



Análisis del Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008

ASPECTOS POSITIVOS

Algunas disposiciones importantes se mantienen en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda que deben ser señalados:

- El Dictamen respeta la participación ciudadana vía el Sistema de Consejos de Desarrollo. Una disposición importante para mantener la integridad del funcionamiento de la participación ciudadana mediante los Consejos de Desarrollo es que se mantuvo la siguiente norma: “En el caso de los Consejos Departamentales de Desarrollo, la reprogramación de obras debe ser conocida y autorizada por el Consejo Departamental respectivo previa autorización por escrito de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y Consejos Municipales de Desarrollo, para cuyo efecto, copia de la resolución que contenga el detalle de las obras a reprogramar, deberá enviarse en el plazo de diez días mencionado, a la Dirección Técnica del Presupuesto y Dirección Financiera del Ministerio de Finanzas Públicas, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y a la Contraloría General de Cuentas”.
- Los Consejos de Desarrollo están obligados a registrar el avance físico y financiero de las obras en el Sistema Nacional de Inversión Pública
- Se mantienen Normas Presupuestarias orientadas a promover la transparencia presupuestaria. Dichas Normas establecen:
 - La obligatoriedad del uso de Guatecompras para contrataciones superiores a los Q.30,000.
 - El Ministerio de Finanzas Públicas pondrá en Internet la información de la gestión presupuestaria de las instituciones del Estado, para lo cual las obliga a presentarle la información en el formato establecido en el Sistema Integrado de Administración financiera. La Contraloría General de Cuentas se establece como la encargada del cumplimiento de esta disposición.
 - La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, pondrá a disposición de los ciudadanos guatemaltecos, a través de su sitio de internet (www.segeplan.gob.gt), información de los proyectos de inversión pública, que se encuentra contenida en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tomando como base la información de programación y de avance físico y financiero que las instituciones responsables de los proyectos le trasladen oportunamente.

- Toda obra pública debe incluir, en el lugar físico donde se realiza la misma, un rótulo que indique el nombre de la obra, procedencia del financiamiento, meta a ejecutar, unidad ejecutora responsable, costo de la obra y tiempo estimado de duración.
- Se obligación a financiar cualquier incremento de ingresos a los trabajadores del Gobierno con base en economías del Grupo de Servicios Personales. Esto favorece una disciplina presupuestaria dentro del Estado.
- Se agrega que el Programa de Inversión Física incluya la programación geográfica de proyectos de FONAPAZ.
- Los responsables de la ejecución del gasto y de efectuar los pagos de las Entidades de la Administración Central, de las Entidades Descentralizadas del Estado y de sus Empresas, según corresponda, quedan obligados a efectuar las retenciones (vinculadas al Impuesto al Valor Agregado, IVA) a que se refiere el artículo 2. del Decreto Número 20-2006, del Congreso de la República de Guatemala, Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria.

ELEMENTOS A EVALUAR

En la medida que el Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008 no implicó un cambio en el techo del Presupuesto de Ingresos o de Egresos, el mismo puede ser analizado en los mismos términos que las transferencias presupuestarias realizadas por el Organismo Ejecutivo. En ese sentido, debe contarse con un mecanismo que permita hacer más claro el manejo de los recursos y que permita evaluar si los beneficios implícitos son mayores que los costos que conlleva trasladar y ejecutar fondos de unos programas hacia otros. Debe tenerse en cuenta que, al utilizar fondos que originalmente tenían previsto un destino en programas y proyectos distintos, se incurre en costos sociales que no están claramente definidos en la forma que actualmente se utiliza para operar las modificaciones presupuestarias que implican traslado de fondos.

Debe tenerse en cuenta que al utilizar fondos que originalmente tenían previsto un destino en programas y proyectos distintos, se incurre en costos sociales que no están claramente visualizados en la forma en que actualmente se operan las modificaciones presupuestarias que implican traslado de fondos entre entidades del gobierno central. Por ello, no sólo es necesaria la definición del marco general de políticas públicas y de sus objetivos de mediano y largo plazo, sino también la divulgación y publicidad de los mismos para que al proponer transferencias de fondos se cuente con un instrumento de control social. De esta forma también se hacen responsables las autoridades que pretendan modificar el presupuesto, pues deben correr con el costo político implícito en el caso que el beneficio sea menor o que no corresponda a las prioridades de política pública.

Tomando en cuenta este marco, puede realizarse el análisis del Dictamen.

Insuficiente información sobre impacto de las modificaciones

Las modificaciones financieras realizadas por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República al Proyecto de Presupuesto 2008 no incluyen información sobre cómo afectarán las metas que se esperan lograr para el beneficio de la población.

El Proyecto de Presupuesto 2008 enviado por el Ministerio de Finanzas Públicas incluía la información de las metas que se compromete a cumplir cada una de las entidades del Organismo Ejecutivo. En la medida que el Congreso de la República ha realizado reducciones o ampliaciones a las asignaciones presupuestarias, es necesario que exista información sobre el efecto que ello tendrá en las metas, pues de lo contrario, no es posible determinar cuál es el compromiso real del Ejecutivo con la población guatemalteca para el año 2008.

Tabla 1
Reasignaciones Presupuestarias
Comparación Proyecto de Presupuesto y Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008
En millones de Quetzales

En millones	FUNCIONAMIENTO		INVERSIÓN		TOTAL		
	Suma	Resta	Suma	Resta	Suma	Resta	Neto
Presidencia	30	-5			30	-5	25
MINREX		-45			0	-45	-45
MINGOB	54	-54			54	-54	0
MINDEF	5	-158			5	-158	-153
MINFIN		-25			0	-25	-25
MINEDUC	525	-525			525	-525	0
MSPAS					0	0	0
MTPS	34	-5			34	-5	29
MINECO	1	-24			1	-24	-23
MAGA	28	-93	18	-28	46	-121	-75
MICIVI		-59	536	-477	536	-536	0
MEM		-10			0	-10	-10
MCD	5	-30	28		34	-30	3
Secretarías y otras dependencias	185	-216	100	-183	285	-399	-114
MARN	5	-5			5	-5	0
Obligaciones a cargo del Tesoro	501	-155	61	-26	562	-181	381
PGN	6	0			6	0	6
TOTAL MODIFICADO	1,379	-1,408	743	-714	2,122	-2,122	0

Fuente: elaboración propia.

Con las modificaciones implementadas en el Congreso de la República, se reasignan Q.2,122 millones, equivalentes al 5% del Presupuesto de Egresos para el año 2008 (ver **Tabla 1**). Esto significa que, producto de las modificaciones realizadas al Proyecto de Presupuesto se tendría un 5% del Presupuesto 2008 sin metas orientadas a mejorar el bienestar de toda la población guatemalteca. Dichas asignaciones sin metas podrían implicar incrementar el Presupuesto del Ministerio de Defensa

en un 78%, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en un 71% o el Ministerio de Educación en un 71%.

Cuando se analiza los grandes rubros de las reasignaciones de la **Tabla 1**, se puede realizar un desglose a partir de las partidas del Dictamen. Si bien no se puede conocer las metas, sí hay información sobre las entidades o unidades ejecutoras hacia las cuales se destinan dichos recursos. Esto puede apreciarse en la **Tabla 2**. Se evidencia que ante el escaso nivel de desglose de la información es poco lo que puede preverse respecto al impacto que dichas reasignaciones presupuestarias puedan tener, porque implican un costo de oportunidad. Por ello, se hace necesario que se ofrezca más información sobre la reducción en las metas que implicará la reducción de recursos a:

- Dirección General de Caminos por Q.216 millones.
- Otros programas del Ministerio de Educación por Q.186 millones
- Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) por Q.184 millones.
- Aporte al Ministerio Público por Q.108 millones.
- Alfabetización del Ministerio de Educación por Q.100 millones.
- Educación bilingüe del Ministerio de Educación por Q.50 millones.

Por el otro lado, se necesita información que permita conocer cuáles son los beneficios para la población guatemalteca que ofrece incrementar las asignaciones a:

- Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL) por Q.526 millones.
- Otros aportes de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro por Q.284 millones.
- Programa de reclasificación del personal docente por Q.300 millones.
- Política salarial del Ministerio de Educación por Q.186 millones.
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia por Q.175 millones.
- Fondo Nacional de Desarrollo por Q.100 millones.

Tabla 2.
Principales modificaciones
Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008
En Quetzales

		Proyecto de Presupuesto	Dictamen	Diferencia
Ministerio de Gobernación				
	Policía Nacional Civil	1,775,686,492	1,829,988,400	54,301,908
	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	50,000,000	10,000,000	-40,000,000
Ministerio de la Defensa Nacional (funcionamiento)				
	Modernización y equipamiento militar	238,817,100	138,817,100	-100,000,000
Ministerio de Educación (funcionamiento)				
	Educación bilingüe	403,615,868	353,615,868	-50,000,000
	Programa Nacional de Autogestión Educativa	684,597,097	500,597,097	-184,000,000
	Alfabetización	234,042,424	134,042,424	-100,000,000
	Programa de reclasificación personal docente		300,000,000	300,000,000
	Política salarial		186,000,000	186,000,000
	Otros programas	427,155,851	261,223,851	-165,932,000
Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación				

(funcionamiento)				
	Otros programas agropecuarios	189,459,221	118,348,221	-71,111,000
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (inversión)				
	Dirección General de Caminos	616,521,312	400,521,312	-216,000,000
	Unidad Ejecutora de Conservación Vial	973,221,198	1,500,000,000	526,778,802
	Fondo Guatemalteco de Vivienda	415,639,492	318,860,690	-96,778,802
	Programa de Reconstrucción originado por la Tormenta Tropical Stan	264,000,000	134,000,000	-130,000,000
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (funcionamiento)				
	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	214,737,818	119,737,818	-95,000,000
	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	99,804,005	49,804,005	-50,000,000
	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	68,800,432	243,800,432	175,000,000
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (inversión)				
	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	126,518,492	76,518,492	-50,000,000
	Fondo Nacional para la Paz	398,743,670	298,743,670	-100,000,000
	Fondo Nacional de Desarrollo	163,922,869	263,922,869	100,000,000
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (funcionamiento)				
	Política incremento salarial al Organismo Judicial		50,000,000	50,000,000
	Aporte al Ministerio Público	678,899,277	570,899,277	-108,000,000
	Política de incremento a jubilados		70,301,908	70,301,908
	Otros aportes	302,216,922	587,009,562	284,792,640

Fuente: elaboración propia.

El proceso de reasignación realizado por la Comisión de Finanzas Públicas podría adolecer de una serie de problemas adicionales al de no proveer información sobre los costos y los beneficios de la readecuación presupuestaria. Un problema adicional que se ha detectado es que podría estarse incumpliendo con la legislación del país, que asigna montos específicos a ciertas entidades. Sobresale el caso de la alfabetización dentro del Ministerio de Educación, el cual se asigna a CONALFA. El Dictamen reduce su asignación a Q.134 millones, sin tomar en cuenta que a esta entidad le corresponden Q.158.1 millones por el mandato legal existente. Esto equivale al 0.3% de los ingresos tributarios (Q.99.2 millones); el 1% de los recursos del Ministerio de Educación (Q.58.9 millones), según lo estipulado el artículo 1 del Decreto 54-99, el cual reforma el Decreto 43-86, Ley de Alfabetización.

Problemas parecidos han sido señalados por el Ministerio de Finanzas Públicas. El Ministro ha manifestado a los medios de comunicación que ciertas entidades obtienen sus recursos financieros mediante préstamos con asignación específica, por lo cual sus recursos no pueden ser reasignados otras entidades. El Ministro señaló el caso del Ministerio de Economía al cual se pretende quitar Q7 de los Q.87 millones del Proyecto de Presupuesto, para asignar a otras instituciones, lo cual sería inviable técnicamente, dados los convenios firmados.

El problema de la falta de metas se incrementa con las asignaciones realizadas a entidades privadas, porque se les da un cheque en blanco (ver **Tabla 3**). El Congreso obliga al Organismo Ejecutivo a proveerles recursos, pero no se establece ni clarifica cuáles son los bienes y servicios que dichas instituciones proveerán al Estado en beneficio de los ciudadanos guatemaltecos. Estas asignaciones

llegan a sumar más de Q.367 millones. Ante la falta de información sobre dichas asignaciones, sobresalen los siguientes problemas potenciales:

- Desperdicio de recursos. Se asume que las ONG están teniendo un mejor desempeño que el Gobierno para realizar las funciones asignadas. Sin embargo, ante la falta de información, ni mecanismos de control, este supuesto es débil.
- Recursos mal enfocados. Se podrían estar financiando metas poco prioritarias para los guatemaltecos con recursos que pudieron servir para el cumplimiento de metas con una mayor prioridad.
- Duplicación de gastos. Ante la asignación a distintas ONG se podría estar duplicando el pago de gastos administrativos, en los cuales ya incurren otras ONG y la misma entidad de la Administración Central.

Tabla 3
Entidades privadas a las que se le asigna fondos en el
Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008
En Quetzales

Entidad	Dictamen 2008
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	Q180,000,000
Fundación Guatefuturo	Q30,000,000
Asociación Civil Dulce Refugio Mnisterio de Ancianos Viviendo por Fe	Q28,500,000
Asociación Nacional de la Cruz Roja	Q12,000,000
Universidad Rural de Guatemala	Q10,500,000
Fundación de Desarrollo Integral	Q7,434,000
Escuela Ecológica de San José	Q6,500,000
Asociación Guatemalteca Abrigar	Q5,956,210
Asociación para el Desarrollo Integral de las Comunidades Guatemaltecas	Q5,000,000
Instituto Tecnológico Guatemala Sur	Q5,000,000
Asociación de Veteranos Militares de Guatemala	Q5,000,000
Asociación Desarrollo para la Paz	Q4,611,000
Asociación de Desarrollo Local y Ambiental de Nuestra Gente	Q4,492,000
Asociación de Proyectos de Desarrollo	Q4,432,000
Asociación de Porcicultores APOGUA	Q4,000,000
Fundación de Asistencia Médica y Ocupacional para la Recuperación del Enfermo Renal	Q4,000,000
Instituto Nacional para el Desarrollo rural y la Competitividad	Q3,947,000
Asociación Asistencia y Servicios comunitarios Múltiples	Q3,500,000
Patronato Cultural y Educativo de Guatemala para el Desarrollo del Instituto de Ciencias Agroforestales y vida silvestre	Q3,500,000
Asociación para el Desarrollo y la Paz	Q3,000,000
Asociación social de Desarrollo Integral	Q3,000,000
Fundación Nicky Cruz	Q3,000,000

Organización de Fomento y Desarrollo Integral Rural de Guatemala	Q3,000,000
Fundación Red de Sobrevivientes de la Violencia Doméstica	Q2,500,000
Asociación Nacional de Sordos de Guatemala:	Q2,000,000
Asociación para el bienestar integral de la mujer de occidente	Q2,000,000
Asociación de Amigos de los Animales	Q2,000,000
Asociación de Desarrollo Integral para la Tierra Miguelense	Q1,918,430
Asociación para el Desarrollo Comunitario y la Familia	Q1,500,000
Cooperación de Servicios y Apoyo para el Desarrollo Comunitario	Q1,500,000
Asociación de Desarrollo Integral Departamental	Q1,500,000
Federación de cooperativas de las Verapaces	Q1,500,000
Asociación Solidaria	Q1,000,000
Asociación de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala	Q1,000,000
Liga Pro Salud del Pueblo	Q1,500,000
Asociación de Desarrollo Integral Comunitario de Amatitlán	Q1,479,000
Asociación Nacional de Clases Desprotegidas	Q800,000
Asociación de Desarrollo social Comunitario	Q700,000
Asociación para el Desarrollo Cerebral del Niño	Q600,000
Hospital Hilario Galindo:	Q500,000
Asociación Ecológica para el Desarrollo Integral de Guatemala	Q500,000
Asociación civil Gloria por Cenizas	Q500,000
Asociación Nacional No Lucrativa El Ceibal	Q500,000
Asociación de Desarrollo Integral Kaqchikel	Q500,000
Asociación Cultural de Religiosas Dominicanas de San Sisto Vecchio	Q500,000
Asociación de Dirigentes Comunitarios, San Antonio Palopó, Sololá	Q450,000
Consejo de Bienestar Social de Guatemala	Q400,000
Comité de Padres de Familia de Escuela de Niños Sordos de San Marcos	Q160,000
TOTAL	Q367,879,640

Fuente: elaboración propia.

Debe señalarse que esta no es una debilidad reciente. Ya el Proyecto de Presupuesto del año 2008, emitido por el Ministerio de Finanzas contaba con una serie de instituciones hacia las cuales se ha dado recursos, pero que no se han reportado objetivos, metas ni indicadores. Esto puede verse en la **Tabla 4**.

Tabla 4
Entidades privadas a las que se le asigna fondos del
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Ministerio de Comunicaciones Infraestructura
y Vivienda en el Proyecto de Presupuesto 2008
En Quetzales

Entidad	Vigente 2007	Proyecto 2008
Patronato y Unidad Asistencial San Juan Sacatepéquez	60,000	60,000
Asociación de Hermanas Apostólicas de Cristo Crucificado	150,000	200,000
Patronato de Acción contra la Lepra	1,200,000	1,200,000
Liga Nacional Contra el Cáncer	8,000,000	12,000,000
Patronato Antialcohólico	50,000	50,000
Asociación Señoras de la Caridad San Vicente de Paúl	21,074	21,074
Colonia Infantil Club de Leones Guatemala	182,500	182,500
Consejo de Bienestar Social	150,000	150,000
Sociedad Protectora del Niño	300,000	300,000
Patronato Pro-Nutrición Infantil	50,000	50,000
Centro de Integración Familiar	16,000	16,000
Fundación de Asistencia Social de la Iglesia Católica	6,000,000	6,000,000
Asociación de Caficultores de Oriente de Guatemala ACOGUA	150,000	150,000
Asociación Católica Amor y Acción	200,000	250,000
Unidad de Cirugía Cardiovascular	30,000,000	30,000,000
Centro de Investigación Epidemiológica en Salud Reproductiva y Familiar	144,000	144,000
Obras Sociales Hermano Pedro Antigua Guatemala	4,800,000	8,800,000
Unidad Nacional del Enfermo Renal Crónico	60,000,000	60,000,000
Asociación Hospital de la Familia, San Marcos	600,000	600,000
Unidad Nacional de Oncología Pediátrica	5,800,000	5,800,000
Unidad de Oftalmología	3,400,000	3,400,000
Fundación Marco Antonio Enfermos Terminales del SIDA	6,270,000	10,000,000
Hospicio San José para Jóvenes y Niños con SIDA	12,000,000	12,000,000
Fundación Ayúdame a Vivir	19,000,000	19,000,000
Fundación Pediátrica Guatemalteca	8,000,000	8,000,000
Fundación Remar de Guatemala	100,000	100,000
Fundación Guatemalteca Americana de Cirugía Ortopédica Avanzada	6,500,000	7,000,000
Fundación Red de Sobrevivientes de Cáncer	2,500,000	2,500,000
Asociación de Sordos de Guatemala	1,000,000	1,000,000
Asociación Civil Dulce Refugio Ministerio de Ancianos Viviendo por Fe	1,200,000	1,200,000
Asilo Cabecitas de Algodón, Antigua Guatemala	800,000	800,000
Fundación Margarita Tejada para niños con Síndrome de Down	4,000,000	5,500,000
Fundación Aldo Castañeda	5,500,000	3,000,000
Asociación Civil Guatemalteca Hogar y Desarrollo	40,000	40,000

Fuente: elaboración propia.

Por último, ante la falta de metas, el incremento de ciertas partidas presupuestarias que podrían ser manejadas discrecionalmente por la autoridad pública. Entre dichas partidas presupuestarias pueden observarse cuatro en la **Tabla 6**. En la misma se pueden apreciar más de Q.1,086 millones de incrementos que, ante la falta de información, podrían ser recursos difíciles de fiscalizar en términos de cumplimiento de objetivos y resultados.

Tabla 6
Potenciales “bolsones” de recursos
En el Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008
En Quetzales

Entidad	Proyecto de Presupuesto	Dictamen	Recursos adicionales
Unidad Ejecutora de Conservación Vial -Inversión	.973,221,198	.1,500,000	.526,778,802
Otros aportes (dentro de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro) -Funcionamiento	.302,216,922	.587,009,562	.284,792,640
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República -Funcionamiento	.68,800,432	.243,800,432	.175,000,000
Fondo Nacional de Desarrollo -Inversión	.163,922,869	.263,922,869	.100,000,000
TOTAL			.1,086,571,442

Fuente: elaboración propia.

Se recomienda trabajar de cerca con las entidades del Ejecutivo para que en futuros Dictámenes la Comisión pueda incluir el reajuste de las metas, para que los ciudadanos guatemaltecos podamos juzgar mejor la conveniencia de las modificaciones planteadas desde el Congreso de la República.

Asimismo, se considera vital que el Congreso de la República incluya una norma que obligue al Ejecutivo a informar sobre los reajustes que realice a las metas, producto de las modificaciones que el Presupuesto afronte en el proceso de aprobación en el Congreso de la República.

En cuanto a las asignaciones realizadas a entidades que no forman parte del Organismo Ejecutivo, es importante que, antes de que exista una obligación de donación a las mismas, se pueda tener la siguiente información, y que la misma sea pública:

- Objetivos, metas e indicadores que se comprometen a cumplir.
- Vinculación entre dichos elementos y el plan de Gobierno.
- Calidad de la institución para dar cumplimiento a dichos objetivos, metas e indicadores.
- Criterios para elegir a ONGs que reciben aportes del Estado.
- Cuáles son las metas que se dejarán de cumplir (propuestas por el Ejecutivo), debido a asignar estos recursos a dichas entidades.

Disminuye transparencia presupuestaria.

En el artículo 12 del Dictamen se elimina la obligación a los Organismos Regionales e Internacional de suscribir convenios con las entidades de la Administración Central y Entidades Descentralizadas en los cuales se incluya la responsabilidad de entregar informes de avances físicos y financieros a las Entidades del Estado. Asimismo, se elimina la penalización en caso de no cumplir.

La modificación realizada al artículo 12 por parte de la Comisión disminuye la transparencia presupuestaria, pues sólo se faculta a la Contraloría General de Cuentas de la Nación para acceder a información por parte de estos Organismos. El problema es que dicha información no es pública, a diferencia de la información que se entregaría a las entidades de la Administración Central y Entidades Descentralizadas. Asimismo, esto dificulta que dichas entidades puedan controlar a los Organismos Regionales e Internacionales en el cumplimiento de los convenios firmados.

La recomendación sería volver el artículo 12 a la redacción original.

Dificulta administración pública

El Dictamen introduce una serie de gastos que el Ejecutivo no puede modificar. Estos vienen a sumarse a los ya establecidos en la Constitución Política de la República y otras leyes, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Esta rigidez presupuestaria dificulta la administración pública porque limita la capacidad del Ejecutivo para poder adaptarse ante los cambios súbitos en las prioridades. Esto puede ser especialmente relevante si llegara a ocurrir un nuevo desastre natural, como las Tormentas Tropicales Mitch o Stan, ante las cuales se necesita readecuar el Presupuesto para hacerle frente a la emergencia. Asimismo, evita la posibilidad que el ejecutivo pueda disponer de dichos recursos para asignarlos a un programa de mayor beneficio social.

Los gastos que no pueden modificarse son:

- La asignación presupuestaria para la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos, que asciende a Q.151 millones.
- Un aporte al Fideicomiso del Transporte del Decreto 106-96 por Q.65 millones (artículo 44).
- La partida “Políticas incremento salarial Organismo Judicial” dentro del presupuesto de obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, ascienden a Q.50 millones.
- La partida presupuestaria “Política Salarial” del Ministerio de Educación que asciende a Q.186 millones.
- Dentro de la partida específica del presupuesto de egresos de la Policía Nacional Civil del Ministerio de Gobernación se contemplan Q.200 millones de quetzales para incremento salarial de los agente de la Policía Nacional Civil.
- La “Política Salarial” del Ministerio de Educación asciende a Q.186 millones.
- La partida específica que comprende “Política de incremento a jubilaciones” dentro del presupuesto de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, deberá ser utilizado exclusivamente para el aumento de las jubilaciones del Estado, en forma equitativa. El total de dicha partida asciende a Q.70.3 millones.
- La partida específica que comprende “Programa de reclasificación personal docente” dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, deberá ser utilizado exclusivamente para la reclasificación progresiva de los docentes del Programa de Autogestión Educativa, hacia el renglón presupuestario 011, personal permanente. Esta partida asciende a Q.300 millones.

El total de Presupuesto no modificable por disposiciones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda asciende a Q.1,208.3 millones a 2.8% del Presupuesto de Egresos.

Como recomendaciones, se proponen:

- Establecer claramente los objetivos de dichas asignaciones, porque al día de hoy son un cheque en blanco.
- Eliminar la prohibición de reasignación de dichos recursos, pero a cambio, comprometer a las entidades correspondientes a dar un informe exhaustivo del empleo de dichos recursos. De esa manera, se evita la rigidez presupuestaria, pero se promueve la rendición de cuentas, especialmente en aquellas partidas presupuestarias de interés a los Diputados de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Paliativos de escasa efectividad

Dentro del Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2008 se establecen una serie de partidas que afectan la política del servicio civil del Estado. En específico son tres:

- La partida presupuestaria “Política Salarial” del Ministerio de Educación que asciende a Q.186 millones.
- Dentro de la partida específica del presupuesto de egresos de la Policía Nacional Civil del Ministerio de Gobernación se contemplan Q.200 millones de quetzales para incremento salarial de los agente de la Policía Nacional Civil.
- La “Política Salarial” del Ministerio de Educación asciende a Q.186 millones.
- La partida específica que comprende “Política de incremento a jubilaciones” dentro del presupuesto de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, deberá ser utilizado exclusivamente para el aumento de las jubilaciones del Estado, en forma equitativa. El total de dicha partida asciende a Q.70.3 millones.
- La partida específica que comprende “Programa de reclasificación personal docente” dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, deberá ser utilizado exclusivamente para la reclasificación progresiva de los docentes del Programa de Autogestión Educativa, hacia el renglón presupuestario 011, personal permanente. Esta partida asciende a Q.300 millones.

El intento por realizar dichos incrementos a los ingresos de los trabajadores del Estado no va a significar una mejora en las debilidades del servicio civil guatemalteco debido a que no existe la carrera administrativa y no es posible mantener una tecnocracia independientemente del partido gobernante; no hay premios al conocimiento sino a la longevidad en una institución; no hay una capacitación constante; existe un atractivo por el salario vrs. la jornada laboral y la poca responsabilidad directa; no hay concursos de oposición para los cargos importantes; y los salarios son poco competitivos (y poco transparentes).

Adicionalmente, se plantea una serie de partidas presupuestarias con impacto en el transporte urbano que, ante la ausencia de una política nacional de transporte, podrían juzgarse como paliativos que no resuelven el problema de fondo. Al contrario, podrían servir como un mecanismo para ocultar el problema en el corto plazo y sufrir las consecuencias, mucho mayores, en un futuro cercano. Dichos paliativos planteados son:

- La asignación presupuestaria para la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos, que asciende a Q.151 millones.
- Un aporte al Fideicomiso del Transporte del Decreto 106-96 por Q.65 millones.
- Un aporte a la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos por Q.29 millones que sale del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como subsidio al transporte para las personas de la tercera edad.

En el caso del subsidio al transporte urbano pueden señalarse varias críticas: a) ante el incremento del precio del petróleo, que aparenta ser permanente y no temporal, debe cuestionarse el mecanismo de transporte público en el país y no simplemente subsidiar un sistema insostenible en el tiempo; y, b) es regresivo, pues se enfoca sólo en la población urbana de la ciudad Capital, y podría no beneficiar al resto de la población.

Por último, se realiza una asignación de Q.305 millones al Fondo Nacional de Desarrollo, FONADES. Este es un nuevo Fondo Social, creado por el Acuerdo Gubernativo 448-2006, el cual no contó con financiamiento para el año 2007. Para el año 2008, el Organismo Ejecutivo le asignó Q.205 millones, lo cual amplió la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a Q.305 millones, sobresaliendo el hecho que no se establecen indicadores meta que permitan determinar la efectividad de FONADES en lograr atender las necesidades de la población más vulnerable a la pobreza y extrema pobreza del país.

Como recomendaciones, debe de tomarse en cuenta:

- Evitar aprobar paliativos, que funcionarán como distractores de la discusión de respuestas fondo en temas como el servicio civil, el transporte público y la reducción de la pobreza y pobreza extrema.
- Evaluar la conveniencia de las asignaciones, frente a otras metas existentes y frente a distintos mecanismos existentes para afrontar la meta propuesta. Los fondos que se asignan a subsidiar el transporte urbano podrían servir para establecer mecanismos que favorezcan una mejor oferta de transporte urbano. Además, que debe de reconocerse que si no se ataca el problema de inseguridad, el congestionamiento vehicular por automóviles seguirá empeorando y se desaprovecharán el subsidio.
- Determinar la conveniencia del nuevo fondo social, frente a la necesidad de reformar los mismos. Se ha planteado desde su consolidación en un mega-fondo hasta su desaparición. Para lo último, deben de reformarse la Ley del Servicio Civil y la Ley de Contrataciones del Estado para poder contar con personal y mecanismos adecuados para que los Ministerios no dependa de fondos sociales para realizar la ejecución de proyectos. En cuanto a la Ley de Servicio Civil se ha mencionado la importancia de apostar a: sacar a concurso los puestos gerenciales; descentralizar el proceso de nombramiento; establecer la duración de los puestos; establecer criterios flexibles para remunerar al empleado, incluyendo criterios de productividad y que sean atractivas para atraer al mejor personal a trabajar al Estado.

Promueve poca disciplina presupuestaria

El Dictamen del Presupuesto no favorece la disciplina presupuestaria, al mantener una nueva disposición generada por el Ministerio de Finanzas Públicas. El artículo 7 del Dictamen introduce una excepción a la norma que prohíbe incrementar los ingresos de los trabajadores del Gobierno, a menos que sea gracias a economías del Grupo de Servicios Personales. Dicha excepción establece que la norma anterior no es aplicable para los Ministerios de Salud, Educación y Gobernación.

La norma surgió para evitar el incremento desmedido del pago a trabajadores, el cual podría ser objeto de abuso por parte de las autoridades del Ministerio, en perjuicio de la realización de otros gastos en la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la Entidad. Con esta propuesta del Ministerio de Finanzas, mantenida por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, podría terminarse promoviendo gastos laborales excesivos dentro de las tres entidades señaladas, sin que ello implique mejoras en el servicio prestado a la población.

La recomendación sería eliminar la excepción o, en todo caso, que la misma se permita bajo la aprobación del Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional del Servicio Civil, tras la entrega de un plan de los beneficios que se esperan percibir de dicha acción.