma de los Acuerdos de Paz se dio un primer incremento del presupuesto total ejecutado en el período 1997-1999, y luego fue en años puntuales: 2003 y 2006, y se tuvo una tendencia al alza del 2008 al 2014. El monto propuesto es, en términos reales, mayor al presupuesto vigente a agosto del ejercicio fiscal 2017 y superior al ejecutado en 2016 (8.9% y 24.3%, respectivamente). Sin embargo, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 hasta el presupuesto vigente en 2017 pero habría un incremento significativo con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2018 (ver Gráfico 2). En cuanto a su composición se observa un incremento en los gastos de funcionamiento y una recuperación del gasto de inversión (ver Gráfico 3).

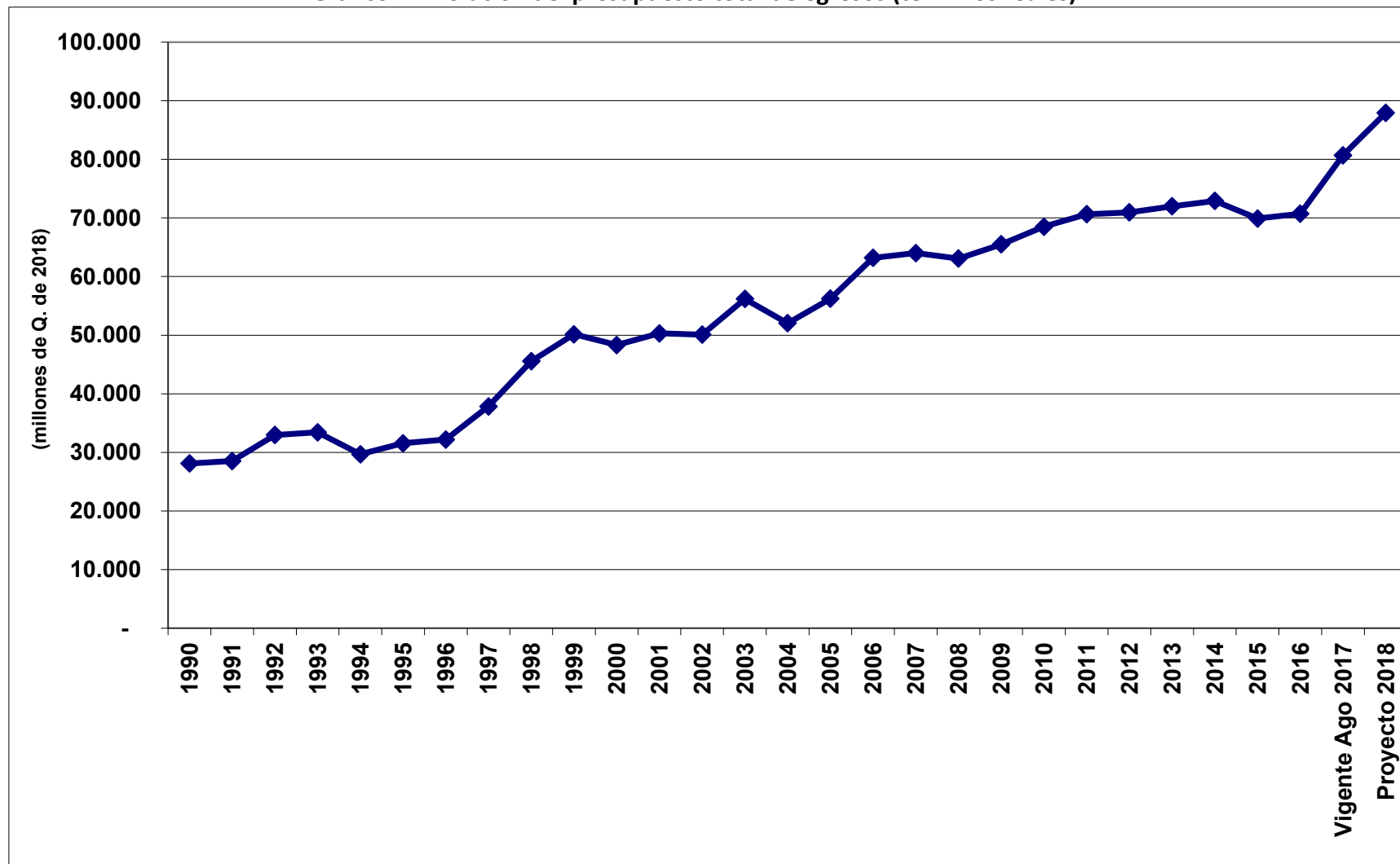
Respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017 implicaría un amento, en términos nominales, de Q.10,933.4 millones (crecimiento de 14.2%). Sin embargo, al analizar las diferencias a nivel de renglón presupuestario se encuentra que en algunos casos hay reducciones. Las principales reducciones serían las siguientes: Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.810.2 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.788.6 millones), otras prestaciones y pensiones (Q.280.0 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.174.2 millones), Productos medicinales y farmacéuticos (Q.104.3 millones), Créditos de reserva (Q.81.5 millones), Retribuciones por servicios (Q.65.9 millones), Préstamos al sector privado (Q.61.5 millones), Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (Q.53.3 millones), y Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad (Q.53.0 millones). Además, se identificó que los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017 corresponderían a los siguientes renglones: Otras remuneraciones de personal temporal (Q.2,115.2 millones), Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,901.7 millones), Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,769.1 millones), Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.723.8 millones), Transferencias a la administración central (Q.455.8 millones), Personal permanente (Q.454.0 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.445.7 millones), Complementos específicos al personal permanente¹ (Q.423.0 millones), Transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.414.2 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.383.5 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.351.2 millones), Construcciones de bienes nacionales de uso no común (Q.350.1 millones), Bonificación anual bono 14 (Q.326.2 millones), Transferencias a empresas públicas no financieras (Q.307.3 millones), Transferencias a la USAC (Q.238.2 millones), Otras transferencias a personas individuales (Q.210.8 millones), Aguinaldo (Q.197.9 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.164.0 millones), Equipo médico-sanitario y de laboratorio (Q.156.3 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.143.0 millones), Comisiones a receptores

¹ Cabe destacar que mediante el Acuerdo Administrativo Interno 10-2016 del Ministerio de la Defensa Nacional se cargó en este renglón presupuestario el denominado “Bono Extraordinario de Responsabilidad” otorgado al Presidente de la República en su calidad de Comandante General del Ejército.



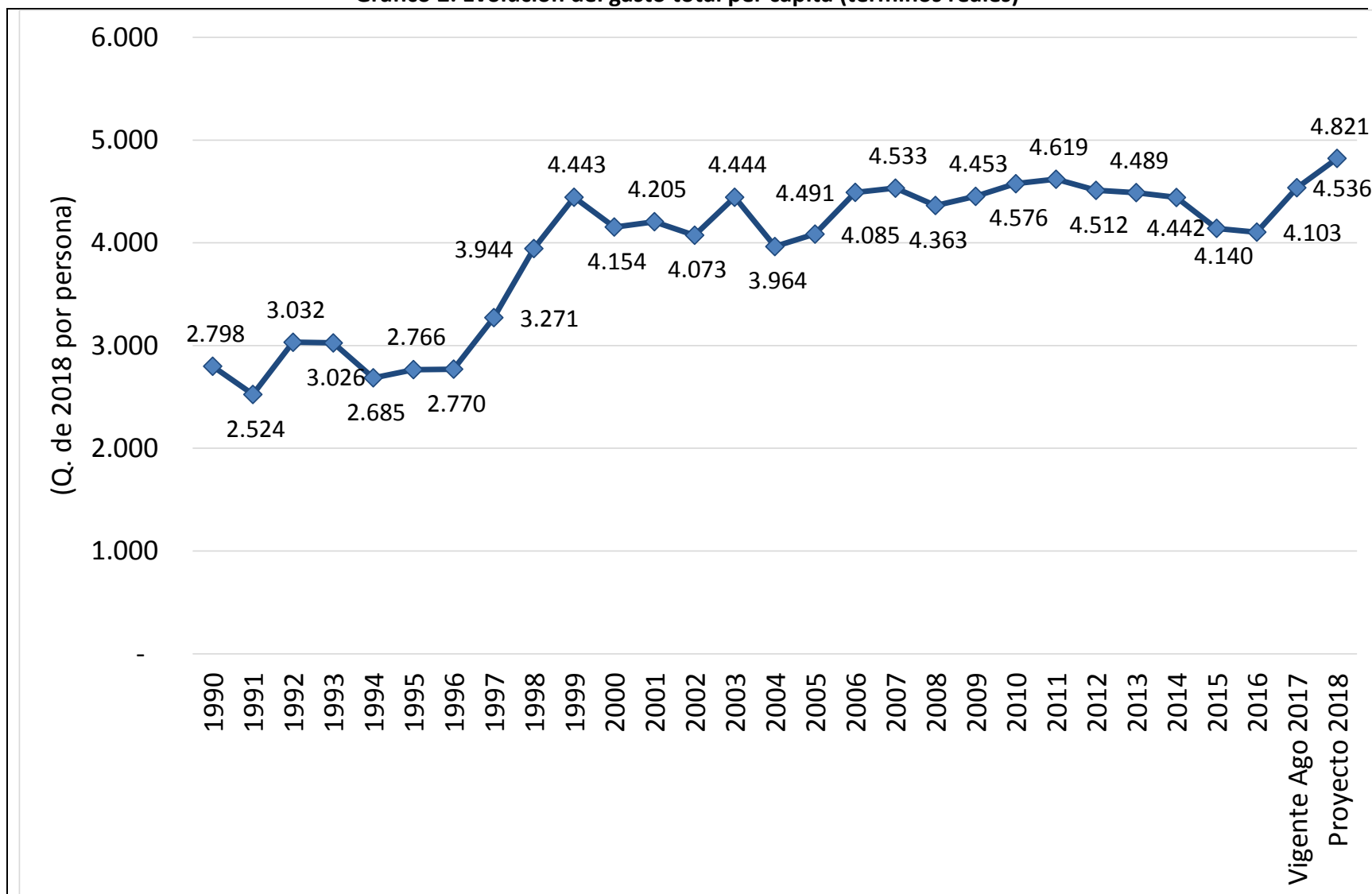
fiscales y recaudadores (Q.128.3 millones), Elementos y compuestos químicos (Q.111.1 millones), y Personal por contrato (Q.109.3 millones).

Gráfico 1: Evolución del presupuesto total de egresos (términos reales)



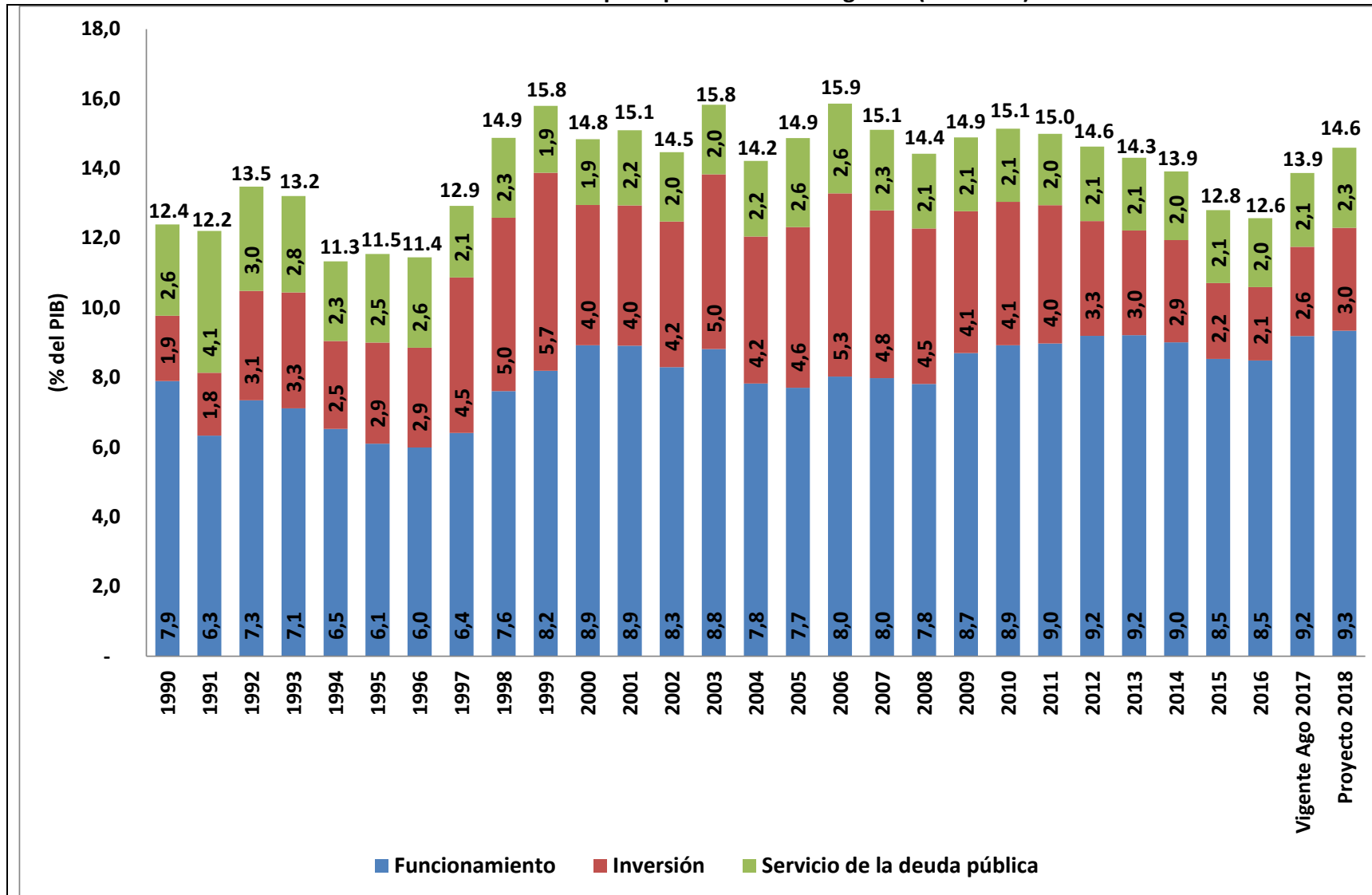
Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Gráfico 2: Evolución del gasto total per cápita (términos reales)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas, del INE y del Banguat.

Gráfico 3: Evolución del presupuesto total de egresos (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Al analizar la evolución reciente de la situación financiera² se observa un deterioro significativo que llegó a su máximo en el 2010 y que resultó de una caída de los ingresos que luego no se recuperan para contrarrestar el incremento del gasto y que se refleja en el déficit fiscal (ver Tabla 2). En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2018 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente en remuneraciones), y el incremento de la inversión real directa. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (39.8% en términos reales en el período 2007-2016) que los ingresos corrientes (13.1% en términos reales en el período 2007-2016). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 96.8% en 2016, y equivaldrían al 104.1% en el 2018 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que el ahorro corriente propuesto en el Proyecto de Presupuesto equivaldría al 0.3% del PIB y se queda muy por debajo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal.

Tabla 2: Evolución de la situación financiera (en millones de quetzales de 2018)

Concepto	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Vigente Ago. 2017	Proyecto 2018
Ingresos Totales	52,607.0	48,606.3	50,830.8	54,811.7	56,392.6	58,582.1	60,289.8	59,140.3	61,448.9	65,170.8	67,707.5
Ingresos Corrientes	52,561.2	48,590.3	50,793.0	54,795.3	56,369.6	58,571.5	60,281.6	59,111.2	61,444.8	65,165.7	67,704.2
Ingresos Tributarios	49,324.6	45,428.4	47,227.3	51,176.7	52,638.3	55,105.1	56,679.5	55,614.4	57,911.5	60,523.8	63,012.4
Otros ingresos corrientes	3,236.5	3,161.9	3,565.8	3,618.6	3,731.3	3,466.4	3,602.1	3,496.8	3,533.3	4,641.9	4,691.8
Ingresos de Capital	45.8	16.1	37.8	16.4	23.0	10.5	8.3	29.2	4.1	5.1	3.4
Gasto Total	59,671.0	62,417.8	65,717.0	67,585.4	68,004.0	69,297.1	70,211.6	66,976.9	67,900.3	76,769.9	83,415.2
Gastos Corrientes	40,121.9	44,498.4	47,070.7	48,867.6	52,008.4	54,177.2	54,802.7	55,084.6	56,051.8	61,868.5	65,609.3
Gastos de Consumo	21,654.1	24,259.5	25,822.8	27,519.6	29,640.3	30,922.6	32,432.4	31,830.1	31,079.6	34,941.7	37,381.4
Remuneraciones	13,692.2	15,928.5	17,016.6	17,979.8	18,538.5	20,179.3	21,317.7	22,705.9	22,638.8	23,446.3	25,798.9
Bienes y Servicios	7,835.4	8,232.3	8,649.8	9,284.0	10,878.3	10,450.8	10,953.9	9,096.1	8,427.6	11,372.2	11,348.0
Otros gastos de consumo	126.5	98.7	156.4	255.8	223.4	292.5	160.8	28.1	13.3	123.2	234.5
Rentas de la Propiedad	5,882.0	6,155.0	6,583.0	6,818.0	7,280.5	7,698.6	7,476.0	8,384.5	8,173.7	8,230.4	9,398.5
Intereses de la deuda pública	5,858.1	6,134.0	6,563.1	6,794.9	7,246.4	7,662.0	7,435.4	8,363.6	8,152.0	8,170.7	9,330.7
Otras rentas de la propiedad	24.0	21.1	19.9	23.1	34.1	36.6	40.6	21.0	21.7	59.7	67.8
Prestaciones de la Seguridad Social	3,470.1	3,964.4	4,046.3	3,997.2	4,063.9	4,258.6	4,356.9	4,359.1	4,635.1	5,218.0	4,523.1
Transferencias Corrientes	9,115.6	10,119.4	10,618.5	10,532.7	11,023.7	11,297.3	10,537.4	10,510.9	12,163.4	13,478.4	14,306.2
Gasto de Capital	19,549.1	17,919.5	18,646.4	18,717.8	15,995.7	15,119.9	15,408.9	11,892.3	11,848.5	14,901.4	17,805.9

² Cabe destacar que sólo se presentan cifras correspondientes al Gobierno Central (169 entidades). Sin embargo, sería conveniente que el Ministerio de Finanzas Públicas avance en la consolidación de las cuentas fiscales del sector público (569 entidades). Por ejemplo, según un informe reciente del Fondo Monetario Internacional en 2014 el resultado financiero consolidado fue un déficit equivalente al 2.7% del PIB; es decir, por encima del 1.9% del PIB del Gobierno Central.

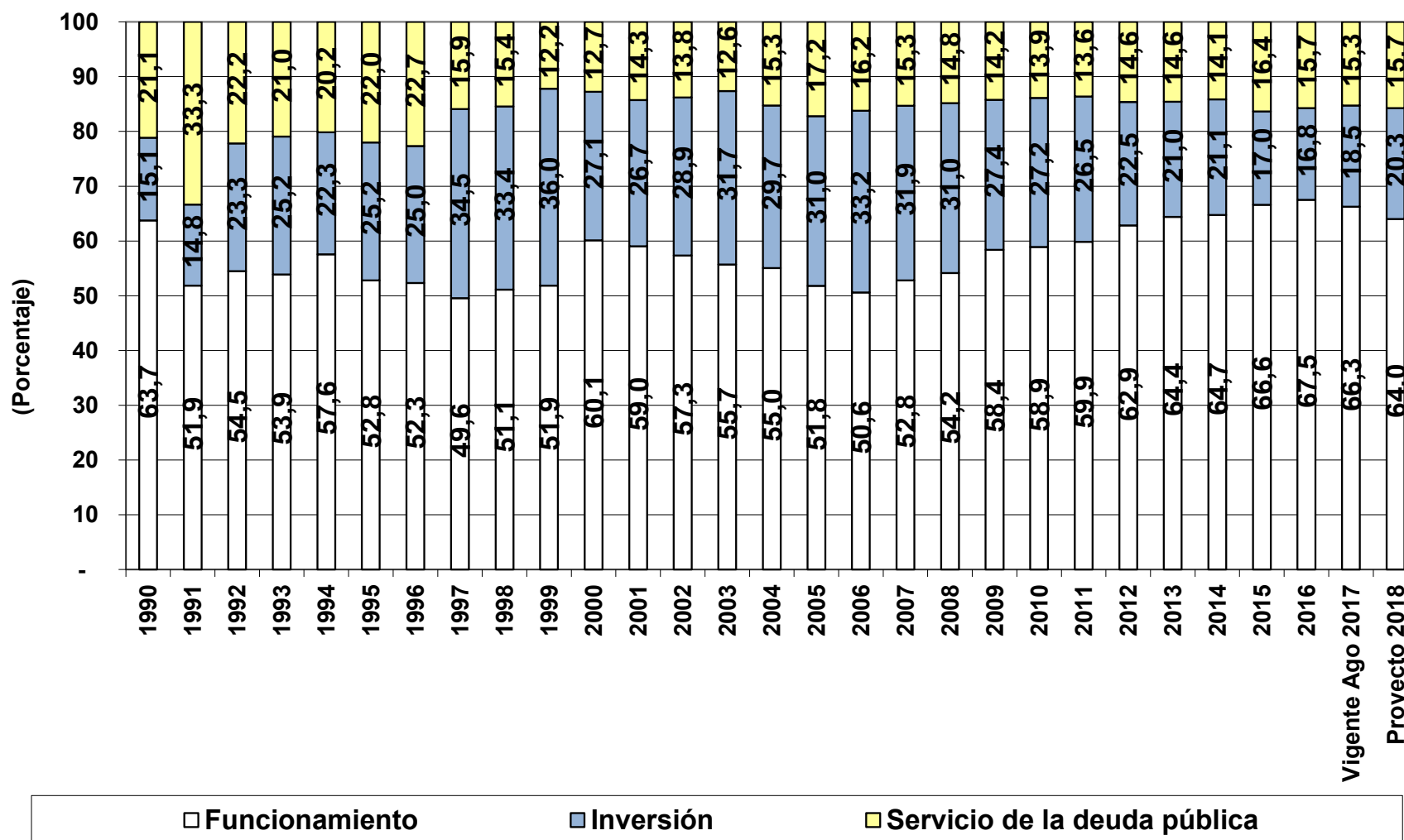
Concepto	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Vigente Ago. 2017	Proyecto 2018
Inversión Real Directa	8,235.5	8,005.6	8,338.3	8,644.4	4,887.0	4,482.6	4,934.3	2,306.3	1,378.1	3,921.1	6,208.6
Transferencias de Capital	11,089.2	9,912.5	10,306.9	10,065.4	11,105.7	10,633.0	10,467.3	9,586.0	10,462.3	10,921.2	11,537.2
Inversión Financiera	224.4	1.3	1.1	8.0	2.9	4.3	7.2	0.0	8.1	59.2	60.2
Resultado Financiero (-Déficit)	(7,064.0)	(13,811.5)	(14,886.2)	(12,773.7)	(11,611.5)	(10,715.0)	(9,921.7)	(7,836.5)	(6,451.4)	(11,599.1)	(15,707.7)

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018 y Banguat.

Para el ejercicio fiscal 2018, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.15,707.7 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.13,546.3 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.14,944.3 millones y una amortización de Q.1,398.0 millones (Q.1,369.9 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.1,903.4 millones de variación de caja y bancos; y 3) un pago de Q.258.0 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.3,367.6 millones (Q.597.8 millones de gobiernos extranjeros y Q.2,769.9 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q.3,109.7 millones.

En el Gráfico 4 se puede observar el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2018, la participación del presupuesto de funcionamiento llegaría a ser muy similar a la que se alcanzó en el 2013 pero con un mayor peso en el servicio de la deuda pública. Sin embargo, respecto a la composición del gasto de la administración actual sería la inversión la que ganaría mayor participación.

Gráfico 4: Evolución de la composición del presupuesto de egresos



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

5. El Presupuesto de Ingresos

En 2012 el Organismo Legislativo aprobó la Ley Antievasión II y la Ley de Actualización Tributaria, Decretos 4-2012 y 10-2012, respectivamente. Durante el 2013, la recaudación tributaria mostró un crecimiento interanual de 8.2%, destacándose el crecimiento del 20.6% en el ISR. Sin embargo, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2013 contemplaba Q.50,375.7 millones de ingresos tributarios argumentando que se estimó una mayor recaudación como producto de la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria y de las medidas legales y de apoyo al fortalecimiento de la Administración Tributaria en la lucha en contra de la evasión tributaria y el contrabando con lo que estimaban lograr recaudar alrededor de Q.4,056 millones de los ingresos tributarios. Sin embargo, el cierre del ejercicio fiscal 2013 fue de Q.46,335.5 millones (equivalentes a 11.0% del PIB); es decir, Q.4,040.2 millones por debajo del presupuesto aprobado. En el ejercicio fiscal 2014 la brecha entre el presupuesto y lo recaudado fue Q.2,778.8 millones, y en el 2015 la brecha fue de Q.4,970.4 millones. En el ejercicio fiscal 2016 la brecha fue de Q.446.3 millones. Sin embargo, la SAT señala en su memoria de labores al comparar la evolución de la carga tributaria respecto al 2015 que la variación positiva equivalente al 0.2% del PIB *“se debió a la mejora sustantiva en la gestión de cobro judicial realizada durante 2016”*. Esto significa que sin tomar en cuenta los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial y penal la brecha en 2016 habría sido de Q.2,614.6 millones. El cierre estimado por la SAT en 2017 es de alrededor de Q.58,000.0 millones con lo que en teoría se alcanzaría la meta del presupuesto aprobado (aunque a septiembre de 2017 la brecha acumulada era de Q.927.4 millones) pero cabe destacar que mediante el Acuerdo Gubernativo 8-2017 se logró una recaudación de Q.1,243.9 millones por el incentivo de exoneración en multas, mora, intereses o recargos. Por lo tanto, nuevamente el cierre de la brecha del 2017 se estaría logrando mediante medidas extraordinarias que no son sostenibles en el tiempo.

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2018 los Q.63,012.4 millones (equivalentes a 10.5% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de impuestos indirectos que para el 2018 ascienden a Q.2,350.0 millones (Ver Tabla 3). Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2018 sería de alrededor de Q.61,500.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía judicial por el combate a la defraudación.

Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.1,500.0 millones por medidas extraordinarias como el cobro por la vía judicial se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 2.9% del PIB. Sin embargo, al revisar la experiencia de ejercicios fiscales anteriores se encontró que aunque no se logra la meta de recaudación se ha procedido con un ajuste a la baja del gasto público por lo que el déficit fiscal “ejecutado” ha sido menor al presupuestado.

En cuanto al financiamiento del déficit fiscal, en los últimos años cuando no se ha logrado la meta de recaudación, se encontró que se ha recurrido a la práctica de no realizar la amortización de las pérdidas netas del Banco de Guatemala junto con variaciones en las fuentes

de financiamiento. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2013 el financiamiento externo neto se incrementó en 31.5% y la colocación de bonos se redujo en 59.2% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2014, el financiamiento externo neto se redujo en 93.1% (básicamente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 19.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2015, el financiamiento externo neto se redujo en 41.5% (principalmente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se incrementó en 46.7% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2016, el financiamiento externo neto se incrementó en 600.8% (principalmente por un incremento de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 43.9% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. Por lo tanto, para el próximo año podría esperarse que al no lograrse la meta de recaudación se financie un déficit fiscal menor al presupuestado a través de no amortizar las pérdidas netas del Banco de Guatemala.

Según FMI (2016), “las deficiencias netas acumuladas a lo largo de varios años y no cubiertas por el MINFIN, de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica del banco de Guatemala, totalizaban Q21.7 mil millones (4.8 por ciento del PIB) en 2014. Este pasivo resulta de operaciones cuasi fiscales anteriores a 2001 y del coste anual de la política monetaria entre 2002 y 2013 ... Además, en el año 2010 hubo una emisión de Q3.5 mil millones en bonos del tesoro para la cobertura de las referidas deficiencias netas que tampoco se reflejó en el balance del gobierno. Así, el total de pasivos no incorporados derivados de la relación con el BANGUAT asciende a Q25.2 mil millones (5.5 por ciento del PIB)”.

Desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia debiera explicitarse en qué impuestos se espera lograr el incremento de los Q.2,350.0 millones que aparecen como “otros impuestos indirectos”. Además, cabe destacar que al explicitar el monto esperado en cada impuesto en lugar de incluir un “bolsón” de ingresos se modificaría el monto de los “Ingresos Ordinarios” que sirven de base para calcular una serie de aportes obligatorios que establece la Constitución Política de la República y algunas Leyes Ordinarias. Claramente esto sigue siendo una deuda con la transparencia.

Tabla 3: Evolución de los ingresos tributarios (en millones de quetzales de 2018)

Rubros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Proyecto 2018
Comercio Exterior	19,530.9	18,425.2	20,094.3	18,855.0	15,822.3	17,242.3	18,302.0	18,289.7	17,330.5	17,434.2	16,480.0	15,749.8	15,914.4	16,232.0
Impuesto al Valor Agregado ^(Sobre Importaciones)	12,769.5	13,911.5	15,799.6	15,266.0	12,767.9	14,026.4	15,085.2	15,448.9	14,993.6	15,075.0	14,067.6	13,249.0	13,421.1	13,689.0
Derechos Arancelarios	6,761.5	4,513.7	4,294.7	3,589.0	3,054.3	3,215.8	3,216.8	2,840.8	2,336.9	2,359.2	2,412.5	2,500.8	2,493.3	2,543.0
Internos	21,464.8	27,282.8	29,283.1	28,316.4	28,437.4	28,745.9	31,141.2	32,768.4	36,456.6	38,240.1	38,590.7	42,042.5	43,896.2	46,253.9
Impuesto Sobre la Renta ^(Incluye empresas y personas naturales)	7,964.0	9,420.4	10,676.0	10,870.8	10,280.2	10,517.1	12,781.8	13,024.8	15,196.4	16,404.2	15,239.5	17,762.8	18,755.2	18,511.0
Impuesto de Solidaridad ^(Incluye IEMA & IETAAP)	3,046.4	3,836.9	3,326.8	3,469.5	3,580.1	3,498.4	3,344.3	3,502.6	3,880.9	4,089.9	4,369.3	4,384.5	4,516.6	4,622.4
Impuesto Sobre el Patrimonio	16.6	15.8	23.5	23.5	13.5	14.4	18.0	11.2	13.7	18.1	23.8	25.6	26.2	27.4
Impuesto al Valor Agregado ^(sobre bienes y servicios)	6,803.5	7,755.5	9,083.9	8,621.7	8,674.8	9,036.4	9,647.2	10,259.3	11,020.2	11,653.7	11,957.0	12,820.9	13,446.5	13,617.5
Impuesto Sobre Distribución de Bebidas	677.3	696.8	690.4	646.0	621.3	648.1	665.1	681.5	701.2	726.6	793.4	801.8	806.4	819.9
Impuesto al Tabaco y sus productos	567.9	557.0	574.8	506.2	485.4	470.9	329.4	384.1	458.1	466.9	412.3	392.6	391.3	389.7
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	883.4	3,368.0	3,313.0	2,866.1	3,119.1	2,959.2	2,699.6	2,585.4	2,732.3	2,822.7	3,241.9	3,440.0	3,489.0	3,422.6
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	168.8	190.1	188.7	155.0	140.9	134.0	132.2	125.8	118.8	116.0	348.4	126.0	121.3	120.8
Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado	570.2	679.1	634.2	556.7	849.4	776.4	809.9	1,078.5	510.9	414.1	376.3	398.4	413.3	427.9
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	580.9	567.5	571.5	593.8	667.6	686.1	709.1	704.5	994.0	660.8	802.0	842.3	847.4	877.4
IPRIMA	-	-	-	-	-	-	-	406.4	825.5	862.5	1,021.9	1,041.3	1,076.5	1,060.7
Otros	185.6	195.8	200.2	7.0	5.1	5.1	4.6	4.3	4.6	4.7	4.9	6.1	6.4	2,356.7
Otros directos e indirectos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otras Instituciones	1,435.3	1,514.9	1,667.0	2,153.1	1,168.7	1,239.1	1,733.5	1,580.2	1,318.0	1,005.1	543.6	461.4	491.8	526.5
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	1,076.4	1,164.3	1,296.5	1,816.1	846.5	934.3	1,454.7	1,295.3	1,032.7	714.8	250.1	160.3	191.1	227.1
Salida del País	358.9	350.6	370.5	337.0	322.2	304.7	278.8	284.9	285.3	290.4	293.6	301.1	300.7	299.4
Total de Ingresos Tributarios Netos	42,431.0	47,222.9	51,044.4	49,324.6	45,428.4	47,227.3	51,176.7	52,638.3	55,105.1	56,679.5	55,614.4	58,253.7	60,302.4	63,012.4

* Cierre estimado por la SAT del ejercicio fiscal 2017.

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas y de la SAT.

El 80.9% de los otros ingresos corrientes estimados en el Proyecto de Presupuesto 2018 corresponden a la contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas (61.0%), venta de servicios (8.6%), tasas (6.4%), y donación de organismos e instituciones internacionales (4.9%) como puede observarse en el Tabla 4.

Tabla 4: Evolución de otros ingresos corrientes (en millones de quetzales de 2018)

Otros ingresos corrientes	Ejecutado 2007	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Proyecto 2018
Contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas	1,048.4	1,079.7	1,289.5	1,425.8	1,514.8	1,537.1	1,668.0	1,833.7	1,807.9	2,126.4	2,862.0
Venta de servicios	344.7	295.1	258.9	324.6	353.8	342.2	356.9	342.6	355.3	411.6	403.8
Tasas	246.0	223.1	206.2	233.0	239.2	240.6	250.0	254.3	246.3	246.2	302.5
Donación de organismos e instituciones internacionales	48.6	28.2	43.2	64.5	151.3	87.2	82.8	140.5	59.1	36.4	227.8
Dividendos y utilidades	314.9	208.7	186.6	278.4	142.5	371.2	119.7	163.7	309.7	53.2	187.9
Derechos	250.9	175.5	182.3	178.3	179.5	178.4	169.3	177.8	196.0	187.8	161.2
Otros ingresos no tributarios	92.1	131.5	93.0	122.2	186.5	111.6	114.8	246.4	133.6	107.6	113.6
Donación de gobiernos extranjeros	630.7	507.6	656.0	502.5	574.3	413.1	375.5	66.4	57.9	33.6	105.3
Multas	30.2	35.6	21.9	19.7	17.0	45.6	53.3	57.3	56.6	50.1	83.1
Intereses	102.8	46.4	28.5	34.2	23.1	50.3	47.3	44.5	48.5	35.5	68.9
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	35.9	70.8	69.0	90.9	92.6	79.3	67.0	66.2	62.7	56.9	65.1
Venta de bienes	111.1	237.7	76.4	68.4	76.2	115.4	58.9	57.8	41.0	46.1	37.5
Aporte patronal para clases pasivas	17.4	24.1	26.9	26.2	27.6	28.5	29.5	33.2	38.3	40.4	34.4
Transferencias del sector privado	8.7	152.4	5.0	178.6	20.1	112.8	51.3	97.5	62.7	79.5	19.4
Arrendamiento de tierras y terrenos	12.3	10.8	8.4	10.3	10.1	8.8	12.6	12.8	13.0	12.0	13.2
Derechos sobre bienes intangibles	7.0	7.7	6.9	7.5	9.1	8.8	8.2	7.2	7.1	5.5	5.6
Intereses por moras	0.0	0.8	3.1	0.7	0.1	0.3	1.2	0.3	1.1	3.3	0.4
Transferencias del sector público	-	0.7	-	-	0.9	-	-	-	-	1.1	-
Total	3,301.7	3,236.5	3,161.9	3,565.8	3,618.6	3,731.3	3,466.4	3,602.1	3,496.8	3,533.3	4,691.8

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018 y Banguat.

En el Proyecto de Presupuesto 2018 se identifican Q.4.2 millones de donaciones en negociación pero no se especifican los montos de contrapartida que requiere cada donación. En todo caso el 83.5% de las donaciones externas corresponde a dos fuentes (BID y KfW) como puede observarse en el Tabla 5. Como referencia en el ejercicio fiscal 2012 se aprobaron inicialmente donaciones externas por Q.1,012.0 millones pero finalmente se ejecutaron Q.550.7 millones (54.4%); en el ejercicio fiscal 2013 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.424.5 millones (42.8%); en el ejercicio fiscal 2014 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron

Q.335.8 millones (33.8%); en el ejercicio fiscal 2015 se aprobaron Q.784.5 millones y se ejecutaron Q.138.6 millones (17.7%), y en el ejercicio fiscal 2016 se aprobaron Q.526.5 millones y se ejecutaron Q.68.8 millones (13.1%).

Tabla 5: Donaciones externas Proyecto 2018 (en millones de quetzales)

Agencia financiera o país	Monto
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	208.5
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	69.4
Fondo Mundial	19.3
Gobierno de España	17.1
Comunidad Económica Europea (UE)	11.0
Donantes varios externos	4.2
Gobierno de Suecia	3.5
Total	333.1

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,367.6 millones corresponden a préstamos externos (el 86.6% en el BID, el BCIE y JICA); que Q.1,903.4 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.14,944.3 millones serán destinados a financiar el pago de servicios de la deuda pública (Q.8,664.4 millones que incluyen Q.1,369.9 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala³); Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Q.2,238.9 millones que incluyen Q.800.0 millones para las Clases Pasivas Civiles del Estado, Q.138.0 millones para la Universidad de San Carlos de Guatemala, Q.137.4 millones de incentivos forestales del PINPEP, Q.150.0 millones al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, entre otros); y gastos de Trabajo y Previsión Social (Q.300.0 millones); Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.2,930.0 millones); Salud Pública y Asistencia Social (Q.400.0 millones); Cultura y Deportes (Q.40.0 millones), Gobernación (Q.70.0 millones), Relaciones Exteriores (Q.30.0 millones), Defensa Nacional (Q.55.0 millones), Economía (Q.30.0 millones) y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (Q.136.0 millones) (ver Tabla 6).

Tabla 6: Fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal 2018 (en millones de quetzales)

Concepto	Monto
Desembolsos de préstamos externos	3,367.6
<i>BID</i>	<i>1,809.8</i>
<i>BCIE</i>	<i>702.6</i>
<i>JICA</i>	<i>404.3</i>
<i>EXIMBANK</i>	<i>140.2</i>
<i>BIRF</i>	<i>111.5</i>
<i>FIDA</i>	<i>73.3</i>
<i>OPEP</i>	<i>72.7</i>
<i>KfW</i>	<i>53.2</i>
Colocación de bonos del Tesoro	14,944.3
Saldos de caja	1,903.4
<i>Saldo de caja de bonos internos</i>	<i>5.0</i>

³ Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2017 se aprobaron Q.646.0 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala pero a la fecha no se ha ejecutado nada.

Concepto	Monto
<i>Saldo de fondos propios de varias instituciones</i>	396.9
<i>Saldo de bonos de años anteriores</i>	621.0
<i>Saldos de caja de extinción de dominio</i>	5.0
<i>Saldos de caja de ingresos corrientes</i>	875.5
Total	20,215.4

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Por otro lado, hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.2,157.5 millones que equivalen al 64.1% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos (ver Tabla 7).

Tabla 7: Préstamos en gestión (en millones de quetzales)

Préstamos en gestión	Destino	Monto desembolso
BID-3786-OC-GU Programa de Administración Tributaria y Transparencia	Servicios de la Deuda Pública	961.3
BCIE-2181 - Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia	Ministerio de Gobernación y Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	531.5
BID EDUCACIÓN - Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa	Ministerio de Educación	353.8
BID-MP Programa Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	122.5
BIRF-S/N Proyecto Crecer Sano: Proyecto de Salud y Nutrición en Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	76.9
BCIE USAC FASE III - Tercera Etapa del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	76.9
BIRF-8691-GT Proyecto de Infraestructura Urbana y Prevención de la Violencia	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	34.6
Total		2,157.5

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

6. Rigidez Presupuestaria

En FMI (2016) se concluye que “la Constitución y otras leyes asignan una significativa cantidad de recursos mínimos del presupuesto de ingresos ordinarios a políticas públicas e instituciones específicas ... A pesar de la loable intención de proteger ciertos sectores, en la práctica esto tiende a generar distorsiones en la medida en que la asignación a esos sectores está sujeta no a sus necesidades específicas y a la capacidad del presupuesto para financiarlo, sino a un parámetro fijo en el tiempo”.

Según Banco Mundial (2013)⁴, los programas de reducción de la pobreza están obstaculizados por la rigidez presupuestaria y el gasto social bajo como porcentaje del PIB. Además, se destaca que un problema clave es que el alto nivel de rigidez del presupuesto deja poco espacio para

⁴ Hacia una mejor calidad del gasto: revisión del gasto público en Guatemala, mayo de 2013.

cambios en las prioridades presupuestarias. Específicamente para el ejercicio fiscal 2011 se concluye que *“el 83 por ciento de los gastos pueden considerarse rígidos ... estos incluyen transferencias constitucionalmente asignadas a entidades autónomas y descentralizadas (10 por ciento del presupuesto total), financiamiento de los programas sociales por medio del IVA adjudicado (7 por ciento excluyendo las entidades descentralizadas), remuneraciones y pensiones (26 por ciento) y servicio de deuda (16 por ciento). Como corolario de estas rigideces y de los recursos fiscales limitados del país, las prioridades presupuestarias se han mantenido, en gran medida, inalteradas en los últimos quince años, durante los cuales solamente defensa (de 10 a aproximadamente 3 por ciento del gasto público) y educación (de 15 a 19 por ciento) han tenido variaciones substanciales”*.

Por su parte Ardanaz, Larios y Pérez (2015) destacan que *“en la medida en que el presupuesto refleja la priorización de ciertas políticas públicas sobre otras, el proceso presupuestario impacta sobre la eficiencia asignativa del gasto. Sin embargo, la capacidad de asignar los recursos públicos a las necesidades más importantes puede verse negativamente afectada cuando una parte importante del presupuesto se encuentra predeterminada por leyes, mandatos constitucionales o la propia naturaleza del gasto. Por lo tanto, el grado de rigidez del presupuesto es un primer elemento a considerar en el análisis”*.

En el Tabla 8 se muestra la evolución de la rigidez presupuestaria para el período 2004-2016 que se refleja en los ingresos comprometidos y cuyo monto ha oscilado en entre el 78.9% y el 89.2% de los ingresos corrientes. Para el ejercicio 2018 los ingresos corrientes financiarán aportes constitucionales por Q.7,175.4 millones, IVA-PAZ por Q.11,377.7 millones, impuestos específicos por Q.2,785.6 millones, ingresos propios por Q.1,105.5 millones, y Q.3,038.8 millones para el servicio de la deuda pública.

Tabla 8: Ingresos corrientes comprometidos (en porcentaje)

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Remuneraciones	26.8	26.1	24.9	23.3	24.8	27.1	30.8	25.8	28.2	31.7	32.5	35.6	34.2	35.2
IVA-Paz	14.7	14.8	14.7	14.4	14.9	15.9	13.9	15.8	17.0	15.4	16.1	13.1	14.5	16.8
Aportes institucionales (1)	6.7	7.5	6.8	8.8	9.2	8.4	8.5	10.9	9.6	9.1	8.0	9.2	9.4	11.3
Aportes constitucionales (2)	10.4	12.5	12.1	10.5	11.5	12.8	11.7	11.1	11.8	11.9	11.4	11.7	11.1	10.6
Clases pasivas civiles del estado	6.5	6.7	6.3	6.0	6.2	7.0	6.9	6.2	6.2	6.4	6.3	6.5	6.3	4.8
Impuestos específicos (3)	5.9	3.5	4.7	4.0	4.0	3.7	5.0	3.9	4.5	4.6	4.0	3.5	3.1	4.1
Servicio de la deuda pública	5.1	10.6	8.2	8.1	8.9	7.6	3.3	3.0	2.6	3.0	4.5	7.3	6.2	4.5
Ingresos propios de las entidades	1.7	1.7	1.8	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5	1.3	1.4	1.2	1.4	1.1	1.6
Cuota al IGSS	0.9	0.8	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.0	1.4	1.2	0.9	1.0	1.1	1.2
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	0.2	0.5	0.5	0.6	1.0	1.1	1.1	1.1	0.7	0.6	0.5	0.1	-	-
Total	78.9	84.7	81.4	78.4	83.4	86.4	84.1	80.4	83.4	85.2	85.4	89.2	87.0	90.0

(1) Incluye los aportes que se encuentran constituidos en leyes ordinarias, tales como: Superintendencia de Administración Financiera (SAT), Congreso de la República, Ministerio Público, entre otras.

(2) En 2018, incluye el Organismo Judicial (Q.1,292.9 millones), la Corte de Constitucionalidad (Q.64.6 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.1,616.1 millones), el Deporte Federado (Q.484.8 millones), las Municipalidades (Q.3,232.1 millones), el Deporte No Federado (Q.242.4 millones), y la Educación Física, Recreación y Deportes (Q.242.4 millones).

(3) Incluye los aportes que están constituidos en las leyes de los impuestos de los derivados sobre el petróleo, vehículos, IUSI, timbres, salida del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018 e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

A continuación se presentan a manera de ejemplo algunas leyes que han contribuido a incrementar la rigidez presupuestaria.

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2018
Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017)	<p>Artículo 33. Asignación presupuestaria. Para la aplicación y ejecución de esta Ley, el Ministerio de Finanzas Públicas, en la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, en cada período fiscal, deberá asignar un rubro específico de como mínimo cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario. Se entenderá por beneficiario los alumnos que se encuentran inscritos en el ciclo escolar correspondiente.</p> <p>Artículo 34. Régimen financiero. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación para su funcionamiento se financiará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recursos provenientes de la aplicación de la tarifa única del Impuesto al Valor Agregado destinado para la Paz -IVA-Paz- integrado de la siguiente forma: a) cero punto cinco porcentual (0.5%) de lo destinado anualmente para los Fondos para la Paz; y b) cero punto ocho porcentual (0.8%) de lo destinado anualmente en el financiamiento de gastos sociales para el programa de alimentación escolar. b) Cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario que se asigne expresamente para el Programa de Alimentación Escolar. <p>Artículo 46. Implementación transitoria de la asignación presupuestaria. Para la implementación del contenido del artículo 33 de la presente ley, para el año 2018 deberá asignarse un rubro específico concerniente en un mínimo de tres Quetzales diarios (Q.3.00) por beneficiario. A partir del año 2019 se deberá cumplir con asignar un rubro específico concerniente en un mínimo de cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario.</p>	<p>Q.928.4 millones (Q.84.8 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.843.6 millones de la fuente 21 “Ingresos tributarios IVA Paz”)</p> <p>Por lo tanto, para cumplir la Ley faltaría una asignación adicional de alrededor de Q.421.6 millones.</p>
Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 11-2016)	Artículo 1. Se otorga un incremento de quinientos Quetzales (Q.500.00) mensuales a las pensiones otorgadas de conformidad con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República, cuyo monto no sea mayor al salario mínimo vigente para el año 2016.	Q.4,899.3 millones (Q.4,099.3 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.800.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)
Reforma a la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (Decreto 12-2015)	Artículo 1. Se reforma el numeral 1 del artículo 23 del Decreto Número 81-87 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual queda así: “1. Una asignación anual mínima por la cantidad de ochenta millones de Quetzales (Q.80,000,000.00) que estará incluida dentro del Presupuesto General	Q.80.0 millones (Q.60.0 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.20.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2018
	de Ingresos y Egresos del Estado , en la partida presupuestaria de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. La presente asignación deberá utilizar la siguiente forma: sesenta millones de Quetzales (Q.60,000,000.00) para funcionamiento y veinte millones de Quetzales (Q.20,000,000.00) para inversión, los cuales serán distribuidos entre todas las estaciones existentes en el territorio nacional.”	
Decreto 18-2012	Artículo 1. Objeto. Se establece con carácter de prestación obligatoria y permanente una bonificación anual, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de la pensión mensual, para los pensionados presentes y futuros del Ejército de Guatemala, del régimen a cargo del Instituto de Previsión Militar, el cual se denominará “Bono Catorce de Pensionados del Ejército”, para quienes hubieren recibido el pago de su pensión durante un año ininterrumpido; caso contrario, el pago de la referida bonificación será en forma proporcional al tiempo que haya devengado la pensión respectiva, la que en ningún caso será menor a quinientos Quetzales (Q.500.00)	Q.165.1 millones (Q.110.1 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.55.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)
Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005)	Artículo 8. Hecho generador. Con el objeto de cumplir con el pago del aporte económico que se estipula en el presente programa, se destinará en forma privativa el uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) del total recaudado del Impuesto al Valor Agregado; el Ministerio de Finanzas Públicas, al tenor del artículo 240 de la Constitución Política de la República, debe incluir e identificar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, y deberá crear el fondo de “Aporte Económico del Adulto Mayor”, trasladándose al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien será el responsable de su ejecución.	Q.500.0 millones en el renglón presupuestario 429 “Otras prestaciones y pensiones” (Q.300.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas” + Q.200.0 millones de la fuente 43 “Disminución de caja y bancos de colocaciones internas”)

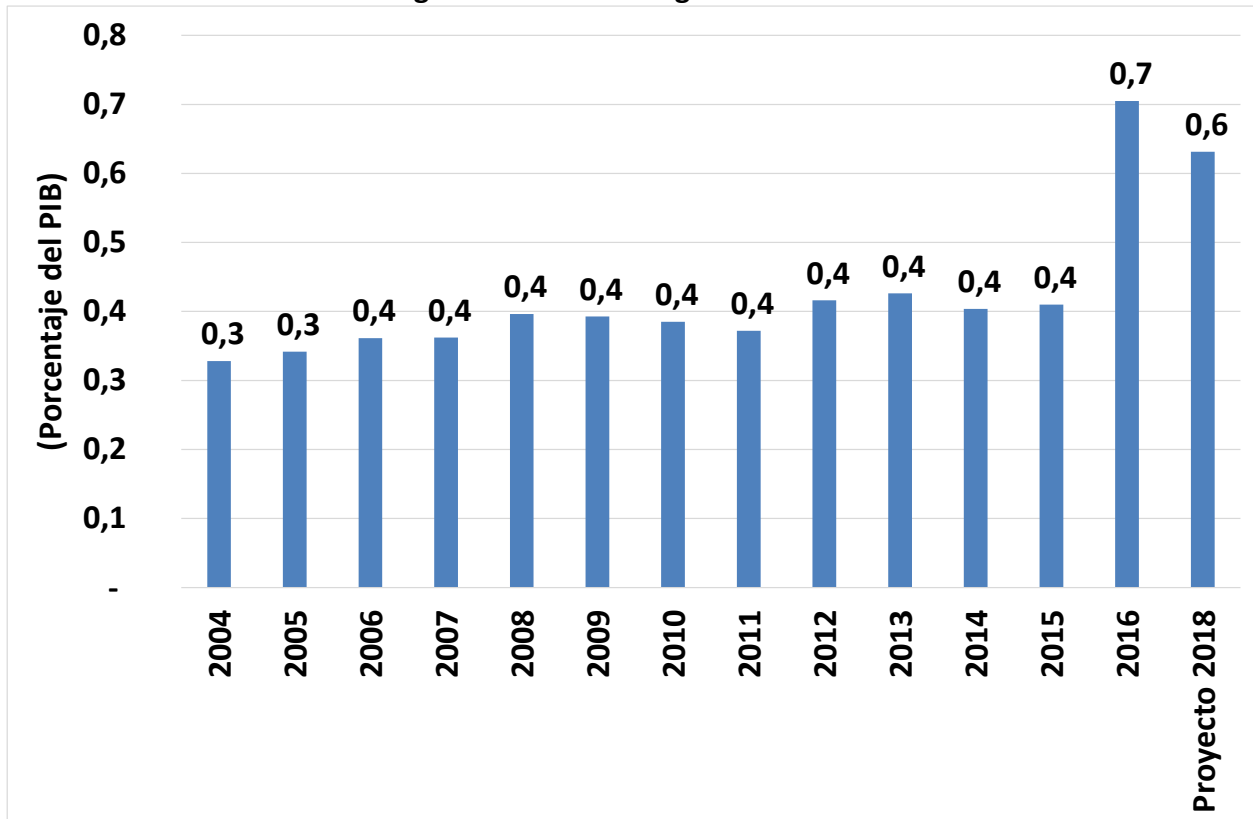
Al hacer una revisión minuciosa del presupuesto en los últimos años se encontró que la fuente de ingresos corrientes se ha utilizado para cubrir una parte (Q.38.9 millones) del renglón presupuestario 913 que corresponde a las sentencias judiciales. En el período 2004-2016 se pagó anualmente con esta fuente de financiamiento el equivalente a Q.44.4 millones. Además, en el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2018 se utiliza la fuente de ingresos corrientes para hacer aportes a las siguientes entidades: la Comisión Presidencial de Diálogo (Q.6.6 millones), la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Q.5.5 millones), el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Q.26.5 millones), la Empresa Ferrocarriles de Guatemala (Q.8.0 millones), la Empresa Portuaria Nacional de Champerico (Q.3.6 millones), la Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico (Q.230.0 millones), la Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala (Q.58.6 millones), la Unidad Nacional de Oncología Pediátrica (Q.55.0 millones), la Liga Nacional contra el Cáncer (Q.21.7 millones), la Asociación Obras Sociales del Santo Hermano Pedro Frailes Franciscanos (Q.20.0 millones), la

Cruz Roja Guatemalteca (Q.10.0 millones), la Asociación Hospicio de San José (Q.12.6 millones), la Fundación Probienestar del Minusválido (Q.12.5 millones), la Organización Cristiana de Beneficio Social Esperanza de Vida (Q.12.5 millones), la Fundación Guatemalteca Americana Cirugía Ortopédica Avanzada (Q.5.0 millones), la Fundación de Asistencia Social de la Iglesia (Q.5.0 millones), la Fundación Margarita Tejada para Niños con Síndrome de Down (Q.6.0 millones), la Unidad Nacional de Oftalmología (Q.5.0 millones), la Liga Guatemalteca contra las Enfermedades del Corazón (Q.4.5 millones), el Refugio de la Niñez (Q.4.4 millones), la Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul (Q.1.0 millones), la Asociación Hospital de la Familia San Marcos (Q.1.0 millones), la Asociación para el Desarrollo Cerebral del Niño (Q.1.0 millones), la Asociación “Hermana Tierra” O.N.L.U.S. (Q.1.0 millones), el Patronato de Acción Contra la Lepra (Q.1.0 millones), la Asociación de Desarrollo Integral y Consultoría Marquense (Q.0.5 millones), la Asociación Civil Ayúdame a Escuchar (Q.0.3 millones), la Asociación Católica Amor y Acción (Q.0.2 millones), el Comité Nacional de Alfabetización (Q.148.3 millones), los Institutos Básicos por Cooperativa (Q.195.8 millones), los Institutos Diversificados por Cooperativa (Q.25.1 millones), la Fundación Fe y Alegría (Q.64.4 millones), la Asociación de Centros Educativos Mayas (Q.11.9 millones), la Asociación Centro Don Bosco (Q.15.0 millones), la Fundación para el Desarrollo y la Educación de la Mujer Indígena (Q.8.0 millones), la Asociación ALOYSIUS (Q.7.3 millones), la Asociación Ax Tenamit (Q.2.5 millones), la Asociación Grupo Ceiba (Q.2.0 millones), la Asociación de Madres de Desamparados y San José de la Montaña (Q.2.0 millones), la Fundación Pescanova (Q.1.5 millones), la Asociación para el Desarrollo Integral del Nororiente (Q.1.5 millones), la Asociación Comunidad Esperanza (Q.1.0 millones), la Asociación Obras Sociales de las Dominicas de la Anunciata (Q.1.3 millones), la Asociación Servicio a la Vida en Guatemala (Q.1.0 millones), la Fundación Adentro (Q.1.0 millones), la Fundación Futuro de los Niños (Q.0.5 millones), la Asociación Futuro Vivo (Q.0.5 millones), la Asociación de Educación y Asistencia Sociales (Q.0.3 millones), los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia (Q.170.5 millones), la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (Q.5.7 millones), la Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres y el Comité Permanente Pro-festejos de la Independencia Nacional (Q.8.4 millones), el Instituto de Previsión Militar (Q.110.1 millones), el Sindicato General del Ministerio de Finanzas Públicas (Q.50.0 millones), el Centro Recreativo de los Trabajadores del Ministerio de Finanzas Públicas (Q.155.0 millones), la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Q.1.7 millones), el Instituto Nacional de Bosques (Q.38.3 millones), el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (Q.35.0 millones), el Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala (Q.6.5 millones), la Descentralización Cultural y de las Artes (Q.6.0 millones), la Coordinadora Nacional de Transporte Urbano Departamental de Guatemala (Q.20.0 millones), y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Q.15 mil).

Lo anterior ilustra una serie de aportes que se suman a los del Tabla 8 y que generan más inercia e inflexibilidad al presupuesto. Para estos aportes no se presenta información sobre su producción y mucho menos sobre cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales.

Como puede verse en el Gráfico 5 el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado se ha convertido en una carga significativa en la asignación financiera neta (gastos menos aportes) anual del presupuesto.

Gráfico 5: Evolución de la asignación neta del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

En el nuevo apartado de Proyecto de Presupuesto sobre riesgos fiscales se identifica que este régimen está asociado con la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones. Además, se señala que no existe un seguimiento a las estadísticas de pensiones, ni un organismo que supervise a estas entidades. Según información de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas *“el total de las pensiones se cubre con las cuotas que se descuentan a los trabajadores (aporte laboral) y la diferencia (déficit total) con ingresos corrientes (fuente 11), en cuyo monto está implícito el aporte patronal del 10% y la diferencia como déficit real del régimen”*. Está claro que lo que se paga en concepto de pensiones y jubilaciones ha implicado una reducción de recursos para usos alternativos. El Ministerio de Finanzas Públicas señala que *“el Régimen de Clases Pasivas tiene varios factores que pueden influir directamente en su comportamiento y magnitud de las contribuciones y pensiones, como pueden ser situaciones legales, presupuestarias, incentivos gubernamentales, fenómenos externos, transición demográfica de los empleados públicos y la tasa de ingreso a las clases pasivas, razón entre el número de cotizantes y el de pensionados, la edad de jubilación, el aumento de la esperanza de vida, el tiempo mínimo de cotización, la tasa de cotización y la tasa de reemplazo”*.

Finalmente llama la atención que en el apartado de riesgos fiscales se señala que *“se debe continuar con la hoja ruta del manejo de riesgos fiscales, haciendo un estudio actuarial del sistema de pensiones, para mantener a la vista el comportamiento del programa que para 2017*

beneficia a 99,674 pensionados activos y cuyo comportamiento en función del ingreso al sistema de pensiones es creciente. Es importante levantar y publicar datos del censo de empleados con lo que se mejorarán las fichas de empleado de las bases de Guatenóminas, para poder realizar proyecciones más precisas de la cantidad de empleados que se incorporarán al plan de clases pasivas y el pasivo implícito que esto conlleva; esto de la mano con una actualización completa de las bases de datos de pensionados”.

El artículo 22 del Decreto 101-97 (Ley Orgánica del Presupuesto) dice: *“El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de Organismos, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo”* (el subrayado es un énfasis propio). Según el artículo 25 del Acuerdo Gubernativo 540-2013 (Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto): *“Los ingresos ordinarios están constituidos por los recursos de naturaleza recurrente, descontándose todo recurso que tenga por ley un destino específico y otras obligaciones de gasto establecidas en disposiciones constitucionales y ordinarias, por no constituir ingresos de libre disponibilidad para el Estado”*. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional (Expediente 5298-2013) la frase “sin destino específico” y formuló reserva interpretativa en cuanto a la frase “y disponibilidad propia del Gobierno” en el sentido que dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.

Por lo tanto, un dato fundamental y que sirve de base para establecer los montos mínimos que deben asignarse a distintas instituciones del sector público corresponde al denominado “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado”. Aunque no es un dato explícito puede deducirse que en el Proyecto de Presupuesto 2018 asciende a Q.32,321.4 millones; es decir, el equivalente al 51.3% de los ingresos tributarios presupuestados. Debido a la práctica de incluir “bolsones” en los ingresos de los proyectos de presupuesto, el crecimiento del presupuesto general de ingresos ordinarios se incrementó en 5.9% mientras que los ingresos tributarios en 8.7% al comparar los proyectos de presupuesto 2017 y 2018.

7. El Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos se incrementó en 35.9% en términos reales durante el período 2004-2016 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 37.9%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.6% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.4%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.5% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.1%); el Ministerio de Educación (16.2%); el servicio de la deuda pública (15.1%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (9.0%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.2%).

Tabla 9: Egresos (en millones de quetzales de 2018)

Institución	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Presidencia de la República	228.7	227.7	223.0	232.0	248.8	268.9	267.9	262.0	239.5	245.3	251.6	225.8	214.2	226.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	396.6	386.2	386.8	427.1	413.0	403.3	385.0	379.8	378.9	410.5	420.7	412.1	450.2	455.9
Ministerio de Gobernación	2,706.3	2,682.1	2,905.6	2,842.2	3,435.7	3,536.1	3,571.5	3,769.3	3,788.1	4,328.9	4,696.2	4,375.7	4,479.2	5,517.8
Ministerio de la Defensa Nacional	1,755.6	1,451.6	1,720.8	1,687.9	1,861.2	1,718.0	1,735.8	1,952.3	2,160.6	2,333.7	2,193.0	2,161.1	2,380.7	2,248.1
Ministerio de Finanzas Públicas	430.6	376.8	377.7	383.4	336.7	298.7	306.6	297.7	360.1	345.5	321.6	294.6	281.6	390.8
Ministerio de Educación	7,097.3	7,791.5	8,531.3	8,763.6	8,565.1	11,486.7	12,444.6	12,649.4	11,793.0	12,150.8	13,047.6	13,514.1	13,079.2	14,834.8
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,200.9	3,383.3	3,877.3	4,122.8	3,969.5	4,620.6	4,871.3	5,051.3	5,196.9	5,869.6	5,848.0	6,163.8	6,385.0	8,312.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	102.3	117.3	108.1	174.9	386.1	706.6	752.4	732.7	686.8	687.7	704.1	678.2	657.6	701.9
Ministerio de Economía	242.5	321.1	298.5	313.1	502.3	241.8	354.2	284.7	286.1	330.9	341.4	267.9	281.5	417.9
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,417.4	2,670.6	2,689.7	2,274.3	1,700.2	776.3	1,095.2	998.5	1,740.6	1,460.2	1,992.7	972.9	1,115.4	1,388.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,134.1	4,422.0	6,934.8	8,152.9	6,281.6	6,251.8	6,766.0	8,801.6	6,443.9	6,371.1	6,043.4	4,003.8	2,368.0	7,289.5
Ministerio de Energía y Minas	62.5	61.5	62.3	60.0	69.0	63.3	153.9	89.8	246.0	126.9	106.8	79.2	73.2	84.9
Ministerio de Cultura y Deportes	317.9	381.1	436.4	449.5	399.1	415.4	431.0	397.8	367.8	358.3	415.4	332.9	320.6	565.2
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	2,966.9	3,454.7	3,789.9	3,326.0	3,482.0	3,608.3	3,644.4	2,532.8	1,789.9	1,616.9	1,518.8	1,245.2	1,108.5	1,631.9
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	52.0	69.5	74.9	72.8	74.6	104.8	114.8	170.8	126.4	141.6	133.9	161.2	131.4	163.8
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	17,938.8	18,700.9	20,470.0	20,847.9	21,943.9	21,604.2	22,043.5	22,569.6	23,572.8	23,450.2	22,673.2	22,706.9	25,287.3	28,532.4
Procuraduría General de la Nación	61.7	59.9	60.3	65.2	62.8	66.6	69.9	71.4	71.0	74.3	72.3	68.9	73.4	112.9
Ministerio de Desarrollo Social	-	-	-	-	-	-	-	-	1,352.7	1,182.3	1,831.0	794.7	909.0	1,209.5
Servicios de la Deuda Pública	7,938.4	9,667.5	10,254.3	9,802.5	9,362.8	9,324.6	9,494.4	9,630.1	10,356.5	10,505.8	10,305.9	11,435.7	11,131.8	13,838.3
Total	52,050.4	56,225.3	63,199.9	63,998.1	63,094.2	65,495.9	68,502.5	70,641.7	70,957.5	71,990.6	72,917.5	69,894.7	70,727.6	87,922.9

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018 y Banguat.

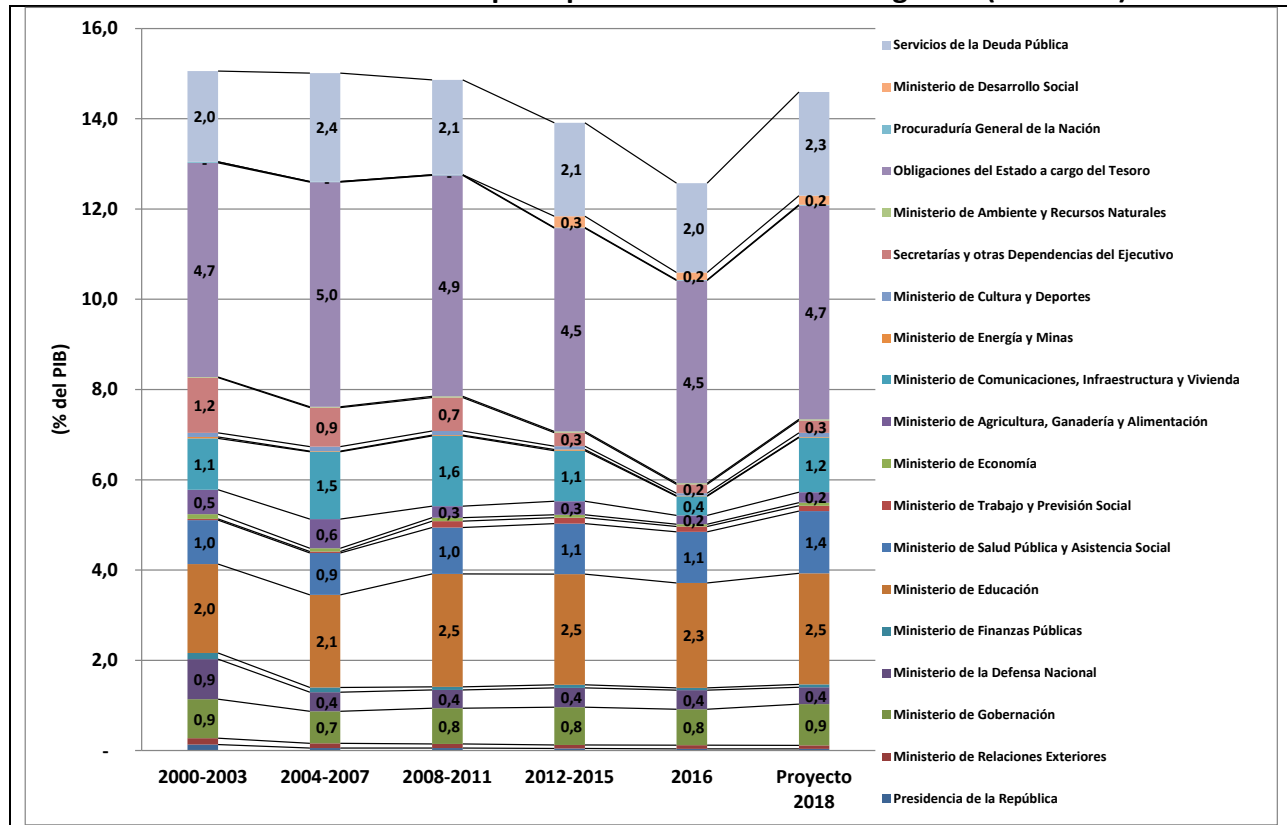
Tabla 10: Distribución de los egresos (en porcentaje)

Institución	1997-2016	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016	Proyecto 2018
Presidencia de la República	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5
Ministerio de Gobernación	5.4	4.8	5.3	6.0	6.3	6.3
Ministerio de la Defensa Nacional	3.9	2.8	2.7	3.1	3.4	2.6
Ministerio de Finanzas Públicas	0.8	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4
Ministerio de Educación	14.7	13.7	16.8	17.7	18.5	16.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	6.9	6.2	6.9	8.1	9.0	9.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.5	0.2	1.0	1.0	0.9	0.8
Ministerio de Economía	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2.8	4.3	1.7	2.2	1.6	1.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	9.3	9.9	10.5	8.0	3.3	8.3
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	5.8	5.8	5.0	2.2	1.6	1.9
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	31.9	33.2	33.0	32.3	35.8	32.5
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Desarrollo Social	0.4	-	-	1.8	1.3	1.4
Servicios de la Deuda Pública	14.7	16.0	14.1	14.9	15.7	15.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

En el siguiente gráfico se puede observar la ejecución presupuestaria como porcentaje del PIB desde la administración del ex-Presidente Portillo. La entidad que tendría la mayor ganancia de recursos, respecto al 2016, sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que aumentaría en 0.79% del PIB; y le seguirían el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con un incremento de 0.24% del PIB y las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro con un incremento de 0.24% del PIB. El principal perdedor sería el Ministerio de la Defensa Nacional con una reducción de 0.05% del PIB.

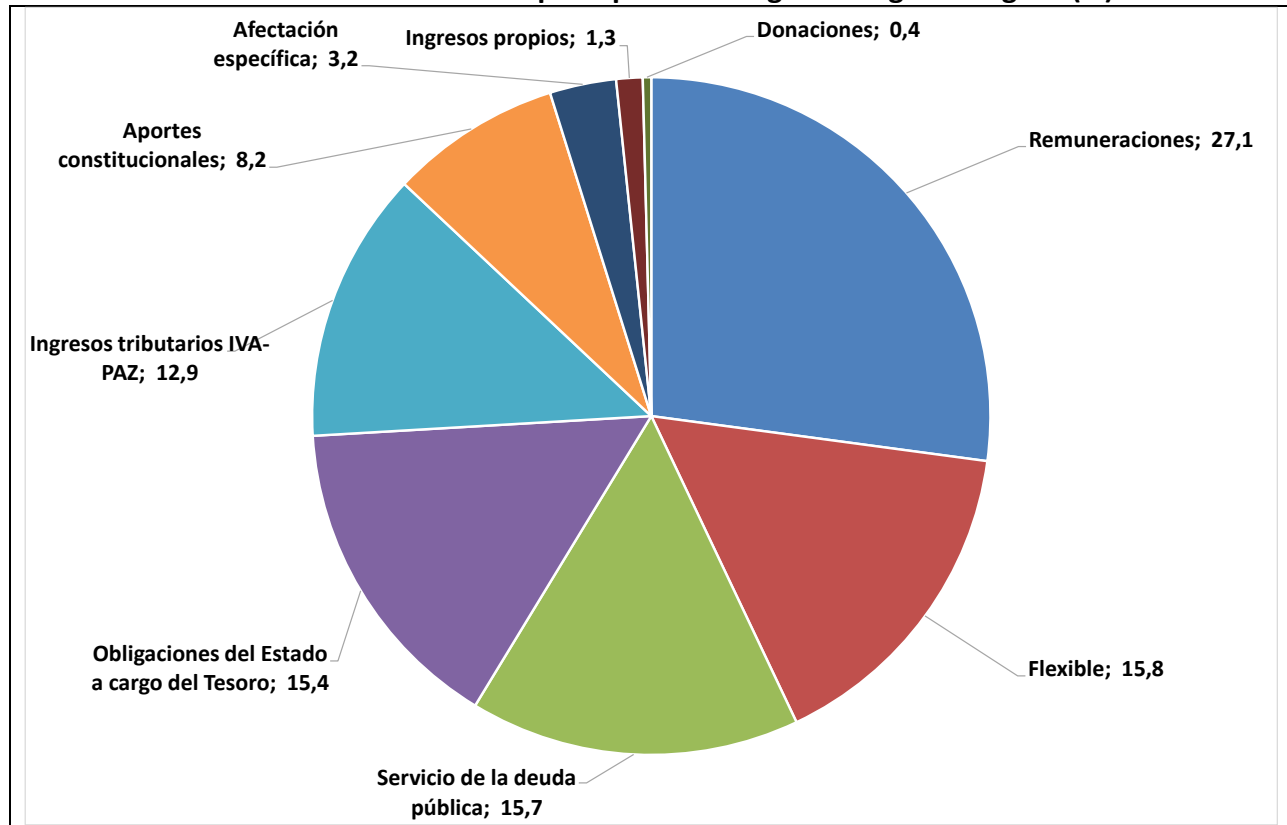
Gráfico 6: Evolución del presupuesto institucional de egresos (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Otra forma de ver el presupuesto es a partir de su rigidez. En el siguiente gráfico se presenta la distribución de los egresos para el ejercicio 2018 con sólo un 15.8% con cierto grado de flexibilidad.

Gráfico 7: Distribución del presupuesto de egresos según su rigidez(%)



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

A continuación se presenta un breve análisis de la clasificación institucional donde se concentraría el 89.1% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2018 (Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 32.5%; Ministerio de Educación: 16.9%; Servicio de la Deuda Pública: 15.7%; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 9.5%; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 8.3%; y el Ministerio de Gobernación: 6.3%).

7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro

En el Tabla 11 se presentan los aportes y transferencias que aparecen clasificados en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Estos aportes y transferencias no están acompañados de información sobre los resultados esperados del uso de estos recursos financieros. Cabe destacar que el Proyecto de Presupuesto 2018 propone financiar el 7.8% de los aportes totales mediante bonos del tesoro, el 1.9% mediante préstamos externos (aunque el 73.2% de los desembolsos corresponden a préstamos en gestión con el BCIE y el BID), y el 0.7% con donaciones externas. Por otro lado, el aporte al Congreso de la República incluye Q.130.0 millones para la Procuraduría de los Derechos Humanos y Q.2.4 millones para la Corte Centroamericana de Justicia; y el aporte al Tribunal Supremo Electoral incluye deuda política, consulta popular (Q.300.0 millones), y aporte para el voto en el extranjero (Q.25.0 millones). Además, se incluye un aporte extraordinario de Q.911.6 millones para el Organismo Judicial;

Q.60.0 millones para la Contraloría General de Cuentas; Q.75.4 millones para la Corte de Constitucionalidad; y Q.338.0 millones para la Universidad de San Carlos.

Tabla 11: Aportes y transferencias (en millones de quetzales)

Destino	Monto	Porcentaje
Transferencias a las municipalidades	7,234.7	25.36
Clases Pasivas Civiles del Estado	4,899.3	17.17
Transferencias al Organismo Judicial	2,358.3	8.27
Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2,323.8	8.14
Ministerio Público	2,118.7	7.43
Transferencias a la Universidad de San Carlos	2,041.0	7.15
Superintendencia de Administración Tributaria	1,307.3	4.58
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	800.0	2.80
Congreso de la República	745.4	2.61
Tribunal Supremo Electoral	506.6	1.78
Incentivos forestales PINFOR + PINPEP	395.9	1.39
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	387.9	1.36
Contraloría General de Cuentas	383.2	1.34
Instituto de Fomento Municipal	380.1	1.33
Instituto de la Defensa Pública Penal	350.1	1.23
Instituto Nacional de Electrificación (aporte tarifa social)	300.0	1.05
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	270.1	0.95
Registro Nacional de las Personas	217.0	0.76
Devolución de impuestos e intereses en devolución de impuestos	205.0	0.72
Emergencias y Calamidades Públicas	200.0	0.70
Aporte al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)	150.0	0.53
Corte de Constitucionalidad	140.0	0.49
Instituto Guatemalteco de Turismo	100.7	0.35
Comité Olímpico Guatemalteco	97.0	0.34
Instituto Nacional de Bosques	88.9	0.31
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	80.0	0.28
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	78.0	0.27
Registro de Información Catastral de Guatemala	55.0	0.19
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	40.0	0.14
Benemérito Cuerpo de Bomberos Municipales de Guatemala	34.0	0.12
Academia de Lenguas Mayas	31.9	0.11
Fortalecimiento de la Preinversión Pública	25.0	0.09
Instituto Nacional de Cooperativas	20.0	0.07
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala	19.6	0.07
Consejo Nacional de Adopciones	19.0	0.07
Instituto Nacional de Administración Pública	17.6	0.06
Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	15.0	0.05
Consejo Nacional para Atención de Personas Discapacitadas	15.0	0.05
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia	13.8	0.05
Inspección General de Cooperativas	13.0	0.05
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	10.5	0.04
Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	10.0	0.04
Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	9.5	0.03
Consejo Económico y Social de Guatemala	8.0	0.03

Destino	Monto	Porcentaje
Comité pro Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del Municipio de Guatemala	6.0	0.02
Garantía Fondo de Tierras	5.0	0.02
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	4.0	0.01
Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana	1.5	0.01
Total	28,532.3	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.2. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, cuenta con 58 productos los cuales se enfocan a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos. Los indicadores que el MINEDUC pretende impactar son: 1) el porcentaje de población escolar del nivel preprimario que es atendido por el sector oficial, 2) el porcentaje de alumnos matriculados en primaria del sector oficial, que aprobaron el ciclo lectivo, 3) el porcentaje de población escolar del ciclo básico que es atendido por el sector oficial, y 4) el porcentaje de alumnos de ciclo diversificado atendidos por el sector oficial que aprobaron el ciclo lectivo. Se puede concluir nuevamente que no se tiene previsto priorizar el lograr resultados en relación al aprendizaje de los estudiantes.

A partir de las metas de producción de 2018 se encontró que, en promedio, cada estudiante de preprimaria atendido por el sistema escolar equivaldrá a un costo unitario de Q.3,223 mientras que el de los atendidos en el nivel preprimario bilingüe equivaldrá a Q.3,391. Por otro lado, los estudiantes del nivel primario monolingüe urbano atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.4,451, los estudiantes del nivel primario monolingüe rural de Q.5,306, los estudiantes del nivel primario bilingüe de Q.1,402, y los estudiantes del nivel primario adultos de Q.3,288. Además, los estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.3,404, y el de los atendidos en el ciclo básico con telesecundaria de Q.2,366. En cuanto a los estudiantes graduados de bachiller con orientación en docencia beneficiados con beca universitaria para cursar estudios de profesorado el costo unitario promedio será de Q.19,462. Finalmente, cabe destacar que el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.364 para los estudiantes de preprimaria y Q.370 para los estudiantes de primaria. Los costos anteriores explican el 73.4% del presupuesto del MINEDUC.

En materia financiera, se observa que para el 2018 se mantendría un bajo financiamiento a través de préstamos externos y que la mayor parte del presupuesto se financia con ingresos corrientes y con los ingresos tributarios IVA Paz (ver Tabla 12). Se tiene previsto obtener desembolsos de tres préstamos externos por Q.416.7 millones pero el de mayor monto que equivale al 84.9% de los desembolsos se presenta como que está en gestión: 1) 52-0402-0108 BID-2018/OC-GU - Programa Mi Escuela Progresas (Decreto 4-2009) con desembolsos de Q.9.6 millones; 2) 52-0402-0126 BID EDUCACIÓN - Programa para Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa (En Gestión) con desembolsos de Q.353.8 millones, y 3) 52-0505-0013 KFW/MINEDUC - Proyecto de Educación Rural V (PROEDUC V) (Decreto 3-2015) con

desembolsos de Q.53.2 millones. Se espera una donación: 61-0505-0018 KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural en Guatemala (Proeduc IV) por Q.44.4 millones.

Tabla 12: Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Ingresos corrientes	75.6	82.5	82.9	86.3	87.3	81.6
Ingresos tributarios IVA Paz	13.6	12.9	12.8	10.6	11.6	12.7
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	1.1	1.6	1.5	1.3	0.7	1.6
Otros recursos con afectación específica	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.6
Ingresos propios	-	-	-	-	-	0.02
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	-	-	-	-	0.2
Préstamos externos	8.5	2.1	2.3	1.3	0.05	2.8
Donaciones externas	0.5	0.3	-	0.04	0.02	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

El principal incremento para el 2018 respecto al presupuesto aprobado en 2017 corresponde a las transferencias al sector privado. Específicamente son las transferencias a los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia que de un presupuesto aprobado en 2017 de Q.858.0 millones pasarían a una propuesta en 2018 de Q.1,231.4 millones. El 68.8% de estos recursos son para el programa “Apoyo para el consumo adecuado de alimentos” que se incrementa en Q.150.2 millones respecto al presupuesto aprobado en 2017 (a pesar de que la asignación del renglón 211 en este programa se reduce en Q.125.9 millones ya que es más que compensado por el incremento de Q.266.8 millones en las transferencias a las organizaciones de padres de familia). Además, Q.78.8 millones de los recursos de estas transferencias serían financiados con préstamos externos para el remozamiento de los establecimientos educativos. Por otro lado, cabe destacar como un mal precedente que en el 2012 se financió el 7.5% de las remuneraciones con préstamos externos.

Tabla 13: Clasificación económica del gasto del Ministerio de Educación (mill. de Q de 2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Gastos corrientes	11,725.0	12,093.6	12,969.1	13,503.4	13,076.4	14,603.8
Gastos de consumo	10,736.4	10,759.1	11,951.7	12,305.9	11,695.0	12,609.2
Remuneraciones	9,281.8	9,773.9	10,593.0	11,559.1	11,284.7	11,191.9
Bienes y servicios	1,454.3	985.0	1,358.5	746.6	410.2	1,417.0
Impuestos Indirectos	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4
Rentas de la Propiedad	6.2	5.6	4.8	4.3	3.5	8.0
Derechos sobre Bienes Intangibles	6.2	5.6	4.8	4.3	3.5	8.0
Transferencias Corrientes	982.4	1,328.9	1,012.6	1,193.3	1,377.8	1,986.5
Al Sector Privado	777.9	1,166.4	857.4	1,013.2	1,214.3	1,741.4
Al Sector Público	202.8	160.9	153.7	178.6	162.1	243.4
Al Sector Externo	1.7	1.5	1.5	1.4	1.4	1.8
Gastos de Capital	68.0	57.1	78.5	10.6	2.8	230.9
Inversión Real Directa	68.0	57.1	78.5	10.6	2.8	227.8
Formación Bruta de Capital Fijo	68.0	57.1	78.5	10.6	2.8	227.8
Activos Intangibles	-	-	-	-	-	-
Transferencias de Capital	-	-	-	-	-	3.1
Total	11,793.0	12,150.8	13,047.6	13,514.1	13,079.2	14,834.8

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Alrededor del 98.8% del gasto del Ministerio de Educación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 14). Uno de los renglones que llama la atención por su incremento en asignación es el 171 que corresponde a “Mantenimiento y reparación de edificios” con una asignación de Q.297.0 millones (Q.92.2 millones más que lo aprobado en 2017 y muy por encima de lo ejecutado en el período 2012-2016). Otros renglones que muestran incrementos importantes respecto lo aprobado en 2017 son los siguientes: Personal permanente (Q.222.0 millones), Derechos escalafonarios (Q.97.0 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.73.0 millones), Otros estudios y/o servicios (Q.60.1 millones), Transferencias a instituciones de enseñanza (Q.57.4 millones), y Equipo de cómputo (Q.48.7 millones).

Tabla 14: Principales rubros MINEDUC (en millones de quetzales de 2018)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Servicios personales	9,265.9	9,763.8	10,561.0	11,532.1	11,244.6	11,178.9
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	419.9	794.9	473.9	627.1	845.5	1,231.4
Transferencias a instituciones de enseñanza	265.5	277.3	266.5	276.9	286.3	342.5
Mantenimiento y reparación de edificios	16.0	11.2	18.5	4.7	1.5	297.0
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)	201.5	159.6	152.4	177.4	159.7	241.0
Servicios de capacitación	81.1	69.0	151.1	64.0	134.7	226.4
Impresión, encuadernación y reproducción	104.3	172.7	152.7	35.2	8.6	170.0
Equipo de cómputo	46.6	8.5	7.2	1.1	1.7	112.2
Alimentos para personas	351.9	204.8	376.6	184.8	56.1	102.9
Otros estudios y/o servicios	201.9	35.3	41.7	47.2	18.8	88.4
Becas de estudio en el interior	29.5	42.8	62.4	55.9	27.2	81.8
Otras transferencias a personas	59.5	49.9	51.3	50.9	48.1	78.7
Útiles deportivos y recreativos	15.3	14.1	36.1	54.6	5.0	70.2
Energía eléctrica	47.9	46.6	43.5	33.8	32.4	47.9
Equipo educacional, cultural y recreativo	14.2	25.2	35.2	2.7	0.2	35.6
Telefonía	12.9	14.0	14.8	14.6	11.9	34.1
Arrendamiento de edificios y locales	21.3	18.4	18.0	17.5	16.8	27.2
Agua	1.9	7.3	37.5	21.5	17.9	26.6
Prendas de vestir	7.7	57.1	19.8	18.8	3.8	22.5
Tintes, pinturas y colorantes	30.6	18.4	19.1	7.8	5.8	22.1
Útiles de oficina	14.8	8.5	9.0	13.0	6.1	16.9
Útiles de limpieza y productos sanitarios	36.2	18.0	26.4	8.3	8.0	16.8
Útiles educacionales y culturales	208.9	72.4	189.9	77.4	4.4	13.0
Indemnización al personal	9.8	9.4	31.2	26.2	37.9	11.0
Otros servicios no personales	7.6	12.8	18.5	15.3	11.5	9.4
Productos de artes gráficas	2.0	1.5	1.5	28.9	6.2	7.2
Servicios de atención y protocolo	8.1	5.8	12.6	12.9	2.1	6.4
Libros, revistas y periódicos	100.8	44.4	24.4	0.7	0.1	1.8
Total	11,583.5	11,963.7	12,852.8	13,411.1	13,003.1	14,519.8

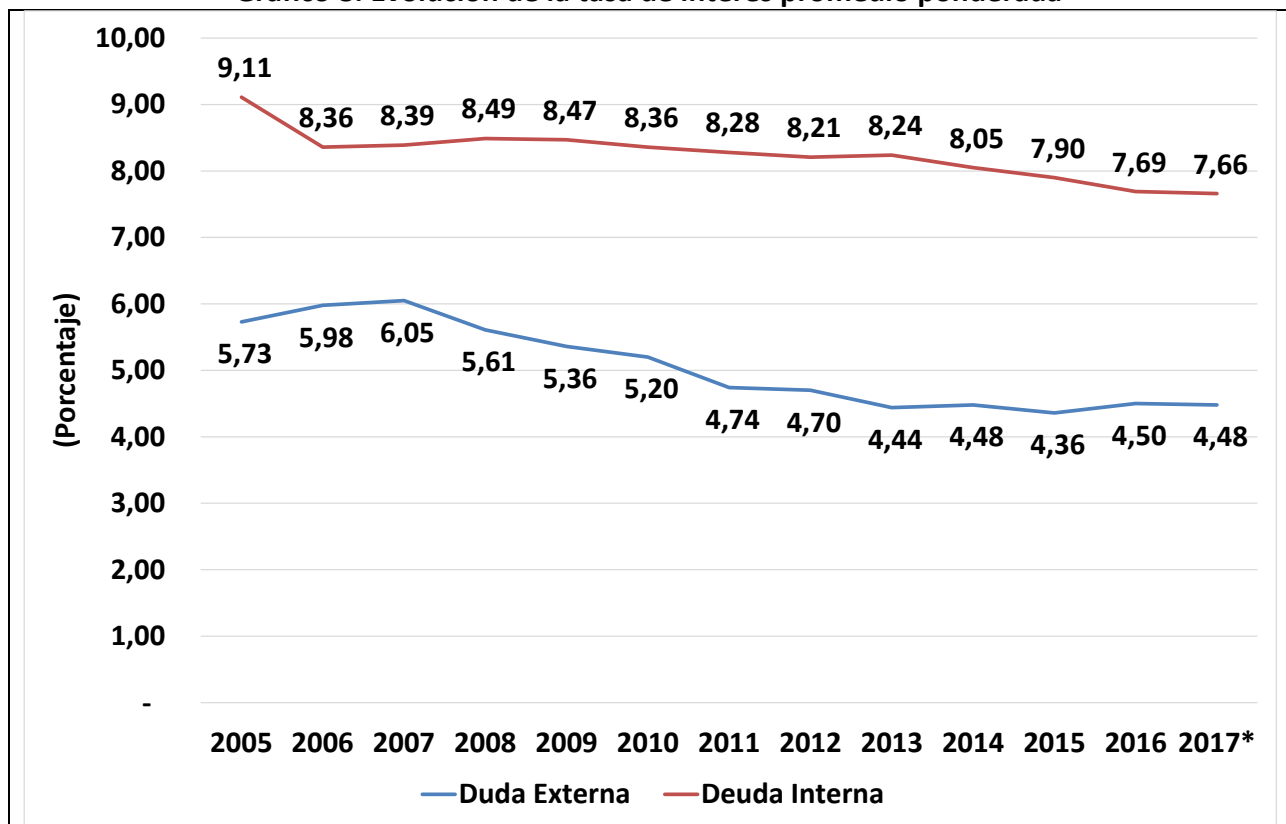
Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.3. Servicios de la Deuda Pública

El presupuesto de los servicios de la deuda pública comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda pública interna y externa. En el servicio de la deuda pública llama la atención que se propone que el 62.6% se financie con colocaciones internas; es decir, se pretende pagar deuda con más deuda. Esto puede tener sentido si lo que se pretende es cambiar deuda de mayor costo por deuda menos costosa. Sin embargo, como puede verse a continuación no sería el caso para esta decisión.

En el siguiente gráfico puede observarse que el costo financiero en moneda local ha sido mayor al de la deuda en moneda extranjera.

Gráfico 8: Evolución de la tasa de interés promedio ponderada



* Datos observados al 31/08/2017.

Fuente: elaboración propia a partir de Pág. 11 de MINFIN (2016), "Reporte de Operaciones de Crédito Público" y de Pág. 11 de MINFIN (2017), "Reporte de Operaciones de Crédito Público".

Cabe destacar que la deuda del sector público se integra por instrumentos en moneda nacional o extranjera (en 2016 el 53.2% era en moneda extranjera), a tasas de interés fijas o variables (en 2016 el 28.8% era a una tasa de interés variable), y a los plazos de vencimiento. Por lo tanto, no sólo debe analizarse la cantidad de la deuda pública sino que también su "calidad" en función de la exposición del portafolio de los pasivos a riesgos como por ejemplo el cambiario. Es importante garantizar una posición de solvencia y de liquidez de la deuda pública. Cabe destacar que en el apartado de riesgos fiscales se presentan análisis sobre la sostenibilidad de la

deuda. Sin embargo, FMI (2016) señala que *“la información analítica sobre la sostenibilidad fiscal presenta limitaciones, pues por una parte no alcanza al largo plazo, y por otra incorpora una información parcial del endeudamiento público al considerar solamente deuda de la administración central y deuda garantizada”*.

Tabla 15: Fuentes de financiamiento del servicio de la deuda pública (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Ingresos corrientes	14.4	23.2	26.2	37.5	34.3	22.0
Disminución de caja y bancos de recursos del tesoro	-	-	-	-	-	6.3
Colocaciones internas	37.5	17.4	71.6	23.0	30.9	62.6
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	1.8	0.3	0.7	-	2.8	2.2
Colocaciones externas	27.5	25.1	-	-	32.0	-
Préstamos externos	14.0	32.3	1.0	39.5	0.01	6.9
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	4.7	1.7	0.4	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Por otro lado, hay un incremento en el porcentaje que corresponde a amortizaciones de la deuda pública (32.6% del servicio de la deuda en 2018 mientras que fue un 28.5%, 25.6%, 26.3%, 25.5% y 25.3% entre 2012 y 2016) y que se explica porque se incluyen Q.1,369.9 millones para amortizar las pérdidas del Banco de Guatemala (ver Tabla 16). Cabe destacar que hasta septiembre de 2017 no se han realizado desembolsos al Banco de Guatemala para amortizar sus pérdidas.

Finalmente, a partir del perfil de pagos de operaciones de crédito público se observa que los pagos se encuentran concentrados en el período 2018-2032. En particular llama la atención la exposición al riesgo de refinanciamiento sobre la deuda externa debido a que se prevé que en los años 2022, 2026 y 2028 el vencimiento de tres Eurobonos de US\$.700 millones cada uno, y en 2027 uno de US\$500 millones.

Tabla 16: Renglones presupuestarios del servicio de la deuda pública (en millones de quetzales de 2018)

Renglones	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Intereses de la deuda interna a corto plazo	0.002	25.9	-	-	-	-
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a corto plazo	0.4	0.9	-	-	-	-
Intereses de la deuda interna a largo plazo	4,706.1	4,786.9	4,900.0	5,486.6	5,347.2	6,238.8
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo	135.0	132.9	135.1	123.7	136.1	210.1
Descuentos de deuda interna a largo plazo	0.6	1.1	4.5	6.2	6.0	5.6
Amortización de primas de la deuda interna a largo plazo	0.2	6.9	6.8	7.6	10.5	28.1
Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala	413.2	-	-	-	-	1,369.9
Intereses de la deuda externa a largo plazo	718.3	1,044.3	728.2	1,038.5	954.2	1,019.8
Descuentos de deuda externa a largo plazo	3.1	8.9	8.5	13.9	13.0	14.2
Intereses por préstamos del sector externo	1,818.2	1,794.9	1,794.3	1,818.3	1,832.6	1,793.4
Comisiones y gastos por préstamos del sector externo	21.3	16.4	29.5	30.6	26.8	48.8
Amortización de préstamos de gobiernos extranjeros	240.9	188.9	135.5	110.2	143.9	313.0

Renglones	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales	2,299.2	2,497.8	2,563.6	2,800.0	2,661.5	2,796.6
Total	10,356.5	10,505.8	10,305.9	11,435.7	11,131.8	13,838.3

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

El mandato legal del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) es promover el desarrollo y mantenimiento de los diferentes medios de comunicación y transporte del país; el uso y aprovechamiento del espacio radioeléctrico y del espacio aéreo; el desarrollo de la obra pública; poner a disposición los servicios de información e investigación en materia de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y el impulso y la ejecución de la política de vivienda y asentamientos humanos.

Uno de los indicadores que el MICIVI pretende impactar es la cobertura de subsidios para la vivienda; es decir, los subsidios entregados a familias pobres y en pobreza extrema, para compra o mejora de vivienda. Con esto busca contribuir al resultado estratégico de reducir el déficit habitacional. En 2018 pretende beneficiar con subsidios a 16,978 familias, distribuidos así: para la adquisición de lote con servicios básicos se beneficiará a 1,079 familias; para la adquisición de lote con vivienda se beneficiará a 5,998 familias; para el mejoramiento, ampliación y reparación de viviendas favorecerá a 2,809 familias; y, 7,039 familias para la construcción de vivienda.

A partir de las metas de producción de 2018 se encontró que, en promedio, cada familia recibirá subsidios equivalentes a Q.32,731 para construcción de vivienda, Q.17,095 para adquisición de lote con servicios básicos, Q.23,419 para adquisición de lote con vivienda, Q.876,857 para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, Q.24,635 para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, Q.35,000 para la introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda, Q.24,802 para viviendas mejoradas, y Q.2,044 para adjudicar la propiedad de la vivienda. Por otro lado, en promedio se invertirán Q.136,242 por kilómetro de la red vial pavimentada con mantenimiento, Q.46,023 por kilómetro de la red vial terciaria con mantenimiento, y Q.151,117 por kilómetro de la red vial con servicios de mantenimiento. Los costos anteriores explican el 30.5% del presupuesto del MICIVI.

En el caso del MICIVI se observa un cambio en las fuentes de financiamiento en 2018 con menor énfasis en los ingresos corrientes y una mayor participación de colocaciones internas (ver Tabla 17). Hay siete préstamos por Q.736.7 millones con sus respectivos decretos de aprobación (el 52.4% corresponde a JICA), y un préstamo en gestión (52-0403-0045 BIRF-8691-GT - Proyecto de Infraestructura Urbana y Prevención de la Violencia) por Q.34.6 millones.

Tabla 17: Fuentes de financiamiento del MICIVI (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Ingresos corrientes	32.4	40.0	30.9	20.5	23.2	13.0
Caja y bancos	-	-	-	0.1	-	-
Ingresos tributarios IVA Paz	6.0	6.3	5.7	13.0	13.7	15.1
Otros recursos con afectación específica	17.4	14.9	12.0	22.4	29.4	18.5
Ingresos propios	2.1	2.1	2.3	3.2	3.7	2.0
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	0.7	0.8	0.7	0.3	1.3	0.5
Colocaciones internas	8.3	-	21.7	2.2	-	40.2
Colocaciones externas	15.9	18.0	-	0.4	-	-
Préstamos externos	12.8	16.0	26.5	37.9	28.6	10.6
Donaciones externas	4.5	2.0	0.02	0.04	0.1	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Este es el Ministerio que recibiría el mayor incremento (Q.3,191.3 millones) respecto al presupuesto aprobado en 2017. El 69.3% del incremento sería en su programa “Desarrollo de la infraestructura vial”, seguido de un 14.2% para su programa “Desarrollo de la vivienda”, y otro 12.0% del incremento sería para el programa “Construcción de obra pública”.

Alrededor del 97% del gasto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 18). Los renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2017 son los siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,879.2 millones), transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.422.1 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.371.7 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.369.3 millones), Tierras y terrenos (Q.40.0 millones), Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras (Q.27.2 millones), y Maquinaria y equipo para la construcción (Q.25.0 millones).

Tabla 18: Principales rubros (en millones de quetzales de 2018)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Construcciones de bienes nacionales de uso común	2,981.5	2,937.1	3,347.3	1,670.0	844.9	3,670.2
Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común	1,589.5	1,189.2	911.4	1,007.0	614.0	1,126.6
Subsidios para viviendas	308.5	389.7	297.2	236.3	104.7	544.0
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	17.0	85.4	39.2	77.3	27.3	532.6
Servicios personales	463.9	519.4	502.2	487.6	398.8	447.8
Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras	367.5	238.0	294.3	240.1	181.2	374.4
Mantenimiento y reparación de edificios	2.3	18.5	15.9	3.7	0.5	44.7
Combustible y lubricantes	30.4	27.7	37.3	17.6	8.6	40.5
Energía eléctrica	39.6	36.7	28.9	24.3	19.5	36.7
Primas y gastos de seguros y fianzas	4.6	5.4	48.7	6.6	32.0	35.5
Accesorios y repuestos en general	11.7	15.3	13.6	7.2	3.6	33.3
Sentencias judiciales	16.2	73.6	24.8	4.8	10.8	24.7

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Indemnizaciones al personal	15.9	7.8	13.6	4.2	13.4	22.0
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	22.3	10.1	6.0	14.0	9.8	12.8
Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción	0.1	12.9	0.5	-	-	12.5
Transferencias a empresas públicas no financieras	125.6	151.1	6.4	4.8	7.4	11.6
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	5.9	3.7	3.2	1.3	1.2	11.3
Llantas y neumáticos	2.5	1.6	1.8	0.5	11.5	10.5
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción	0.01	0.003	0.01	0.9	-	8.5
Otras maquinarias y equipo	2.4	10.4	19.9	14.1	0.2	5.2
Mantenimiento y reparación de otras maquinarias y equipos	0.5	1.2	1.0	10.8	0.7	4.2
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	0.1	0.1	7.3	7.0	0.01	0.1
Subsidio Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala	258.2	356.8	282.8	39.1	-	-
Total	6,265.9	6,091.7	5,903.2	3,879.1	2,290.1	7,009.5

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), le corresponde formular políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa; las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental; la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera, para apoyar al sector salud; velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, relacionados con casos de emergencias por epidemias, desastres naturales y dirigir en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación del recurso humano en salud.

Para el 2018, el MSPAS está en el segundo año de implementación de la estrategia nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica en Guatemala. En este marco, el MSPAS, tiene previsto dirigir esfuerzos para disminuir principalmente la desnutrición crónica, la mortalidad materna y de la niñez, entregando a la población 37 productos.

Los indicadores que el MSPAS pretende impactar son: 1) la proporción de niños menores de un año, que cuentan con el esquema de vacunación completo de acuerdo a su edad (1 dosis BCG; 3 dosis de polio y pentavalente, 2 dosis de rotavirus y de antineumocócica), y 2) la proporción de mujeres atendidas durante el momento del alumbramiento por un proveedor calificado del MSPAS. Con esto busca contribuir a los resultados estratégicos de disminuir la mortalidad de la niñez, la prevalencia de desnutrición crónica, y la razón de mortalidad materna.

A partir de las metas de producción de 2018 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.1,762 por cada niño y niña menor de un año de edad vacunado de acuerdo a su edad y

esquema de vacunación vigente. Por otro lado, se invertirán en promedio Q.356 por cada mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado. Los costos anteriores explican el 10.5% del presupuesto del MSPAS.

Para el 2018 el MSPAS estaría utilizando fuentes de financiamiento muy similares a años anteriores (ver Tabla 19). Se tienen previstos desembolsos de dos préstamos externos con el BID por Q.9.0 millones. Se tienen previstas cuatro donaciones por Q.28.0 millones.

Tabla 19: Fuentes de financiamiento del MSPAS (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Ingresos corrientes	81.6	84.9	84.4	90.0	86.7	88.3
Otros recursos del tesoro con afectación específica	7.0	8.6	8.1	5.9	7.2	5.6
Ingresos propios	1.0	0.9	0.7	0.8	0.6	0.7
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	0.03	0.04	-	0.002	0.2
Colocaciones internas	-	1.8	2.2	0.8	4.5	4.8
Préstamos externos	8.9	2.3	3.1	1.8	0.8	0.1
Donaciones externas	1.5	1.4	1.3	0.7	0.2	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Este ministerio recibiría un incremento respecto al presupuesto aprobado en 2017 de Q.1,415.8 millones. El 83.2% de este incremento sería para el programa “Recuperación de la salud”, y un 16.6% para el programa “Fomento a la salud y la medicina preventiva”. Sin embargo, a pesar del incremento global en el presupuesto del MSPAS, el programa “Prevención de la mortalidad materna y neonatal” tendría una reducción de Q.264.9 millones.

Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 20). Definitivamente el principal incremento de Q.1,760.4 millones correspondería al renglón 029 “Otras remuneraciones de personal temporal”, aunque se compensaría parcialmente con las reducciones de Q.784.8 millones para Servicios médico-sanitarios (renglón 182) y de Q.119.9 millones para otros estudios y/o servicios (renglón 189). Llama la atención la reducción de Q.102.4 millones en productos medicinales y farmacéuticos (renglón 266). Otros renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2017 son los siguientes: equipo médico-sanitario y de laboratorio (Q.135.3 millones), Elementos y compuestos químicos (Q.106.7 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.98.0 millones), y Fletes (Q.91.4 millones).

Tabla 20: Principales rubros del MSPAS (en millones de quetzales de 2018)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Servicios personales	1,980.3	2,331.6	2,367.3	2,570.8	2,632.3	4,439.1
Productos medicinales y farmacéuticos	652.9	567.2	591.2	772.6	946.4	972.9
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	359.7	412.0	400.8	448.8	492.3	478.3
Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio	189.7	198.8	191.5	184.9	290.4	428.6

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Elementos y compuestos químicos	117.0	105.7	152.1	218.0	346.5	392.7
Equipo médico-sanitario y de laboratorio	25.0	97.4	25.3	11.4	12.2	204.3
Alimentos para personas	80.2	139.3	146.2	124.7	72.8	107.0
Fletes	18.0	10.2	19.7	25.8	13.6	98.8
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	14.4	11.5	31.7	34.2	64.4	95.7
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	10.0	83.9	160.5	74.6	54.3	88.7
Otros productos químicos y conexos	50.8	44.7	10.1	9.5	11.3	79.7
Energía eléctrica	81.6	76.5	59.8	74.2	53.1	65.6
Combustibles y lubricantes	78.5	70.6	63.2	53.0	37.9	59.4
Otras maquinarias y equipo	17.4	23.4	6.6	3.9	4.0	47.2
Mantenimiento y reparación de edificios	9.3	48.9	27.7	7.2	7.6	45.3
Becas de estudio en el interior	22.4	23.4	47.4	26.4	28.0	39.3
Mantenimiento y reparación de equipo médico, sanitario y de laboratorio	13.6	9.6	10.3	10.2	13.7	37.1
Impresión, encuadernación y reproducción	18.3	15.6	12.3	12.1	13.3	30.6
Accesorios y repuestos en general	17.4	18.1	10.3	12.9	16.5	24.5
Telefonía	18.0	18.6	16.8	20.4	16.7	19.3
Extracción de basura y destrucción de desechos sólidos	-	2.2	10.6	19.1	19.0	18.1
Viáticos en el interior	21.4	22.8	46.0	28.7	11.4	16.8
Otras transferencias a personas individuales	129.8	76.6	47.4	36.1	18.7	16.0
Agua	0.4	5.0	24.8	27.6	19.3	15.6
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	9.4	10.3	6.7	6.8	6.9	14.4
Servicios médicos-sanitarios	710.8	882.1	864.5	879.4	762.0	11.7
Gastos bancarios, comisiones y otros gastos	32.5	41.8	25.6	27.0	15.2	10.0
Otros servicios no personales	17.5	19.0	10.5	8.0	3.4	5.8
Otros estudios y/o servicios	286.7	245.9	213.3	214.8	148.7	0.8
Total	4,982.9	5,613.0	5,600.3	5,943.3	6,131.6	7,863.4

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.6. Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación (MINGOB), es el responsable del mantenimiento de la paz y el orden público del país; le corresponde formular las políticas de seguridad pública, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio, el registro y certificación de personas jurídicas, la representación del Estado, a través del Escribano de Gobierno y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado, incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.

El Ministerio de Gobernación, cuenta con 24 productos, los cuales se enfocan básicamente a brindar seguridad interior a las personas y sus bienes; prevención de hechos delictivos contra el patrimonio y reducción de homicidios.

En el 2018, dentro de las intervenciones más relevantes la entidad ha proyectado realizar 20.5 mil expertajes para el control de vehículos robados, 56 operativos conjuntos de impacto, 8.6 millones de patrullajes policiales a pie, 15.2 millones de operativos policiales especializados para el control de homicidios, con lo que se espera lograr en 2018 una tasa de 24.9 homicidios por cada cien mil habitantes y una tasa de 91.3 hechos delictivos contra el patrimonio.

Los indicadores que el MINGOB pretende impactar son: 1) el número de policías por cada mil habitantes, y 2) la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Con esto busca contribuir a los resultados estratégicos de disminuir la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas, y la tasa de homicidios.

A partir de las metas de producción de 2018 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.2,512 por cada evento de patrullaje policial, Q.28,729 por cada agente de la Policía Nacional Civil formado, Q.3,245 por cada caso de investigación criminal atendido en apoyo al Ministerio Público, y Q.17.70 por cada ración de alimentación servida a privados de libertad en centros de detención. Los costos anteriores explican el 58.4% del presupuesto del MINGOB.

Para el 2018 el Ministerio de Gobernación estaría incrementando el uso de ingresos tributarios IVA Paz y de préstamos externos en sus fuentes de financiamiento (ver Tabla 21). Se tienen previstos desembolsos de un préstamo externo del BCIE por Q.331.5 millones pero se encuentra en proceso de gestión.

Tabla 21: Fuentes de financiamiento del Ministerio de Gobernación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Ingresos corrientes	65.8	67.0	67.2	69.3	73.2	59.8
Ingresos derivados de la extinción de dominio	-	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	-	-	-	0.2	-	0.1
Ingresos tributarios IVA Paz	25.3	23.0	22.6	21.0	15.1	20.6
Otros recursos del tesoro con afectación específica	0.01	1.1	0.7	0.3	-	1.5
Ingresos propios	6.4	6.5	5.1	6.4	5.0	7.6
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	2.5	2.2	1.7	1.9	1.3	3.1
Colocaciones internas	-	-	-	0.3	5.2	1.3
Préstamos externos	-	-	0.01	0.03	0.04	6.0
Donaciones externas	-	0.02	2.3	0.1	0.02	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Más del 95% del gasto del Ministerio de Gobernación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Tabla 22). Los renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2017 son los siguientes: Complementos específicos al personal permanente (Q.158.9 millones), Gastos no previsto (Q.64.0 millones), Impresión, encuadernación y reproducción (Q.55.4 millones), y Otras maquinarias y equipos (Q.38.2 millones). Los renglones que muestran las mayores reducciones, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2017 son los siguientes: Mantenimiento y reparación de instalaciones (Q.71.9 millones), créditos de reserva (Q.70.0 millones), Equipo de cómputo

(Q.46.7 millones), Equipo de transporte (Q.38.6 millones), y Equipo para comunicaciones (Q.28.2 millones).

Tabla 22: Principales rubros del Ministerio de Gobernación (en millones de Q. de 2018)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Servicios personales	2,431.4	2,653.8	2,836.6	2,943.0	3,225.6	3,611.8
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	-	53.4	72.1	13.1	29.2	248.3
Alimentos para personas	222.7	217.8	185.8	189.7	246.9	233.2
Combustibles y lubricantes	239.1	230.6	208.5	149.8	138.9	125.7
Primas y gastos de seguros y fianzas	69.2	49.7	32.8	69.2	112.8	89.1
Otros servicios no personales	6.6	22.4	57.8	9.3	81.4	84.6
Impresión, encuadernación y reproducción	12.7	29.5	13.0	34.6	4.7	83.2
Equipo de transporte	23.6	53.5	178.5	0.3	3.0	82.6
Arrendamiento de edificios y locales	37.4	37.3	46.5	64.8	96.4	66.7
Otras maquinarias y equipo	3.3	7.7	7.9	1.4	8.4	60.8
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	20.2	57.2	93.2	5.4	54.5	49.0
Telefonía	48.0	48.4	44.1	54.8	45.8	42.4
Becas de estudio en el interior	15.5	31.4	32.9	27.7	22.9	41.2
Accesorios y repuestos en general	17.4	30.6	46.6	6.8	9.0	36.8
Energía eléctrica	51.3	42.8	42.9	40.7	43.8	34.1
Prendas de vestir	43.9	23.9	21.1	70.0	6.5	30.7
Viáticos en el interior	25.1	41.5	30.4	24.8	32.8	30.6
Otros estudios y/o servicios	103.9	215.4	222.6	292.2	20.6	26.8
Equipo de cómputo	5.2	8.1	11.1	2.7	11.6	22.9
Mantenimiento y reparación de instalaciones	1.0	1.6	2.5	0.9	0.4	17.2
Materiales y equipos diversos	17.6	31.9	19.2	41.5	28.0	17.1
Servicios jurídicos	14.2	18.9	26.8	24.9	10.3	15.4
Equipo para comunicaciones	12.0	14.2	0.4	0.1	0.8	14.9
Papel de escritorio	12.6	4.8	3.9	10.6	3.8	14.1
Agua	7.0	6.2	25.5	19.7	25.7	13.6
Servicios de capacitación	9.7	17.0	16.7	12.0	7.7	9.6
Mantenimiento y reparación de edificios	7.1	20.4	30.5	3.7	1.7	8.9
Indemnización al personal	10.3	8.9	11.6	5.9	40.0	7.5
Otras transferencias a personas individuales	12.2	13.7	4.2	2.5	20.6	6.9
Papeles comerciales, cartones y otros	7.0	0.01	5.2	1.4	3.1	6.4
Servicios económicos, contables y de auditoría	1.9	2.9	5.9	6.5	3.1	6.2
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	129.1	61.9	123.4	44.5	26.9	5.6
Arrendamiento de medios de transporte	2.5	14.6	43.2	42.9	3.5	3.9
Equipo militar y de seguridad	0.03	0.01	0.01	3.8	-	1.0
Activos intangibles	0.02	0.1	-	-	0.1	0.01
Total	3,620.6	4,072.1	4,503.2	4,221.1	4,370.3	5,149.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

7.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos

Una forma de identificar las prioridades del presupuesto de egresos es comparando su distribución según la finalidad. Como puede apreciarse en el Tabla 23 para el próximo año el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes.

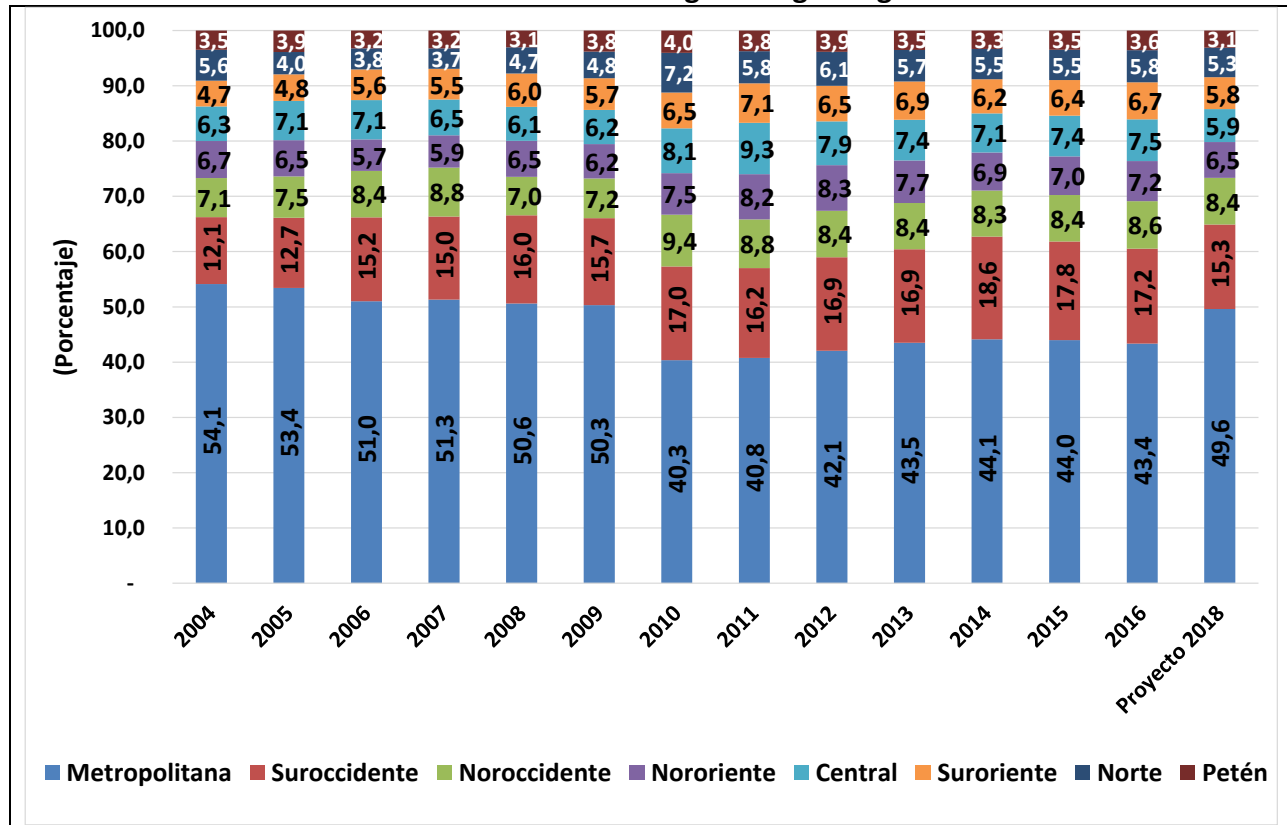
Tabla 23: Comparación de la distribución según la finalidad de los egresos (%)

Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecto 2018
Servicios públicos generales	7.8	7.9	6.9	6.3	5.5	6.2	6.9	6.3
Defensa	1.9	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	2.5	1.8
Orden público y seguridad ciudadana	9.0	9.4	10.0	10.6	10.8	11.2	12.2	12.4
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.3	0.6	0.6	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5
Asuntos económicos	13.9	13.6	14.0	12.2	12.7	8.2	7.0	9.7
Protección ambiental	0.6	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.2	1.7
Urbanización y servicios comunitarios	10.3	10.1	10.8	11.5	11.4	10.9	10.8	9.8
Salud	8.5	7.3	7.3	8.1	7.9	8.6	8.8	9.4
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1.4	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.3	1.4
Educación	19.8	19.4	20.2	20.4	21.4	23.3	22.9	21.3
Protección social	12.6	10.5	10.7	10.7	10.8	9.8	10.0	10.0
Transacciones de la deuda pública	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4	15.7	15.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

Otra forma de identificar las prioridades es a través de la clasificación regional del presupuesto. Específicamente se compara la evolución del presupuesto que tiene un destino regional específico (que pasó de representar el 49.0% del presupuesto de egresos en 2004 ha representar el 71.1% en 2016 y el 63.7% en el proyecto de presupuesto 2018); es decir, excluyendo el gasto clasificado como multiregional, los servicios en el exterior, y el servicio de la deuda pública. El resultado es que el ordenamiento de prioridades es similar al de años anteriores, con la región Metropolitana recibiendo la mayor asignación (ver el siguiente Gráfico).

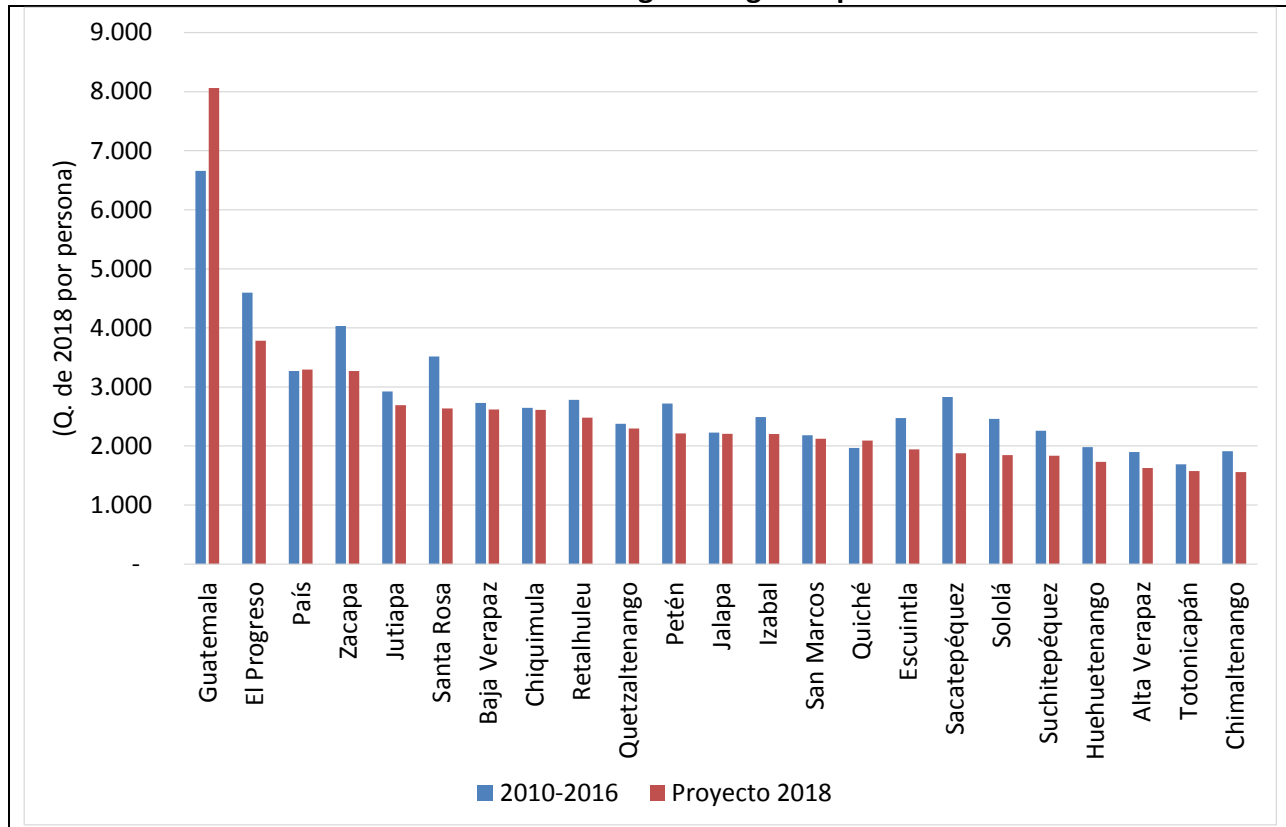
Gráfico 9: Evolución del gasto según región



Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

También se puede visualizar en el siguiente gráfico que persiste una asignación desigual al descomponer el presupuesto a nivel departamental pero tomando en cuenta también la población de los mismos. Por ejemplo, el gasto por habitante propuesto en el departamento de Guatemala es 5.2 veces mayor que el propuesto para el departamento de Chimaltenango.

Gráfico 10: Evolución del gasto según departamento



Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2018.

8. Conclusiones Generales

1. Los supuestos macroeconómicos correspondientes al escenario medio del Banco de Guatemala se realizaron en mayo del año en curso por lo que hace falta verificar si sus supuestos de respaldo siguen siendo válidos actualmente. Esto porque al hacer una revisión del período 2012-2016 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de 3.0% para el PIB real, -8.0% para el PIB nominal, -39.8% para las importaciones, y -21.9% para las exportaciones.
2. El monto propuesto para el 2018 de Q.87,922.9 millones es, en términos reales, mayor al presupuesto vigente a agosto del ejercicio fiscal 2017 y superior al ejecutado en 2016 (8.9% y 24.3%, respectivamente). Sin embargo, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 hasta el presupuesto vigente en 2017 pero habría un incremento significativo con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2018. En cuanto a su composición se observa un incremento en los gastos de funcionamiento y una recuperación del gasto de inversión.

3. En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2018 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente en remuneraciones), y el incremento de la inversión real directa. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (39.8% en términos reales en el período 2007-2016) que los ingresos corrientes (13.1% en términos reales en el período 2007-2016). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 96.8% en 2016, y equivaldrían al 104.1% en el 2018 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2018 los Q.63,012.4 millones (equivalentes a 10.5% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de impuestos indirectos que para el 2018 ascienden a Q.2,350.0 millones. Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2018 sería de alrededor de Q.61,500.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía judicial por el combate a la defraudación y que no será sostenible a lo largo del tiempo.
4. En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,367.6 millones corresponden a préstamos externos (el 86.6% en el BID, el BCIE y JICA); que Q.1,903.4 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.14,944.3 millones serían nuevamente la principal fuente de financiamiento. Hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de "en gestión" que implican desembolsos por Q.2,157.5 millones que equivalen al 64.1% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos.
5. El presupuesto de egresos se incrementó en 35.9% en términos reales durante el período 2004-2016 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 37.9%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.6% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.4%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.5% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.1%); el Ministerio de Educación (16.2%); el servicio de la deuda pública (15.1%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (9.0%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.2%). Al analizar los egresos según finalidad y región se encuentra que el ordenamiento de prioridades es similar al de años anteriores. Además, se mantienen las diferencias de inversión con una concentración en el departamento de Guatemala.

9. Conclusiones Particulares

1. Nuevamente se argumenta que se está aplicando la “Metodología de Gestión por Resultados” se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Sin embargo, la información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula.
2. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad.
3. La situación económica y política actual junto con la debilidad institucional y la estrategia de mejorar la recaudación mediante la vía judicial no hacen creíble la obtención de manera sostenible de los Q.2,350 millones de ingresos tributarios que se incluyen en el Proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2018 en el bolsón de “otros impuestos indirectos”.
4. La información presentada en el proyecto de presupuesto no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0. Sin embargo, se identificó que los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017 corresponderían a los siguientes renglones: Otras remuneraciones de personal temporal (Q.2,115.2 millones), Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,901.7 millones), Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,769.1 millones), Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.723.8 millones), Transferencias a la administración central (Q.455.8 millones), Personal permanente (Q.454.0 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.445.7 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.423.0 millones), Transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.414.2 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.383.5 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.351.2 millones), Construcciones de bienes nacionales de uso no común (Q.350.1 millones), Bonificación anual bono 14 (Q.326.2 millones), Transferencias a empresas públicas no financieras (Q.307.3 millones), Transferencias a la USAC (Q.238.2 millones).

millones), Otras transferencias a personas individuales (Q.210.8 millones), Aguinaldo (Q.197.9 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.164.0 millones), Equipo médico-sanitario y de laboratorio (Q.156.3 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.143.0 millones), Comisiones a receptores fiscales y recaudadores (Q.128.3 millones), Elementos y compuestos químicos (Q.111.1 millones), y Personal por contrato (Q.109.3 millones). Las principales reducciones serían las siguientes: Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.810.2 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.788.6 millones), otras prestaciones y pensiones (Q.280.0 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.174.2 millones), Productos medicinales y farmacéuticos (Q.104.3 millones), Créditos de reserva (Q.81.5 millones), Retribuciones por servicios (Q.65.9 millones), Préstamos al sector privado (Q.61.5 millones), Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (Q.53.3 millones), y Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad (Q.53.0 millones).

5. Se presenta como algo novedoso el presupuesto multianual 2018-2022 para el que las entidades debieron realizar un análisis retrospectivo de la incidencia de sus programas prioritarios en los últimos diez años. Sin embargo, no se presentan cambios significativos los programas propuestos en 2018 respecto de los impulsados en años anteriores. Por otro lado, se vuelve a repetir el ejercicio del presupuesto multianual sin tomar en cuenta el elaborado en el ejercicio fiscal anterior. Por ejemplo, al comparar ambos presupuestos multianuales se encuentra que hay una diferencia que pasa de Q.6,092.9 millones en 2018 a Q.11,846.5 millones en 2021. Por lo tanto, el presupuesto multianual no tiene ninguna fuerza legal para ser respetado.

10. Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2018 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, y dada la coyuntura actual es recomendable que cada entidad explicita todos los costos asociados a su recurso humano.
2. Continuar con la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer el techo presupuestario a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”. Particularmente se recomienda revisar y actualizar las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala, explicitar los supuestos, y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados.
3. Utilizar el endeudamiento público para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y no para financiar el gasto corriente o el servicio de la deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.
4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en los Proyectos de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2018 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales.
5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.
7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central.
8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo.