



¡Marcando el rumbo!

Principales Problemas en la Gestión del Gasto Público en el Ciclo Presupuestario

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

Guatemala, Abril de 2015

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del 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. Investigador responsable: Irene Flores.

SIGLAS

| | |
|---|--------------|
| Administración de Gobierno Central | AC |
| Contraloría General de Cuentas | CGC |
| Certificado de Disponibilidad Presupuestaria | CDP |
| Certificado de Disponibilidad Financiera | CDF |
| Comisión de la Programación de la Ejecución Presupuestaria | COPEP |
| Dirección de Contabilidad del Estado, del Ministerio de Finanzas | DCE |
| Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas | DCP |
| Dirección Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas | DTP |
| Gestión por Resultados | GpR |
| Ley de Compras y Contrataciones del Estado | LCE |
| Ley Orgánica del Presupuesto | LOP |
| Ley del Organismo Ejecutivo | LOE |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Administración | MAGA |
| Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | MICIVI |
| Ministerio de Desarrollo Social | MIDES |
| Ministerio de Economía | MINECO |
| Ministerio de Educación | MINEDUC |
| Ministerio de Gobernación | MINGOB |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | MSPAS |
| Oficina Nacional de Servicio Civil | ONSEC |
| Organismo Ejecutivo | OE |
| Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico | OECD |
| Presupuesto por Resultados | PPR |
| Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala | GUATECOMPRAS |
| Superintendencia de Administración Tributaria | SAT |
| Unidad de Administración Financiera | UDAF |

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción..... | 4 |
| 2. Descripción del Ciclo Presupuestario | 4 |
| 3. Principales Avances en la Gestión del Gasto Público | 10 |
| 4. Principales Problemas en la Gestión y Ejecución del Gasto Público | 14 |
| 4.1. Etapa de Formulación y Planificación..... | 14 |
| 4.1.1. <i>Alto nivel de rigideces en el presupuesto</i> | <i>14</i> |
| 4.1.2. <i>Poca flexibilidad legal en la disposición de los Ingresos.....</i> | <i>16</i> |
| 4.1.3. <i>El Pago de las Clases Pasivas Limita la Disponibilidad de Recursos</i> | <i>19</i> |
| 4.1.4. <i>El pago de la deuda limita los recursos disponibles</i> | <i>21</i> |
| 4.1.5. <i>Los gastos en sueldos y salarios tienen alto impacto en el gasto total.....</i> | <i>25</i> |
| 4.1.6. <i>Impacto financiero de los Pactos Colectivos</i> | <i>29</i> |
| 4.1.7. <i>Proceso de formulación altamente burocratizado.....</i> | <i>35</i> |
| 4.1.8. <i>Baja calidad de la planificación.....</i> | <i>40</i> |
| 4.1.9. <i>Enfoque en el cumplimiento de cronograma en vez de calidad de los planes</i> | <i>45</i> |
| 4.2. Etapa de Aprobación | 46 |
| 4.2.1. <i>Numerosos ajustes en el proceso de aprobación</i> | <i>46</i> |
| 4.3. Etapa de Ejecución | 47 |
| 4.3.1. <i>Poca certeza en la disponibilidad de fondos para ejecutar</i> | <i>47</i> |
| 4.3.2. <i>Alto número de modificaciones presupuestarias</i> | <i>49</i> |
| 4.3.3. <i>Numerosos problemas en los procesos de adquisiciones.....</i> | <i>51</i> |
| 4.3.4. <i>Deuda flotante</i> | <i>59</i> |
| 4.3.5. <i>Vehículos alternativos de ejecución no son la respuesta</i> | <i>62</i> |
| 4.4. Etapa de Seguimiento y Evaluación..... | 62 |
| 4.4.1. <i>Inefectivos mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria.....</i> | <i>63</i> |
| 5. Conclusiones | 64 |
| 6. Recomendaciones | 68 |
| ANEXOS | 73 |
| BIBLIOGRAFÍA | 81 |

1. Introducción

La evidencia más reciente confirma que no hay vínculo entre gasto público y resultados. Esta evidencia es mucho más contundente en sectores como educación, salud e infraestructura (Banco Mundial 2013). El gasto en el sector Salud se ha incrementado del 1.2 al 1.6% del PIB del 2008 al 2010, y los resultados siguen siendo débiles. Un 70% de las carreteras pavimentadas están en malas condiciones, a pesar de que el gasto del Ministerio de Comunicaciones ha ido en aumento. El crimen y la violencia se han convertido en un factor que impide el desarrollo económico y social del país; el Informe de Competitividad Global de 2014 colocó a Guatemala en último lugar de desempeño de los 144 países, en términos de los costos que el crimen impone en los negocios (WEF, 2014).

Muchos son los factores que intervienen. Uno de ellos es un tema transversal para la calidad de la ejecución del Gobierno en todos los sectores. La eficiencia con la que se realizan los procesos de ejecución del gasto, la efectividad para producir los bienes y servicios que necesitan los ciudadanos, y la calidad de los productos generados, tienen alto impacto en los resultados que se pretenden lograr.

En ese sentido, el presente informe tiene por objetivo aportar una actualización del diagnóstico de los principales problemas asociados a la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; entendido como los problemas que se presentan en las fases establecidas en el Ciclo Presupuestario Nacional (formulación y planificación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control).

La actualización se realiza mediante la revisión de fuentes secundarias sobre los estudios mas recientes de gasto público y la selección de los problemas más importantes. Esos diagnósticos se actualizan sobre la base de nuevas acciones implementadas por el gobierno en los años 2014 y 2015 que afecten los problemas ya diagnosticados; identificación de nuevos factores que están surgiendo en la ejecución presupuestaria (como el caso de la deuda flotante), e intentar plasmar una mirada distinta de los problemas ya diagnosticados.

2. Descripción del Ciclo Presupuestario

El ciclo del presupuestario de Guatemala consta de 4 etapas, que se describen a continuación y se muestran en la Gráfica 1.

- I. **Formulación:** se prepara el proyecto de presupuesto que se presentará al Congreso, que debe considerar las políticas y objetivos de Gobierno, los recursos (techos de gasto) y los

insumos necesarios para la producción de bienes y servicios que prestan las instituciones¹.

- II. **Aprobación:** inicia con la discusión del Proyecto de Presupuesto en la Comisión de Finanzas del Congreso. El Congreso de la República debe aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. De no ser aprobado regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso². Al considerar lo sucedido en el caso específico del ejercicio fiscal 2014, en el que entró en vigencia el presupuesto 2013, cabe resaltar que el Congreso no realizó ninguna de las tres opciones que presenta la norma constitucional; en su lugar, nunca conoció ni discutió en el pleno el Proyecto de Presupuesto, dando lugar a un vacío legal en la vigencia del presupuesto 2013. La no aprobación de un presupuesto público tiene implicaciones en la ejecución y calidad del gasto, como se verá mas adelante.
- III. **Ejecución:** es la realización de las acciones necesarias para el logro de las metas y objetivos de las instituciones. Se deben ejecutar las tareas y actividades para entregar los bienes y servicios a la población³.
- IV. **Seguimiento y evaluación:** proceso para verificar si se alcanzaron los objetivos de las instituciones, si se produjeron los bienes y servicios según fueron planificados. El **Control** cumple la función reguladora de la administración de los recursos públicos.

Figura 1. Ciclo Presupuestario en Guatemala



Fuente: MINFIN.

¹ Constitución Política de la República, Artículo 238. Ley Orgánica del Presupuesto, capítulo II.

² Constitución Política de la República, Artículo 171, literal b.

³ Constitución Política de la República, Artículo 238, literal b. Ley Orgánica del Presupuesto, capítulo II.

Etapas de Formulación y Planificación

La etapa de formulación tiene su propia dinámica. En términos generales, las fases de la etapa de formulación es la que se desglosa a continuación.⁴

1. **Programación Global:** esta fase se analizan las principales variables macroeconómicas para determinar los escenarios económicos y fiscales de actividad del Gobierno, que permiten definir el Presupuesto Exploratorio, que ya incluye los niveles de ingresos públicos y los techos presupuestarios o niveles de gasto máximo de las instituciones de la Administración Central.
2. **Programación Institucional:** es la planificación propia de cada institución y lo prepara cada institución, con orientación normativa presupuestaria de las Unidades de Administración Financiera, UDAF, y coordinada por la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP; en esta fase se coordinan, además, actividades con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Concluye con la presentación de los anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica del Presupuesto).
3. **Análisis e Integración:** al concluir las etapas anteriores, la DTP procede a efectuar el análisis y ajustes técnicos, según la política y normas dictadas por el Organismo Ejecutivo, OE.
4. **Validación:** una vez terminada la integración que realiza la DTP, el Proyecto de Presupuesto es analizado por el Gabinete Económico y luego se envía al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, lo valide y remita al Organismo Legislativo, OL, para su discusión y aprobación.
5. **Discusión y aprobación por el OL.**

Etapas de Ejecución⁵

En términos generales, en esta fase las instituciones deben realizar las acciones que han planificado para lograr de los objetivos que propuestos en la etapa anterior.

Los elementos de la ejecución son:

- Los resultados, productos, subproductos y metas establecidas en el Plan Operativo Anual, POA, aprobado.
- Los volúmenes de trabajo, para organizar la producción de los bienes y servicios.
- Los recursos financieros aprobados.

⁴ Manual de Programación para la Ejecución Presupuestaria de las Entidades de la Administración Central, MINFIN, 2006.

⁵ Toda la información que se presenta en esta fase es un resumen de la normativa vigente, que es numerosa y extensa. No se pretende hacer un detalle exhaustivo de la ejecución presupuestaria pues el objetivo es dar a conocer de manera general los elementos claves de la ejecución, los momentos críticos y las principales interconexiones. Si se desea profundizar en el tema de ejecución y conocer de algún detalle mas en específico, se puede consultar el Manual de Programación para la Ejecución Presupuestaria de las Entidades de la Administración Central, MINFIN, 2006.

- Las diferencias entre los recursos financieros aprobados y los solicitados para hacer los ajustes a la planificación.
- El plan de compras anual.

Las instituciones deben realizar las actividades planificadas para lograr los resultados propuestos. Para ello deben adquirir insumos, servicios y bienes que luego transformarán en productos y servicios para la ciudadanía. La adquisición de los factores de producción se hace por medio de los procesos de compras y contrataciones del Estado⁶.

Para realizar las compras necesitan el plan anual de compras en el que se hace un desglose cronológico de las adquisiciones, según el plan institucional. Cuando son proyectos multianuales deben administrar los contratos en ejecución y supervisar el avance físico de los proyectos durante el período de ejecución del contrato. Cuando son servicios de personal deben también considerar los plazos de los procesos establecidos por los entes rectores.

Una vez adquieren los insumos, deben administrar los contratos para su adecuada ejecución y supervisión. En la medida en que se avanza en la entrega de los bienes y servicios adquiridos se deben realizar los pagos correspondientes a los proveedores.

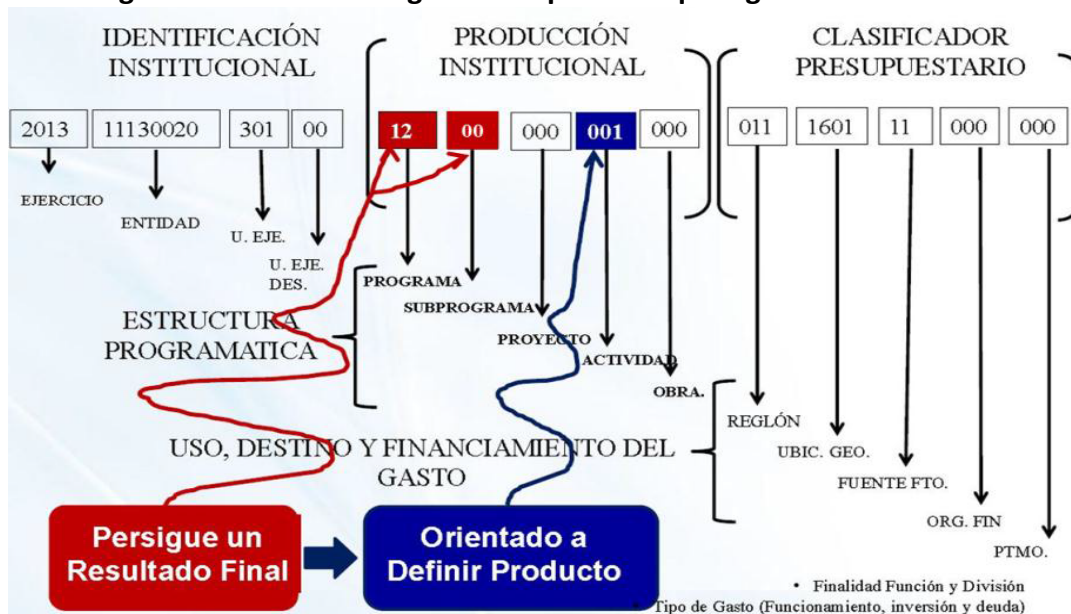
Para efectuar los pagos, las instituciones deben programar la ejecución presupuestaria y financiera de los pagos a lo largo de todo el ejercicio fiscal. Basados en los planes y programaciones de gasto estipuladas en el POA, deben solicitar cuota de compromiso y cuota de devengado, es decir el espacio presupuestario específico y la disponibilidad de fondos, en la estructura programática específica, para comprometer y pagar los gastos que se originan de los contratos.

La estructura programática para todo gasto que realizan las instituciones de gobierno debe contener la información programática exacta, según el presupuesto por programas que funciona para el Gobierno de Guatemala, en el sistema presupuestario nacional. Esta estructura es la que se muestra en la Figura 2.

Cada transacción, ya sea de ingreso o gasto, debe asignarse a: un ejercicio fiscal, entidad, unidad ejecutora, programa, subprograma, proyecto, actividad u obra, renglón de gasto, ubicación geográfica, fuente de financiamiento, organismo financiador y operación. Como se evidencia, se maneja un elevado número de clasificaciones para cada transacción, lo que requiere de un alto grado de orden, coordinación y organización de la información, las tareas y los procesos, dentro de cada institución, para registrar adecuadamente la información financiera que genera el gasto público.

⁶ Ver la sección de adquisiciones en donde se detalla cuáles son las distintas modalidades para realizar compras de Gobierno.

Figura 2. Estructura Programática para cualquier gasto de Gobierno



Fuente: MINFIN.

Para hacer todas las solicitudes de cuota, las instituciones deben conocer el detalle que se muestra en la Figura 2 para todo gasto. La cuota de compromiso se solicita y se asigna de manera cuatrimestral, por la Comisión para la Ejecución Presupuestaria, COPEP. Una vez asignada la cuota de compromiso, las instituciones realizan las solicitudes de cuota de devengado (es decir de pago) de manera mensual o como lo establezca la normativa vigente para cada ejercicio fiscal.

Una vez están recibidos los bienes y servicios, las instituciones deben aceptar la entrega e inventariar, si en caso son bienes inventariables. No se puede pagar ningún bien que no haya sido formalmente aceptado y recibido con visto bueno de la institución. Los procesos de recepción de bienes y servicios, obras e infraestructura están regulados en la normativa vigente.

Todos los procesos de programación y solicitud de cuotas, pre compromiso de gastos, compromiso de pagos, devengado y pagos deben ir registrados en los sistemas financieros del Estado, específicamente en el Sistema de Gestión, SIGES y el Sistema de Contabilidad Integrada, SICOIN. Los procesos de compras deben ir registrados en sus mutiles fases en el portal de compras del Estado, GUATECOMPRAS. Los proyectos de inversión deben estar registrados en sus múltiples fases en el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

Debido a que las instituciones solamente pueden hacer lo que está normado por ley, el marco normativo que regula la ejecución presupuestaria es amplio, extenso y múltiple. A continuación se detallan las principales regulaciones (existen muchas más que están

vigentes) que norman la ejecución del gasto público y a las cuales las instituciones y los operadores dentro de ellas deben atenerse:

1. Ley del Organismo Ejecutivo, LOE: rige la organización interna, atribuciones, funciones administrativas y funcionamiento del Organismo.
2. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, LOCGC, y su reglamento: que ejerce el control interno y externo gubernamental.
 - Artículo 9: rige a la Auditoría Interna de cada institución.
 - Artículo 53: cargos y reparos a las autoridades gubernamentales.
 - Artículo 35: auditoría gubernamental financiera, operacional y funcional.
 - Artículo 36: evaluar calidad e impacto del gasto público según POA.
3. Leyes especiales de convenios de cooperación reembolsable y no reembolsable.
4. Marco Normativo del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP.
5. Ley Orgánica del Presupuesto, LOP y su reglamento: Norma los sistemas presupuestario, de contabilidad integrada, de tesorería y de crédito público - (políticas anuales).
6. Leyes de Presupuesto Anual: aprueban el presupuesto para cada ejercicio fiscal.
7. Distribución analítica de los presupuestos y normas específicas de contención del gasto para cada ejercicio fiscal.
8. Reglamento Orgánico Interno, ROI, de la Institución.
9. Normas anuales de formulación presupuestaria.
10. Reformas a la LOP y sus reglamentos.
11. Ley de Compras y Contrataciones del Estado de Guatemala, LCE, y sus reglamentos.
12. Plan Anual de Salarios y normas sobre clasificaciones de puestos.
13. Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

Etapas de Evaluación y Control

Según la normativa vigente, el MINFIN es el encargado de evaluar la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de los presupuestos de las entidades, con excepción de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, tanto en forma periódica, durante la ejecución, como al cierre del ejercicio.⁷

El fundamento de lo anterior lo establece la Constitución Política de la República en las siguientes disposiciones para efectos de evaluar y controlar el Presupuesto Público:

- Artículo 183: El Presidente de la República debe someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.
- Artículo 237: El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que

⁷ Manual de procedimientos para el seguimiento físico de la Administración Central y entidades descentralizadas y autónomas. MINFIN, 2002.

copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las Bibliotecas de las Universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.

- Artículo 241: El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación. En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público. Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado. Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

3. Principales Avances en la Gestión del Gasto Público

Los informes mas recientes presentan avances importantes que se han realizado para ir subsanando los problemas relacionados con la gestión de las finanzas públicas. A continuación se presentan un los avances mas importantes detectados por los últimos informes sobre gasto público que se actualizan para 2014 y 2015, a partir del análisis y efecto de las modificaciones al marco regulatorio y normativo vigente.

En el Recuadro 1 a continuación se presentan las principales fortalezas según el último informe sobre Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras, PEFA (2013), elaborado por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea, para los ejercicios fiscales 2009 al 2012.

Recuadro 1: Principales fortalezas de la gestión de las finanzas públicas, según evaluación PEFA (2013) al ejercicio fiscal 2011.

1. Se incorporan los clasificadores internacionales en materia de información pública internacional, por ejemplo las CFAP, y se mantiene la compatibilidad con los clasificadores presupuestarios según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI.
2. Mediante cambio legal (Decreto 22-2010. Modificaciones al Código Municipal) se modifican las normas del procedimiento para entrega del cálculo de las transferencias a los municipios, con lo cual se mejora la vinculación plan presupuesto al tener la información disponible antes de presentar sus presupuestos a los Concejos Municipales.
3. Implementación de la metodología de Gestión por Resultados, para fortalecer la relación plan-presupuesto y darle mayor credibilidad al presupuesto como instrumento de gestión.
4. Se incorpora a la Ley Anual de Presupuesto, límites al uso excesivo de las modificaciones presupuestarias.
5. Se incorpora el Presupuesto Multianual en los reglamentos, manuales y políticas de formulación. En el año 2015 se está utilizando el horizonte 2015-2017 para el proceso de formulación que está en ejecución en este período.
6. A partir del 2011 se estableció la obligación de extender una Constancia de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) previo a suscribir contratos de obras y de servicios. En el 2013 se estableció la obligación de extender un Certificado de Disponibilidad Financiera para ciertos grupos de gasto, entre lo que están la obra pública, materiales y suministros.
7. Se implementó el módulo de registro y gestión de contratos en SICOIN y SICOIN GL.
8. Se conceptualizó e implementó el módulo de liquidación de nómina de personal 021, 031 y jubilados. Se integró y controló los sistemas de liquidación de nóminas de las entidades descentralizadas.

En el 2011 se aprobó la implementación gradual de la Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público⁸, NICSP, como una buena práctica para mejorar la calidad y transparencia de la información financiera del sector público⁹.

Adicionalmente, en el año 2012 el Gobierno aprobó un proceso de modernización de la gestión presupuestal orientado a implementar un sistema de Presupuesto Por Resultados

⁸ Acuerdo Ministerial 92-2011 del MINFIN.

⁹ MINFIN ver http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=1950&Itemid=806

(PPR). El propósito principal de esta decisión es fortalecer el vínculo presupuesto-planificación¹⁰ dentro de un marco multianual de programación presupuestaria (DTP, 2013).

Este cambio metodológico implicó la introducción de nuevos y diferentes actividades, tareas, procesos, roles y responsabilidades a lo largo de todas las fases del ciclo presupuestario, así como las modificaciones de los sistemas financieros electrónicos para el registro de las nuevas fases del proceso de ejecución del gasto a lo largo del ciclo presupuestario¹¹.

Una de las principales ventajas de la implementación de PPR es que unifica la metodología y proceso para elaborar la planificación estratégica en todas las instituciones. En específico, el PPR requiere que todas las instituciones definan resultados (*outcomes*) institucionales y estratégicos; estrategias de intervención para lograr esos resultados, que deben contener los productos o *outputs*; desarrollar los subproductos o trabajo desglosado necesario para producir los productos; establecer metas de producción anual; y finalmente definir y cuantificar el costo de los insumos productivos necesarios para la producción. Todo lo anterior debe partir, metodológicamente, del establecimiento de un modelo conceptual del problema que se pretende resolver. Todas estas fases unifican metodológicamente la forma de hacer planificación estratégica.

El PPR viene a contrarrestar la dinámica inercial de la elaboración del presupuesto, que se basa principalmente en el qué hacer tradicional de las instituciones, desvinculado de las necesidades sectoriales de desarrollo (PEFA, 2013). Una mejor preparación del presupuesto reduciría la necesidad de modificar las asignaciones durante el año y también aumentaría la credibilidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (Banco Mundial, 2013).

Adicionalmente, el cambio metodológico ha iniciado la práctica de incorporar en la nota anual de techos presupuestarios que se entrega a las instituciones, los techos presupuestarios para los dos ejercicios fiscales posteriores al ejercicio que se formula, lo que implica la implementación formal del Presupuesto Multianual (PEFA, 2013). Prueba de ello es que los Lineamientos Generales de Política (SEGEPLAN, 2015) y la Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (MINFIN, 2015) tienen un período de aplicación de 2016 a 2018.

Otro aspecto importante de la implementación de la metodología PPR es la introducción del enfoque de la Contabilidad de Costos¹² en el sector público. El PPR requiere

¹⁰ Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 13-2013

¹¹ “ABCD de la Gestión por Resultados”, DTP (MINFIN), Septiembre, 2013.

¹² La contabilidad de costos es una rama de la contabilidad que tiene como fin predeterminedar, registrar, controlar, y analizar los costos de producción, distribución y administración de cada insumo requerido para la producción de bienes y servicios. Es de suma importancia para las funciones de planificación, control y toma de decisiones dentro de una empresa.

metodológicamente que se realice la planificación, formulación, ejecución y control, desde una perspectiva basada en la cuantificación de insumos requeridos para la producción de bienes y servicios¹³ (*outputs*). Este enfoque debería permitir superar uno de las principales debilidades de la planificación y formulación del presupuesto público que tradicionalmente ha carecido de un costeo desglosado del qué hacer de las instituciones, que justifique los montos solicitados en el presupuesto anual, en ninguna categoría económica de gasto como personal, gastos de funcionamiento e inversión (PEFA, 2013).

En la fase de ejecución también se han realizado avances para vincular el Plan Operativo Anual (POA) de las entidades con su presupuesto institucional. A partir del año 2013 cualquier modificación presupuestaria debe ahora reflejarse en el POA institucional. Estas modificaciones deben también reflejarse en los resultados institucionales y en la matriz de metas de producción de cada entidad¹⁴.

El sistema financiero cuenta con los sistemas electrónicos del Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG) con buenas prácticas para realizar y registrar los procesos de la ejecución del gasto público. Para mejorar el registro de gastos en estos sistemas se han modificado los clasificadores institucional y de Finalidades y Funciones, para armonizarlos con el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI. En el mediano plazo se tiene previsto actualizar los clasificadores por Objeto de Gasto, Económico del Gasto, de Recursos por Rubro y Económico de los Ingresos (PEFA, 2013).

El SIAF cubre los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad para la mayor parte de las entidades del sector público, incluyendo los gobiernos municipales. Se ha instalado en la totalidad de las municipalidades el SICOIN GL o el SIAF MUNI para el control de la ejecución presupuestaria. Se está revisando la normativa contable para ajustar y depurar las cuentas de los estados financieros del Gobierno Central (PEFA, 2013).

El SICOIN opera en una plataforma web que permite a los usuarios interactuar en tiempo real con el sistema; produce informes en línea, que son accesibles públicamente; permite rastrear algunos procesos financieros y administrativos por medio del Sistema de Información y Gestión (SIGES); y está interrelacionado (aunque no completamente todavía) con el sistema electrónico de adquisiciones, GUATECOMPRAS (Banco Mundial, 2013).

El gobierno actual ha mostrado un grado de compromiso hacia el fortalecimiento de la transparencia a través de la creación de la Comisión Presidencial de Transparencia y gobierno Electrónico¹⁵, COPRET, y la aprobación de un paquete de reformas a la Ley

¹³ “ABCD de la Gestión por Resultados”, DTP (MINFIN), Septiembre, 2013.

¹⁴ El Manual de Modificaciones Presupuestarias de las entidades de la Administración Central del MINFIN, contiene todas las instrucciones relacionadas a los cambios metodológicos del PPR.

¹⁵ Acuerdo Gubernativo 360-2012.

Orgánica del Presupuesto y creación de otras leyes, que incluye importantes medidas como fortalecimiento en la supervisión de fideicomisos, límites a la ejecución de gasto público por medio de ONG's, emisión de constancias que aseguren los fondos necesarios para cubrir los contratos firmados; límites a la discrecionalidad de las modificaciones presupuestarias, mayor fiscalización a fideicomisos y ONGs y mayores controles para supervisión de funcionarios públicos a cargo de manejar fondos públicos¹⁶.

4. Principales Problemas en la Gestión y Ejecución del Gasto Público

4.1. Etapa de Formulación y Planificación

A continuación se describen los principales problemas detectados en la fase de Formulación y Planificación. Tal y como se indicó, los problemas presentados son los que a la fecha más afectan la calidad de la ejecución y gestión de esta etapa del ciclo presupuestario.

4.1.1. Alto nivel de rigideces en el presupuesto

Para comprender el efecto de la rigidez en un presupuesto, es importante aclarar qué es la flexibilidad. La flexibilidad en el presupuesto público se entiende como el monto de recursos que el Gobierno Central puede disponer y asignar libremente para invertir en programas y proyectos según su plan estratégico. De esa cuenta, las rigideces presupuestarias (o fiscales) son aquellas restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público, especialmente en la asignación de gastos para inversión (CEPAL, 2009).

Las inflexibilidades en el presupuesto público se dan tanto del lado del gasto como del lado de los ingresos. Estas provienen del cumplimiento de artículos constitucionales, leyes ordinarias o ambos. Su propósito es asegurar el destino de un gasto o grupos de gastos, independientemente de las decisiones de gobierno y presiones políticas (CEPAL, 2011).

También existen rigideces derivadas de acuerdos contractuales de deuda pública, en los que se especifican asignaciones del presupuesto para pago de intereses, amortizaciones y comisiones, determinadas contractualmente y en plazos estipulados.

Otro tipo de rigideces son los pagos por prestaciones laborales a empelados del sector público; funcionamiento del Estado; gastos prioritarios; decisiones de ajuste macroeconómico (estabilidad fiscal, monetaria o ambas); y rigideces implícitas derivadas de las exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos contenidas en diferentes leyes tributarias (gasto tributario)¹⁷.

¹⁶ Información disponible en portal web de COPRET, ver: <http://www.transparencia.gob.gt/ejes-de-accion/transparencia>

¹⁷ "Rigideces y Espacios Fiscales en América Latina", Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, Septiembre, 2009.

Teóricamente, el propósito de las rigideces es asegurar asignaciones específicas dentro del presupuesto y evitar la injerencia y discrecionalidad de las autoridades encargadas de la política presupuestaria en el corto plazo (CEPAL, 2011). Sin embargo, en la práctica existen rigideces derivadas de la presión política y de la injerencia de grupos de poder sobre la asignación de los recursos en el presupuesto público, para garantizar su destino hacia actividades y sectores específicos. Por ejemplo, las decisiones de otorgar incrementos a los beneficios salariales del personal, vía pactos colectivos, que cuentan con el respaldo de grupos de poder político (CIEN, 2014).

En cualquier caso, las rigideces presupuestarias tienen efectos negativos en la calidad y efectividad de la gestión pública para resolver los problemas económicos y sociales del país (CEPAL, 2014). Limitan la posibilidad de asignar recursos libremente según la planificación para el logro de resultados de gobierno; impiden hacer frente a necesidades inmediatas o inesperadas de atención al ciudadano; obstaculizan la atención de prioridades de política pública de mediano y corto plazo y para mantener el equilibrio de las finanzas públicas y el nivel de endeudamiento público¹⁸.

Adicionalmente, una de las principales causas de que el presupuesto público pierda su efectividad como instrumento de gestión es que debido a las rigideces fiscales, se genera falta de interés de los funcionarios de turno en la preparación de los presupuestos anuales, ya que inducen a diseñar y formular presupuestos con la misma dinámica inercial que los ha caracterizado. La principal consecuencia de un presupuesto así formulado es que la ejecución se realiza de forma automática y casi mecánica (PEFA, 2013).

En la Tabla 1 a continuación se presentan, entre otras, y a manera introductoria de esta sección, las principales rigideces del Presupuesto Ejecutado en el año 2014. El detalle de cada una de ellas será desarrollado en las secciones posteriores.

Tabla 1. Rigideces del Presupuesto Total de Gastos Ejecutados en 2014

| Tipo | Nivel de Rigidez |
|-------------------------------|------------------|
| Aportes Obligatorios | 30% |
| Sueldos y Salarios | 30% |
| Servicio de la Deuda | 14.6% |
| Clases Pasivas | 6% |
| Total Rigidez año 2014 | 81% |

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto Aprobado 2015.

Como se observa en la tabla, la mayor restricción del presupuesto público en el año 2014 fueron las asignaciones derivadas de leyes ordinarias; en segundo lugar está el compromiso

¹⁸ “La Planificación como Instrumento de Desarrollo e Igualdad en América Latina y El Caribe, Tendencias y Desafíos”, Jorge J. Máttar, Daniel E. Perotti; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y Naciones Unidas, Mayo 2014.

de pago de sueldos y salarios a la administración central, que podría ser mayor si se conociera el monto exacto; en tercer lugar está el servicio de la deuda, que según la misma Dirección de Crédito Público, DCP, va en aumento; y finalmente se destaca el gasto por el pago de las clases pasivas del Estado que de manera individual implica una elevada rigidez al presupuesto.

Estas restricciones, además de ser permanentes e incrementales, limitan la disponibilidad de recursos para asignación en otros gastos importantes para el país, como por ejemplo inversión. En otras palabras, el Gobierno de turno, no importando su ideología, dispone solamente de un 20% del Presupuesto Nacional, aproximadamente, para asignar según las prioridades de su plan de gobierno. Esto limita la capacidad de cualquiera, no sólo de los funcionarios de turno, ni sólo de algunos partidos políticos, ni de los menos populares, sino de cualquiera que llegue a ocupar cargos públicos, de resolver los problemas sociales que afectan a la población. Desde el inicio de cualquier gestión de gobierno, se parte de una posición en desventaja: el gasto público ya está definido. En estas condiciones, no hay Presupuesto que alcance para generar los cambios que Guatemala necesita.

En las secciones posteriores se analiza en detalle los aspectos mas relevantes de cada una de estas restricciones y las principales causas.

4.1.2. Poca flexibilidad legal en la disposición de los Ingresos

Las inflexibilidades legales en el Presupuesto son múltiples y excesivas. Proviene de mandatos constitucionales y otras leyes ordinarias que fijan destinos específicos para los ingresos Gobierno. En la Tabla 2 a continuación se presentan las rigideces que existen en el Presupuesto de la Nación, según categorías de clasificación¹⁹.

Tabla 2. Resumen de las principales rigideces de los ingresos en el Presupuesto Público de Guatemala a 2015

| Aportes constitucionales | (%) |
|---|--------------|
| Municipalidades (sobre ingresos ordinarios) ²⁰ | 10.0% |
| Organismo Judicial (sobre ingresos ordinarios) | 2.0% |
| Deporte (sobre ingresos ordinarios) | 3.0% |
| USAC (sobre ingresos ordinarios) | 5.0% |
| TSE (sobre ingresos ordinarios) | 0.5% |
| Total aportes constitucionales (ingresos ordinarios) | 15.5% |
| Ingresos con destino específico | (%) |
| Superintendencia de Administración Tributaria (sobre ingresos corrientes) | 2.0% |
| Devolución del IVA (sobre el IVA) | 15.0% |

¹⁹ Para ver el detalle de aplicación de cada restricción y referencia legal, ver Anexo 1.

²⁰ 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 (Art. 25 AG 540-2013).

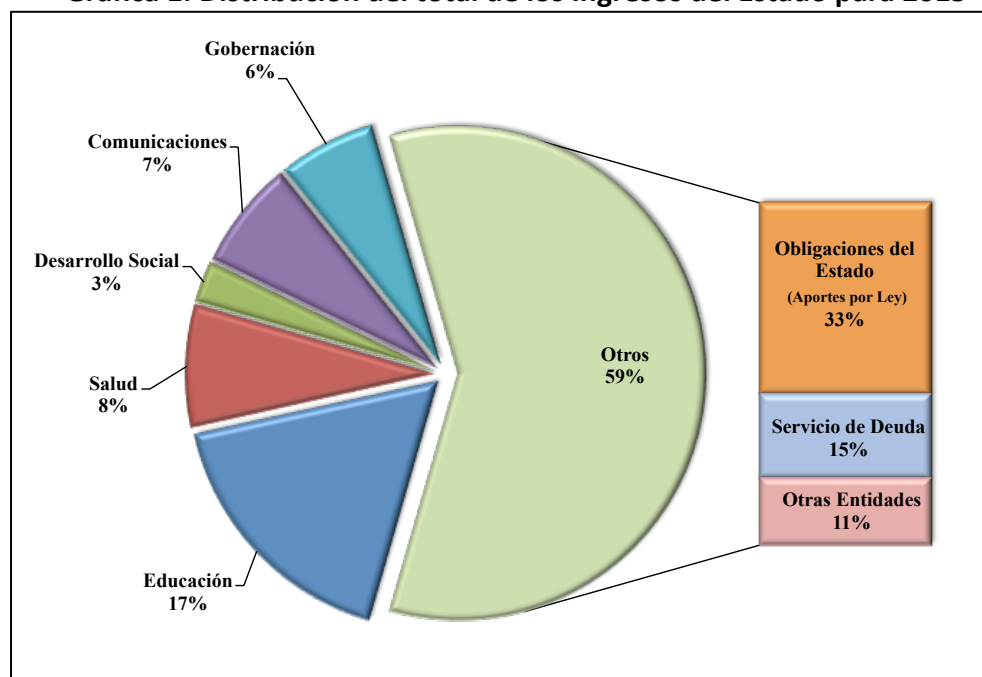
| Otros ingresos con destino específico | (%) |
|--|--|
| Impuesto único sobre inmuebles (Decreto 62-87) | |
| <i>Del 2 por millar. A las Municipalidades</i> | 100% |
| <i>Del 6 o 9 por millar. A las Municipalidades</i> | 75% |
| Impuesto distribución de combustible (Decreto 134-96) | |
| <i>Gasolina superior y regular. A las Municipalidades</i> | Q.0.20 por galón |
| <i>Gasolina superior, regular y diesel. A las Municipalidades</i> | Q.0.50 por galón |
| Impuesto de circulación de Vehículos terrestres, marítimos y aéreos (Decreto 70-94) | |
| <i>Transporte terrestre del artículo 6. A las Municipalidades</i> | 50.0% |
| <i>Transporte terrestre del artículo 6. Al Departamento de Tránsito de la Policía Nacional</i> | 10.0% |
| <i>Transporte terrestre del artículo 7. A las Municipalidades</i> | 20.0% |
| <i>Transporte terrestre del artículo 7. Al Departamento de Tránsito de la Policía Nacional</i> | 10.0% |
| <i>Transporte marítimo del artículo 8. A las Municipalidades</i> | 20.0% |
| <i>Transporte marítimo del artículo 8. A la Marina Nacional</i> | 10.0% |
| <i>Transporte aéreo del artículo 9. A las Municipalidades</i> | 30.0% |
| <i>Transporte aéreo del artículo 9. A la Dirección General de Aeronáutica Civil</i> | 50.0% |
| IVA (Decreto 66-2002) | |
| <i>Municipalidades (% de la tasa)</i> | 1.5% |
| <i>Consejos Desarrollo (% de la tasa) o</i> | 1.0% |
| <i>Fondos de Paz (% de la tasa)</i> | 1.0% |
| <i>Gasto Social no en educación (% de la tasa)</i> | 1.0% |
| <i>Programas y proyectos de educación primaria y técnica (% de la tasa)</i> | 0.5% |
| Impuesto de salida del país (Decreto 44-2000) | |
| <i>Ministerio de Educación (programas de alfabetización</i> | 32.0% |
| <i>Instituto Guatemalteco de Turismo</i> | 33.0% |
| <i>Dirección General de Aeronáutica Civil</i> | 27.0% |
| <i>Ministerio de Cultura y Deportes</i> | 4.0% |
| <i>Comisión Nacional de Áreas Protegidas</i> | 4.0% |
| Impuesto a los concesionarios del servicio de televisión por cable (Decreto 41-92) | |
| <i>Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas</i> | 100.0% |
| Impuesto a la exportación de banano (Decreto 31-81) | |
| <i>Municipalidad</i> | 2 centavos por cada caja de banano de 20 kilos |
| <i>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación</i> | 1 centavos por cada caja de banano de 20 kilos |
| Impuesto sobre tabaco (Decreto 65-2001) | |
| <i>Programas de salud preventiva y curativa</i> | 100.0% |
| Impuesto sobre bebidas alcohólicas (Decreto 21-2004) | |
| <i>Programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo</i> | 15.0% |

| | |
|--|--------------------------------|
| Timbres y papel sellado | |
| <i>Descuento en timbres fiscales y papel sellado a los patentados</i> | 10.0% |
| <i>Sobre el total de las adquisiciones. Al Colegio de Abogados y Notarios.</i> | 4.0% |
| Impuesto sobre el cemento | |
| <i>Programas de vivienda popular</i> | 100.0% |
| Otros | |
| <i>CONALFA (% de los ingresos tributarios</i> | 0.07%-0.04% (variable por año) |

Fuente: elaboración propia a partir de legislación nacional.

Se observa que existe un elevado número de rigideces fiscales derivadas del marco regulatorio vigente en Guatemala y que afectan los ingresos y la asignación de gastos del Gobierno. Para el año 2015 el total de asignaciones por ley representaron el 33% del total del Presupuesto de la Nación. En la Gráfica 1 a continuación se presenta la proporción de aportes obligatorios para instituciones descentralizadas para el año 2015, según el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación aprobado.

Gráfica 1. Distribución del total de los Ingresos del Estado para 2015



Fuente: elaboración a partir de Decreto Ley 22-2014.

La gráfica muestra que la proporción más grande dentro de la asignación institucional del Presupuesto 2015 corresponde a la entidad "Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro", cuenta contable en la que se clasifican todos aquellos aportes obligatorios por ley. Para el año 2015 sólo esa cuenta representa casi un tercio del Presupuesto Nacional, 33%. Para el

año 2014 esa relación fue de 30% del Presupuesto de Gastos totales, ejecutado durante todo el año²¹.

4.1.3. El Pago de las Clases Pasivas Limita la Disponibilidad de Recursos

Este régimen está vigente desde 1932 y es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC– y la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas –MFP–. Su principal objetivo es asegurar un nivel de ingresos a los trabajadores del Estado cuando pierden la capacidad de generarlos. De allí que los principales elementos a considerar en este sistema son: su forma de financiamiento, la población que cubre y los beneficios que brinda.

Los beneficios que otorga son numerosos. Cada beneficio impacta en la cantidad de gasto asignado para el pago de estas prestaciones. Los beneficios son: jubilación, invalidez, viudez, orfandad, situación de ascendientes y sobrinos. Además presta servicios adicionales como Atención Médica en el IGSS a través de CAMIP; gastos funerarios; aguinaldo; bono navideño; bono catorce y otros. En la Figura 3 se presentan los beneficios adicionales que se pagan a las clases pasivas.

Figura 3. Beneficios adicionales para los pensionados de las clases pasivas



Fuente: ONSEC.

Los requisitos para obtener una pensión de jubilación son: una edad mínima de 50 años y un tiempo mínimo de servicio de 10 años ó 20 años de trabajo en el estado,

²¹ Información obtenida a partir de SICOIN.

independientemente de la edad. La pensión de jubilación puede llegar hasta el 100% del sueldo promedio de los últimos 5 años, si el trabajador ha cotizado durante 30 años y tiene 50 años de edad.²²

Para el año 2009 el régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado tenía registro de aproximadamente 220,000 cotizantes²³, un incremento del 86% respecto de los 10 años anteriores. El monto total de gastos pagados por el gobierno para ese año fue de Q3,012 millones en pagos por beneficios a las pensionados civiles.

La relación de cotizantes activos sobre los pasivos en 2009 fue 2.7.²⁴ Eso quiere decir que por cada pensionado, había por lo menos 2 cotizantes activos que estaban aportando al régimen para su financiamiento. Esta relación se reduce cuando el número de trabajadores activos no crece de la misma forma que crece los pensionados. En la medida que la relación baja, el régimen se vuelve insostenible porque lo que un trabajador aporta es lo que se utiliza para pagar las pensiones. Es por ello que lo que los trabajadores afiliados aportan como porcentaje de cotización no alcanza para financiar los beneficios.²⁵

Es un sistema de reparto simple, no tiene reservas y se sostiene con aportes del fisco. Ese es precisamente el problema. Si el sistema no cuenta con reservas, es decir que los ingresos que pagan los trabajadores activos no son suficientes para pagar los beneficios a los trabajadores pasivos, debe financiarse mediante impuestos. Es allí donde se convierte en una rigidez al presupuesto pues se deben asignar los gastos necesarios para el pago de las clases pasivas en cada presupuesto público.

En la Tabla 2 se presenta el gasto que ha efectuado el Gobierno, en pagos por beneficios a los ex trabajadores del Estado, en los últimos 4 años. Como se observa en la tabla, los gastos pagados por concepto de beneficios a los trabajadores retirados del Estado han incrementado a lo largo de los años, aunque no de manera creciente. Llama la atención el marcado incremento para el ejercicio fiscal 2015 en que le asignaron un monto 22% mayor que en el año 2014. Según ese monto asignado, el nivel de rigidez que impone al Presupuesto de la Nación es de aproximadamente 7% del Presupuesto Total, para el año 2015. Esa proporción fue de 6% en el año 2014. Las Clases Pasivas son la tercera rigidez más importante en términos del impacto en la inflexibilidad que agrega al Presupuesto Público de la Nación.

Cualquier incremento a los beneficios que reciben los trabajadores del Estado que se han retirado, no sólo significa más gasto sino un mayor nivel de rigidez en el Presupuesto Público, y por lo tanto menor disponibilidad de recursos para inversión en el país. Este tipo

²² Oficina Nacional de Servicio Civil, agosto de 2003.

²³ Lineamientos de Política Económica y Social 2011-2021. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2011.

²⁴ *Íbid.*

²⁵ *Íbid.*

de criterio es el que hay que considerar cuando se realizan propuestas de reformas como la iniciativa de ley presentada a inicios del año 2014, una nueva Ley de Clases Pasivas, que principalmente buscaba elevar los montos de todas las pensiones para los jubilados, estableciendo como monto el equivalente al salario mínimo que tiene fijado el Estado para los trabajadores.

Tabla 3. Pagos por concepto de Clases Pasivas, expresado millones de Quetzales

| Beneficio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015*** |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Aguinaldo a clases pasivas | Q 170,422,569 | Q 182,441,618 | Q 199,866,549 | Q 213,451,832 | Q 250,000,000 |
| Aporte al IGSS para CAMIP | Q 77,000,000 | Q 157,011,120 | Q 129,749,997 | Q 97,166,668 | Q 150,000,000 |
| Bono navideño a clases pasivas | Q 44,065,824 | Q 90,757,722 | Q 97,037,981 | Q 98,360,955 | Q 90,000,000 |
| Bono 14 a clases pasivas | Q 170,550,922 | Q 182,209,737 | Q 199,595,920 | Q 214,011,739 | Q 280,000,000 |
| Cuota IGSS programa AEM e IVS* | Q 370,652,000 | Q 495,000,000 | Q 408,591,671 | Q 306,089,984 | Q 450,100,000 |
| Jubilaciones | Q 2,385,761,543 | Q 2,559,188,847 | Q 2,808,698,853 | Q 2,956,599,407 | Q 3,442,000,000 |
| Pensiones | Q 116,096,324 | Q 118,286,252 | Q 120,233,457 | Q 120,295,163 | Q 223,000,000 |
| Total | Q 3,334,549,183 | Q 3,784,895,296 | Q 3,963,774,429 | Q 4,005,975,747 | Q 4,885,100,000 |
| % Incremento (año anterior) | 10.69%** | 13.51% | 4.73% | 1.06% | 21.95% |
| % Rigidez de Presupuesto Total de Gastos | 5.6% | 6.3% | 5.9% | 5.8% | 6.9% |

(*) Programa Accidentes, Emergencia, Maternidad y Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

(**) Respecto del año 2009 debido a que no se obtuvieron datos de 2010

(***) Presupuesto asignado, no ejecutado

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Portal de Transparencia MINFIN.

4.1.4. El pago de la deuda limita los recursos disponibles

La deuda pública ha incrementado de un 21% del PIB en el 2005 a un 23.7% del PIB en 2015. El saldo de la deuda se ha más que duplicado en los últimos 10 años, pasando de Q43,539 millones en 2005 a Q116,010 millones en el 2015. De este total, la deuda interna representa el 51.5% y la deuda externa representa un 48.5% para 2015.

La deuda interna se ha incrementado en los últimos 10 años de un 37.4% a un 51.5% en el año 2015, modificando la estructura de la deuda de gobierno, reduciendo la opción de financiamiento externo de un 62.6% en 2005 a un 48.5% en 2015²⁶. Esto quiere decir que la política de financiamiento del país ha consistido en buscar financiamiento doméstico en moneda local como una alternativa mas inmediata. Esto a pesar de que la deuda externa tiene tasas de interés mas bajas.

En el año 2014 el monto de pagos por servicios de la deuda fue de un total de Q8,927.16 millones, lo que significó un 14.6% del total de Presupuesto Público ejecutado²⁷. Para el año 2015 el monto asignado en el Presupuesto Aprobado asciende a un total de Q9,308.06

²⁶ Reporte de Operaciones de Crédito Público, MINFIN, 2015.

²⁷ Fuente SICOIN.

millones, un 13.18% del monto total aprobado²⁸. Este monto convierte a la asignación presupuestaria para servicio de la deuda pública en la segunda mas alta rigidez dentro del Presupuesto Nacional, a nivel individual.

Las condiciones contractuales de la deuda son las que se convierten en una rigidez dentro del Presupuesto Público anual, debido a que negarse al cumplimiento de cualquiera de ellas, podría implicar la incapacidad del gobierno para lograr financiamiento adicional en el corto y mediano plazo, lo cual a su vez encarecería el crédito externo para el sector privado, y ambos efectos disminuirían el nivel de inversión en el país con consecuencias económicas negativas (CIEN, 2004). Por esta razón, debe existir una política de gobierno que garantice el cumplimiento oportuno de estas obligaciones contractuales.

Al día de hoy, las asignaciones de fondos para pago de deuda pública se hace en la Comisión para la Ejecución Presupuestaria, COPEP, en donde se “decide” a qué rubros de gasto se destinará la disponibilidad de fondos de la recaudación. Sin embargo, la COPEP ha sido sujeto también de los vaivenes políticos a lo largo del tiempo, razón por la cual, no se puede confiar que siempre, y en todos los gobiernos, los directivos de la DCP puedan ejercer la suficiente presión para lograr la asignación de ingresos para el pago en tiempo de la deuda pública.

Según entrevista con funcionarios de la DCP, en el Presupuesto Aprobado 2015 se redujo el monto solicitado para cumplimiento del pago de las obligaciones de la deuda. Este es otro tipo de influencia política a la cual está sujeto el pago de la deuda. Como se mencionó anteriormente, no pagar deuda afecta, no sólo el record crediticio del Gobierno de Guatemala y su calificación, sino también a las operaciones de financiamiento del sector privado. De esta cuenta que el MINFIN, en un afán por cumplir con las obligaciones contractuales de la deuda pública en 2015, deberá modificar el Presupuesto Nacional, mediante ampliación presupuestaria que debe ser aprobada por el Congreso de la República.

En la Tabla 4 se presenta la estructura del servicio de la deuda y su proporción como porcentaje del gastos total ejecutado. No se presenta el caso para el 2015 debido a que a la fecha el monto ejecutado no contempla los gastos de todo el año, y no agrega a la comparación²⁹.

Vale la pena resaltar el caso específico de la deuda externa debido al alto número de operaciones de préstamos externos que se encuentran vigentes, y que son el principal acreedor del Gobierno.

²⁸ Decreto Ley 22-2014.

²⁹ El gasto ejecutado a la fecha en 2015 aún no es completo. Para el análisis del año 2015 se usa el monto total asignado, tal y como se menciona en este misma sección.

Tabla 4: Servicio de la Deuda, años 2011 a 2015

| Servicio de la Deuda Externa en millones de Quetzales | 2011 | % Rigidez de Gasto Total | 2012 | % Rigidez de Gasto Total | 2013 | % Rigidez de Gasto Total | 2014 | % Rigidez de Gasto Total |
|---|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| Deuda Externa (Préstamos y Eurobonos) | Q 4,227.09 | 8% | Q 4,149.59 | 7.27% | Q 4,667.72 | 8% | Q 4,555.93 | 7% |
| Amortizaciones de Capital | Q 2,106.23 | 3.81% | Q 2,066.29 | 3.62% | Q 2,259.13 | 3.81% | Q 2,338.04 | 3.83% |
| Intereses | Q 2,094.96 | 3.79% | Q 2,063.39 | 3.62% | Q 2,387.32 | 4.02% | Q 2,185.03 | 3.58% |
| Descuentos Eurobonos | Q - | 0.00% | Q 2.56 | 0.00% | Q 7.51 | 0.01% | Q 7.34 | 0.01% |
| Comisiones | Q 25.90 | 0.05% | Q 17.35 | 0.03% | Q 13.76 | 0.02% | Q 25.52 | 0.04% |
| Deduda Interna (Bonos y Letras de Tesorería) | Q 3,354.83 | 6% | Q 4,274.84 | 7.49% | Q 4,174.25 | 7.03% | Q 4,371.23 | 7.16% |
| Intereses (bonos) | Q 3,229.31 | 5.84% | Q 3,828.32 | 6.71% | Q 4,025.17 | 6.78% | Q 4,244.44 | 6.95% |
| Comisiones (bonos) | Q 98.52 | 0.18% | Q 109.80 | 0.19% | Q 119.79 | 0.20% | Q 117.02 | 0.19% |
| Intereses (L.T.) | Q 25.45 | 0.05% | Q - | 0.00% | Q 21.81 | 0.04% | Q - | 0.00% |
| Comisiones y otros gastos (L.T.) | Q 1.55 | 0.00% | Q 336.72 | 0.59% | Q 7.48 | 0.01% | Q 9.77 | 0.02% |
| Gran Total | Q 7,581.92 | | Q 8,424.43 | | Q 8,841.97 | | Q 8,927.16 | |
| % Rigidez del Gasto Total ejecutado | 14% | | 15% | | 14.9% | | 14.6% | |

Fuente: elaboración a partir de Reporte de Operaciones de Crédito Público 2015 y SICOIN.

Como se puede observar en la tabla, en la estructura del servicio de la deuda el nivel de rigidez de la deuda externa en el 2014 fue de 8% y el de la deuda interna, un poco menor, de 7%. Los rubros más importantes en términos del impacto financiero y rigidez que añaden al gasto público son en primer lugar los intereses de la interna bonificada, que representan un total de 6.95% del total del presupuesto de gastos ejecutado para el 2014. En segundo lugar están las amortizaciones de capital de los préstamos externos, que por definición ya no están en operación, que corresponden a un nivel de 3.85% del gasto total ejecutado del 2014. En tercer lugar se encuentran los intereses de la deuda externa, que incluyen préstamos y eurobonos, con un nivel de 3.58% de impacto financiero sobre el gasto público ejecutado al 2014.

El caso de la deuda externa merece ver con un poco mas de detalle. En el año 2015 el saldo de la deuda externa es de Q56,289.7 millones, lo que representa un 48.8% del total de la deuda del país y un 11.5% del PIB. El gobierno tiene un total de 38 operaciones vigentes de deuda externa y un total de 189 operaciones en fase de pago. El 57% del saldo total de la deuda externa corresponde a los dos principales acreedores del Gobierno del Guatemala: el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (saldo de US\$ 2,346.45 millones) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF (saldo de US\$ 1,832.13 millones)³⁰.

Según la explicación de la DCP, las condiciones con estos acreedores tienen ventajas sobre el resto de opciones de financiamiento. Vale la pena indagar un poco más en estas condiciones. Las condiciones contractuales de las operaciones de deuda externa con los dos principales acreedores son las siguientes: plazo promedio de 24 años, con 7 años de gracia (en promedio); a una tasa de interés promedio de 4.45% y una tasa de comisión de

³⁰ Reporte de Operaciones de Crédito Público, MINFIN, 2015.

compromiso promedio de 0.33% de³¹.

En la tabla a continuación se detallan las principales características del servicio de la deuda, según los principales acreedores.

Tabla 5. Características particulares de créditos con organismos multilaterales

| CONCEPTO | BID | BIRF |
|--|---|---|
| CONTRATOS DE PRESTAMOS DIRECTOS | | |
| Organismo Ejecutor Nacional | Ministerios, Secretarías, Instituciones descentralizadas. A través de una Unidad Ejecutora Central (UEC). | |
| Costo Total del Programa | Incluye la porción financiada por el Organismo Multilateral y la porción de contrapartida financiada por el Gobierno | |
| Monto del financiamiento | Recursos aportados por el Organismo Multilateral. | |
| Recursos adicionales | El prestatario se compromete a aportar para la completa e ininterrumpida ejecución del programa el % complementario para cubrir el costo total del proyecto | |
| Tipo de Amortización | La mayoría de los préstamos poseen un esquema de repago basado en el Sistema Alemán (cuotas de amortización iguales y consecutivas). | |
| Amortización | Generalmente de frecuencia semestral, consecutivas y en lo posible iguales. La primer cuota se paga a los 60 meses de firmado el contrato, o de producido el último desembolso y la última al vencimiento final del préstamo. | Cada contrato de préstamo contiene un calendario de amortizaciones y cada cuota se calcula de acuerdo al monto contratado del préstamo, se haya o no desembolsado totalmente el préstamo. Si no ejecuta la totalidad del monto contratado, las cuotas que restan se ajustan de acuerdo al monto efectivamente desembolsado. |
| Intereses | Pagaderos semestralmente sobre saldos. | |
| Tasa aplicable | Se devengan sobre saldos deudores diarios, calculados con el número exacto de días al semestre, con una tasa LIBOR de base más un margen que define el Banco. | |
| Comisión de Crédito | Conocida también como " comisión de compromiso " se cobra sobre el saldo no desembolsado del financiamiento, se paga semestralmente un % definido por el Banco y pactado en el contrato. En casi ningún caso supera el 0.75% por año sobre el monto del financiamiento | |
| Desembolsos | De acuerdo a un cronograma previsto. Existe un plazo para comprometer los recursos del financiamiento que puede variar entre los 3 o 4 años máximo, contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo. | |

Fuente: elaboración propia.

En la tabla se puede observar que las operaciones de crédito público vienen siempre acompañadas de varios costos adicionales al pago de intereses y amortizaciones de capital. Entre ellos se destaca que la tasa de interés bajo estas condiciones no implica que sean las más bajas a las que tiene acceso el Gobierno; el cronograma de desembolsos negociado con los bancos financiadores; y el pago de comisiones de compromiso, asociadas al cumplimiento de estos desembolsos. Eso quiere decir que, si bien las tasas son bajas, no son las más bajas; y adicionalmente hay que pagar comisiones por no cumplir con el nivel de ejecución pactado durante la negociación de cada préstamo.

³¹ Reporte de Operaciones de Crédito Público, MINFIN, 2015. Las comisiones de compromiso o comisiones de crédito son pactadas y negociadas en los contratos de préstamos. Estas corresponden al monto cobrado por el acreedor cuando el Organismo Ejecutor no ha logrado los niveles de ejecución necesarios para solicitar los desembolsos de acuerdo al cronograma negociado en la firma del contrato.

En otras palabras, las comisiones de compromiso son el costo de no ejecutar. En el año 2014 ese costo fue de Q25.5 millones lo que representó un 0.04% de los gastos totales de gobierno en el 2014, y un 0.18% del total de la deuda pendiente de desembolsar. Este costo se deriva principalmente de los problemas en la de gestión de las instituciones de Gobierno, que no logran superar los retos operativos para cumplir con los niveles de ejecución pactados contractualmente.

Los problemas operativos a lo largo de la gestión del ciclo presupuestario son la principal razón de la baja ejecución de los proyectos de inversión financiados con crédito público. Por ello, el análisis presentado en este estudio pretende hacer un “zoom” al problema del gasto público desde la perspectiva operativa y de gestión. Esa ineficiencia en la ejecución de los procesos de gasto público tiene un costo financiero para la inversión pública y representa al mismo tiempo una rigidez adicional al presupuesto, que se podría disminuir si se resolvieran las ineficiencias para comprender mejor los efectos de la no ejecución del gasto público.

4.1.5. Los gastos en sueldos y salarios tienen alto impacto en el gasto total

Las asignaciones para el pago de sueldos y salarios del personal de gobierno se consideran como rigideces fiscales debido a que, además de estar protegidas por un amplio marco normativo ³², son definidas como “prioritarias” por el Organismo Ejecutivo. Específicamente, en las normativas de observancia de ejecución financiera del gasto público, se puede tomar como ejemplo la del actual ejercicio fiscal 2015, se establece la prohibición de disminuir el presupuesto asignado y las cuotas financieras aprobadas para el pago de servicios personales³³. Esta normativa responde a al propósito de coadyuvar a las máximas autoridades de las instituciones a cumplir con las normas obligatorias que deben observar.

De esta cuenta que muchos análisis del gasto público consideran el pago por remuneraciones de personal como una rigidez. Una revisión de los análisis realizados sobre las rigideces presupuestarias indica que estos gastos constituyen una de las principales rigideces del Presupuesto Público en Guatemala. El estudio de rigideces fiscales elaborado por CEPAL (2009) identificaba que desde el año 2006 las rigideces derivadas de los gastos de los sueldos y salarios del gobierno central fueron de 22.7% del presupuesto de ingresos corrientes, colocándola como la segunda rigidez mas alta, después del pago de los servicios de la deuda. Posteriormente, según el Banco Mundial (2013) el nivel de gastos por remuneraciones de personal en el año 2011 fue de un 23% del monto total del presupuesto de gastos, lo que la convertía en la más alta rigidez en el presupuesto. El informe de análisis del Proyecto de Presupuesto 2014 presentado por ATAL (2013), definió que los gastos pro

³² En el Plan Anual de Salarios, Ley de Servicio Civil, Ley de Consolidación Salarial, Derechos Escalonarios del MINEDUC, Pactos Colectivos, Ley Orgánica del Presupuesto, Leyes Anuales de Presupuesto, entre otras.

³³ “Normativas de Observancia General para el Ejercicio Fiscal 2015, y Normas Complementarias para el Control y Contención del Gasto, del Primer Cuatrimestre 2015”, MINFIN, enero 2015.

remuneraciones del personal constituyen la mayor rigidez dentro del Proyecto de Presupuesto del año 2014, con un nivel de 27% de los ingresos corrientes.

Los cálculos de esta rigidez pueden variar según lo que se clasifica como gasto de sueldos y salarios y según la base que se utiliza para hacer el cálculo de la rigidez, y ese es el principal reto en su análisis. Por un lado, hay diferencias si se calcula con base en los gastos del grupo de gastos de Servicios Personales, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias. En este grupo de gastos se registran los gastos del personal contratado en los renglones 011, 021, 022, 029, 031 y 081. Si embargo, las instituciones utilizan otros renglones de contratación, como el 189, servicios técnicos profesionales, el 182, servicios médicos sanitarios, y otros del subgrupo 18³⁴.

Pueden haber variaciones si se utiliza el presupuesto de gastos asignado para un ejercicio fiscal, que si se hace sobre el presupuesto de gastos ejecutado; esto afecta porque hay evidencia que las instituciones realizan contrataciones adicionales durante un ejercicio fiscal, o regularizan plazas o crear plazas en un ejercicio fiscal, de tal cuenta que lo asignado nunca puede disminuir por disposición normativa, pero si puede aumentar. Por otro lado, el nivel de la rigidez puede aumentar considerablemente si se considera respecto de los Ingresos Corrientes, que sobre el gasto total, pues los Ingresos Corrientes son la fuente de financiamiento mas apropiada para su financiamiento³⁵.

Evidencia de lo anterior es que, por ejemplo, en el caso de la medición que realiza el Banco Mundial (2013), el monto de gastos por remuneraciones que utiliza para calcular la rigidez, no coincide con el estudio realizado por PEFA (2013). Una revisión en el SICOIN muestra que se están utilizando bases distintas para el cálculo. Lo mas probable es que se estén integrando grupos de cuentas de gasto distintas para en el cálculo. Por ello, es necesario hacer los cálculos con la misma base para hacerlos comprobables.

A continuación en la Tabla 6 se presenta el cálculo de la rigidez por remuneraciones de personal desde el año 2010 a 2015. Para el mismo se utiliza: el monto ejecutado de los gastos por “Remuneraciones”³⁶ del personal de la Administración Central; y monto ejecutado del presupuesto de gasto totales, excepto para el año 2015 que se utiliza el presupuestado vigente.

³⁴ Subgrupo de gastos que corresponde al grupo 1: Servicios No Personales.

³⁵ Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del MINFIN, el Ingreso Corriente es todos los ingresos tributarios y no tributarios, excepto los ingresos de financiamiento.

³⁶ Incluye todos los gastos del grupo de gasto “0: Servicios Personales”, ver Manual de Clasificaciones Presupuestarias, Edición 2013, MINFIN.

**Tabla 6. Rigidez por concepto de Remuneraciones al Personal
en millones de Quetzales**

| Año | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 ³⁷ |
|-----------------------------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------------|
| Remuneraciones | 12,528.66 | 14,154.24 | 15,078.75 | 16,912.05 | 18,366.04 | 19,899.07* |
| Cambio anual | 12% ³⁸ | 13% | 6.5% | 12% | 9% | 8.3% |
| Presupuesto total de Gastos | 50,423.63 | 55,295.14 | 57,064.33 | 59,347.75 | 61,053.80 | 70,600.00* |
| % Rigidez | 24.8% | 25.6% | 26.4% | 28.5% | 30% | 28%** |
| Personal contratado en la A.C.*** | 255,285 ³⁹ | 247,561 | 297,832 | 309,389 | 321,528 | 323,087 |
| Cambio anual | | -3% | 20% | 4% | 4% | 0.5% |

(*) Gasto presupuestado para el año 2015.

(**) Rigidez esperada para 2015 si se mantienen los gastos según fueron presupuestados.

(***) Según presupuestos anuales aprobados.

Fuente: elaboración propia a partir de datos SICOIN y ONSEC.

Como se observa en la tabla los pagos por concepto de remuneraciones de personal han incrementado en los últimos 6 años. Se advierte un leve estancamiento en el año 2012, año de cambio de gobierno, y posteriormente sigue su tendencia al alza. El porcentaje de cambio anual no es ascendente, pero siempre evidencia un incremento. El cambio interanual entre el año 2012 y 2013 revela un incremento más alto que el resto de los años, cosa que puede estar relacionada con varios sucesos en el año 2013, entre los que destaca la incorporación oficial del Ministerio de Desarrollo Social al Presupuesto Público, y con ello los gastos respectivos derivados de la creación de las plazas necesarias para su funcionamiento y operación; también se aprueban incrementos en el número de plazas de personal temporal de instituciones como las Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo, Ministerio de la Defensa y Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y Ministerio de Trabajo⁴⁰.

³⁷ Presupuesto aprobado vigente.

³⁸ Respecto del año 2009

³⁹ Ver informe de estadísticas de Guatemala 2008 a 2010 publicado en portal ONSEC.

⁴⁰ El número exacto de plazas en el Gobierno no se conoce con exactitud. Hay mucha desinformación. Los reportes de las instituciones no coinciden con los reportes e información que genera ONSEC. Para este estudio se intentó conseguir la información de parte de ONSEC, como ente rector, sin embargo nunca mostraron interés por recibir ninguna solicitud de este tipo. Siempre se trasladó el requerimiento a las instituciones mismas, pues indicaban que en las instituciones no podían generar esa información. Los datos de la cantidad de plazas activas en el sector público se obtuvo por medio de un levantamiento de la información derivada de los presupuestos institucionales aprobados cada año. Se recomienda realizar una investigación adicional para determinar el número de plazas activas del gobierno y conocer con exactitud a cuánto asciende realmente el gasto.

Se observa también en la Tabla 6 que los pagos por remuneraciones de personal representaron en el 2014 un 30% del total del Presupuesto de Gastos ejecutado por el Gobierno Central. Esto la coloca como la más grande rigidez del Presupuesto de la Nación, considerada de manera individual. Así mismo, esta rigidez no ha sido inferior al 25% durante el último período de gobierno y se proyecta que para el último año de este gobierno los gastos por este concepto sean superiores al 28%.

Respecto del personal contratado por la Administración Central, los datos que presenta la Tabla 6 evidencia tendencia al alza en las contrataciones de personal. Un incremento que se estabiliza en 4% anual en los años 2013 y 2015 y que baja en el 2015 a un 0.5%, último año del gobierno actual, según los datos proyectados por las mismas instituciones. El número de plazas que refleja la tabla corresponden las clasificaciones de personal en cargos fijos, personal temporal, personal por jornal y a destajo y personal contratado por organismos internacionales⁴¹, según lo presentan los presupuestos aprobados de cada institución. Cabe resaltar el elevado incremento del año 2012, en el que el Ministerio de Educación creció en 46,283 plazas adicionales respecto del año anterior; y la caída en el año 2011, último año del gobierno anterior⁴².

Es importante indicar que el número de personas contratadas en la Administración Central no se conoce exactamente pues durante la recopilación de información para este estudio se identificaron importantes contradicciones entre la información que presentan las instituciones en sus presupuestos aprobados, la información que publica la Oficina Nacional del Servicio Civil y la información que presentan las instituciones en sus portales de Acceso a la Información Pública, como información pública de oficio.

Además, se sabe que muchas instituciones utilizan otros renglones presupuestarios, principalmente del subgrupo “18” (servicios profesionales), para contratar a buena parte de su personal⁴³. Para este estudio no se contabilizan esos gastos por tres razones: (1) la desagregación de gastos de personal en el subgrupo 18 representa un trabajo exhaustivo que supera los límites de esta investigación; (2) por efectos metodológicos de compasión, principalmente anual; (3) los gastos del subgrupo 18 no se consideran una rigidez formalmente pues es un subgrupo de gastos no controlado, tiene cierto nivel de

⁴¹ Clasificación según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, MINFIN, 5ta Edición, Junio 2013. Las plazas reportadas por las instituciones en los presupuestos aprobados corresponden a aquellas clasificadas en el grupo de gastos “0”, del clasificador por Objeto del Gasto, todos los subgrupos, renglones (011) personal permanente, (021) personal supernumerario; (022) personal por contrato; (031) personal por jornal; (081) personal administrativo, técnico y operativo contratado por organismos financieros internacionales.

⁴² El monto de plazas activas para el año 2011 fue obtenido de los presupuestos institucionales aprobados. El monto en las plazas activas del 2010 fue obtenido de las estadísticas oficiales que publica ONSEC en su portal web.

⁴³ Existen una gran cantidad de personas contratadas bajo otros grupos de gastos que no fueron contabilizados en este estudio por efectos metodológicos de comparación, pero que es necesario conocer para comprender a profundidad el gasto por este concepto. Por ejemplo, el Ministerio de Salud tiene contratadas a más de 10,000 personas en el renglón de gastos 182 (servicios técnicos y profesionales, médico sanitarios) y a más de 1,400 personas en el renglón 189 (servicios profesionales).

discrecionalidad en su manejo y asignación por parte de las instituciones.

4.1.6. Impacto financiero de los Pactos Colectivos

En el análisis de las rigideces elaborado hasta este punto, el concepto de “remuneraciones” se refiere a todos los pagos que por concepto de sueldos, salarios y prestaciones, recibe un empleado público en la Administración Central. Es decir, la integración de todos los gastos relacionados con el pago al personal. Sin embargo, dentro de ese rubro integrador se puede desglosar el gasto en sueldos, salarios, complementos, prestaciones, retribuciones y otros gastos relacionados con los salarios. Entre ellos, aquellos beneficios derivados de los Pactos Colectivos.

Tal y como lo indica CIEN (2014), los beneficios que se otorgan al trabajador a través de los distintos pactos colectivos, son producto de negociaciones políticas y no de la evaluación del desempeño del trabajador público, lo cual pone en riesgo la gestión del recurso humano dentro del Estado, la gestión de las instituciones, la estabilidad financiera del gobierno y la obtención de resultados.

La gestión eficaz de los recursos del Estado requiere que los responsables de cada institución tengan la flexibilidad de contratar y asignar los factores productivos para la producción de bienes y servicios que cada institución entrega al ciudadano. En la presencia de pactos colectivos, las instituciones públicas están obligadas a financiar estructuras de costos que no tienen nada que ver con el desempeño de la organización. En ese sentido, los pactos representan una alta rigidez al gasto público pues terminan siendo financiados por la reducción en otro tipo de gastos, como por ejemplo los de inversión.

El impacto financiero de los pactos colectivos que aquí se presenta se construye a partir de una aproximación metodológica. Para su construcción se utiliza únicamente las plazas de personal contempladas bajo el grupo de gastos de “Servicios Personales”, del Manual de Clasificaciones Presupuestarios del sector público. Se considera además el gasto efectuado por el Ministerio de Salud, por concepto de “Servicios Médicos Sanitarios” (renglón 182) por un total de 15,184 plazas⁴⁴. Ninguna otra plaza presupuestada en otros grupos de gasto será incluida en el análisis del costo de los pactos debido a que no son conocidas con exactitud y muchas de esas plazas, en sentido formal, no deberían ser beneficiarios de compensaciones financieras otorgados por medio de pactos colectivos pues no se consideran servidores públicos⁴⁵.

⁴⁴ Información proporcionada por el Ministerio de Salud.

⁴⁵ En estricto apego al marco normativo, los Pactos Colectivos benefician a aquellos que tienen una relación laboral con la institución pública. Sin embargo, existen casos de instituciones que han beneficiado a personal contratado en otros grupos de gastos, principalmente en el “Subgrupo 18: Servicios Técnicos y Profesionales”. Esos costos en específico no se incluyen en el análisis por estar fuera del marco normativo, aunque sí representan un impacto financiero para el Estado y para ser financiados se deben dejar de invertir recursos en otras cosas.

Dentro del grupo de gastos de “servicios personales” se realizan primero grandes divisiones: (1) aquellos gastos por concepto de sueldos, salarios, retribuciones al personal, servicios extraordinarios y dietas por cargos representativos, de todo el personal en cargo fijo, temporal, por jornal, a destajo y contratado por medio de organismos internacionales; (2) todos los gastos por concepto de complementos y beneficios. La segunda categoría corresponde a la cuantificación de beneficios adicionales al sueldo, derivados de pactos colectivos.

Según el decreto 59-95, Ley de Consolidación de Salarios, se define que el salario del servidor público está constituido por todas aquellas formas de remuneración o prestación económica que incida directa o indirectamente en la claridad y transparencia del salario real que perciben actualmente, debiéndose consolidar el cálculo de vacaciones, aguinaldo, indemnización y pensiones de retiro. De esta cuenta, el gasto por sueldos y salarios para el personal contratado por el Gobierno Central puede determinarse según la cuenta presupuestaria de clasificación y según lo estipulado en el Plan anual de Salarios que rige para el año 2015⁴⁶.

Tabla 7. Renglones de gastos que se clasifican como “salario”

| Concepto | Renglón Presupuestario | Justificación |
|---|------------------------|---|
| Personal permanente | 011 | Sueldo mensual del personal en cargos fijos. |
| Complemento persona salarial al personal permanente | 012 | Complementos de gobierno aprobados en el Plan Anual de Salarios. |
| Personal Temporal | 022 | Sueldo mensual del personal temporal por contrato. |
| Personal Supernumerario | 021 | |
| Licencias y becas | 023 | Pago por interinatos |
| Personal temporal | 029 | Otras remuneraciones de personal por contrato |
| Jornales | 031 | Pago por día de trabajo |
| Retribuciones | 035, 036 | Pagos por trabajos a destajo y servicios |
| Servicios Extraordinarios | 041, 042, 043, 044 | Pagos por servicios extraordinarios de personal permanente, temporal, por jornales, y turnos médicos. |
| Gastos de representación derivados del cargo | 061, 062, 063, 064 | Dietas para cargos representativos, en el interior y en el exterior. |

⁴⁶ Aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 494-2014.

| Concepto | Renglón Presupuestario | Justificación |
|--|------------------------|--|
| Otras prestaciones relacionadas con salarios | 071, 072, 073, 074 | Aguinaldo, Bono 14, Bono vacacional, aprobados por Gobierno. |

Fuente: elaboración propia.

Según la legislación vigente, los renglones de gasto clasificados en la Tabla 7 corresponden a los gastos por concepto de sueldos y salarios del personal de la Administración Central. En la Tabla 8 se presenta a continuación los gastos ejecutados en estos rubros para el año 2014 y los proyectados para el año 2015, del Gobierno Central, y su nivel de rigidez.

**Tabla 8. Rigidez por gastos de sueldos, salarios y prestaciones de ley
(en millones de Quetzales)**

| Concepto | Renglón | Año 2014 | Año 2015 |
|--|---------|-----------------------|-----------------------|
| Personal permanente | 011 | 6,089,877,049 | 6,031,692,871 |
| Complemento al personal permanente | 12 | 151,763,115 | 162,211,755.14 |
| Personal supernumerario | 021 | 1,347,249,930 | 1,595,328,454 |
| Personal por contrato | 022 | 602,228,767 | 591,027,551 |
| Complemento por diferencial cambiario | 018 | 112,990,018 | 136,895,438 |
| Interinatos | 023 | 13,112,003 | 4,395,603 |
| Personal por Contratos 029 | 029 | 935,407,363 | 1,035,008,721 |
| Jornales | 031 | 242,006,786 | 264,819,704 |
| Retribuciones a destajo | 035 | 29,793,697 | 16,274,381 |
| Retribuciones por servicios | 036 | 243,106,239 | 94,714,028 |
| Servicios extraordinarios de personal permanente | 041 | 24,241,170 | 28,750,925 |
| Servicios extraordinarios de personal temporal | 042 | 1,813,319 | 2,049,246 |
| Servicios extraordinarios de personal por jornal | 043 | 565,632 | 622,188 |
| Servicios extraordinarios turnos médicos | 044 | 65,146 | 37,800 |
| Dietas para miembros de comisiones, juntas, consejos, de carácter oficial, por asistir a sesiones. | 061 | 2,602,986 | 2,700,789 |
| | 063 | 27,566,177 | 27,918,944 |
| | 064 | 5,312,862 | 5,516,556 |
| Aguinaldos | 071 | 1,214,070,835 | 1,454,228,035 |
| Bono 14 | 072 | 999,473,946 | 1,214,193,165 |
| Bono vacacional | 73 | 49,353,842 | 47,900,615.32 |
| Personal de organismos internacionales | 081 | 70,400,486 | 108,545,578 |
| Servicios médico sanitarios | 182 | 698,430,423 | 525,563,164 |
| Total | | 12,861,431,791 | 13,350,395,512 |
| Rigidez respecto de Presupuesto Total de Gasto | | 21% | 19% |

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

Como se observa en la tabla, el monto total por gastos de personal, que corresponden específicamente de sueldos y salarios, es de un total de Q12,861 millones para el 2014. Esto representa un 21% de rigidez sobre el presupuesto de gastos. Los principales rubros de

gasto son personal permanente, personal supernumerario, personal por contrato 029 y 022, y el Aguinaldo pues se paga completo al final de cada año.

Adicionalmente, existen otros renglones de gasto en los que se clasifican los beneficios monetarios derivados de los pactos colectivos. Estos gastos comprometen de manera perpetua, al igual que los salarios, los ingresos del Estado, para garantizar su cumplimiento (CIEN, 2014), razón por la cual se consideran rigideces al presupuesto.

En la mayoría de pactos colectivos, los beneficios relacionados con las remuneraciones salariales incluyen complementos al salario base, otorgamiento de bonos diversos (vacacional, navideño, profesional, transporte, etc.); complementos varios; indemnizaciones universales y creaciones o ajustes al escalafón salarial (CIEN, 2014). Dependiendo de la estructura salarial de cada institución, se clasifican los gastos en ciertos renglones específicos.

Si bien es difícil y exhaustivo identificar los renglones específicos que utiliza cada institución del sector público para clasificar los gastos derivados de los beneficios monetarios de sus pactos colectivos, se puede hacer una buena aproximación.

Según la metodología planteado, para identificar los rubros de gasto que se utilizan para registrar pagos por conceptos de pactos colectivos, se analizarán 3 ejemplos: Ministerio de Economía, MINECO, Ministerio de Salud, MSPAS, y Ministerio de Educación, MINEDUC.

En las tablas 9, 10 y 11 se detallan los principales renglones de gasto utilizados en la clasificación de los beneficios monetarios derivados de los pactos colectivos de MINECO, MSPAS, MINEDUC respectivamente⁴⁷.

Los renglones asociados a los gastos del Ministerio de Salud se derivan de la aplicación de bonos complementarios al personal, tales como el Bono Vacacional de Pacto, el Bono de Productividad, el Bono Navideño, el Bono de Solidaridad, el Incremento al salario base, Bono de Trabajo Decente, entre otros⁴⁸.

Con el análisis de estos tres casos se puede concluir que los renglones presupuestarios que se utilizan para clasificar los principales gastos relacionados con beneficios de pactos colectivos, son los ya identificados para cada caso y todos aquellos relacionados con complementos a cada subgrupo de gastos.

⁴⁷ Los gastos asignados en estos rubros no sólo incluyen los bonos y complementos de los pactos, en algunos casos incluyen también otros bonos y complementos institucionales y de gobierno. Sin embargo, se considera que el monto de los bonos, complementos y ajustes de los pactos, es mayor, por lo que los gastos clasificados en estos rubros responden, en su mayoría, a complementos derivados de Pactos Colectivos.

⁴⁸ "La amenaza de los Pactos Colectivos en el Sector Público", CIEN, Junio, 2014.

Tabla 9. Renglones de gasto usados para el registro de complementos derivados de Pacto Colectivo MINECO

| Renglón | Nombre del Renglón | Nombre del beneficio |
|---------|--|---|
| 27 | Complementos específicos al personal temporal | Incremento al salario base |
| 27 | Complementos específicos al personal temporal | Bono Específico |
| 24 | Complemento personal al salario del personal temporal | Complemento salarial después de 6 meses |
| 26 | Complemento por calidad profesional al personal temporal | Bono Profesional |
| 27 | Complementos específicos al personal temporal | Complemento al Bono Profesional |
| 27 | Complementos específicos al personal temporal | Bono Transporte |
| 27 | Complementos específicos al personal temporal | Bono Alimenticio |

Fuente: elaboración propia a partir de nómina MINECO y SICOIN.

Tabla 10. Renglones de gasto usados para el registro de complementos derivados de Pacto Colectivo MSPAS

| Renglón | Nombre del Renglón |
|---------|--|
| 012 | Complementos al personal permanente |
| 013 | Complemento por antigüedad |
| 014 | Complemento por calidad profesional al personal permanente |
| 015 | Complementos específicos al personal permanente |
| 025 | Complemento por antigüedad al personal temporal |
| 026 | Complemento por calidad profesional al personal temporal |
| 027 | Complementos específicos al personal temporal |
| 033 | Complementos específicos al personal por jornal |

Fuente: elaboración propia a partir de información MSPAS.

Tabla 11. Renglones de gasto usados para el registro de complementos derivados de Pacto Colectivo MINEDUC

| Renglón | Nombre del Renglón | Beneficio del Pacto |
|---------|-------------------------|--|
| 17 | Derechos Escalafonarios | Incremento del 8% al salario base a partir del 1 de enero de 2013 |
| 17 | Derechos Escalafonarios | Incremento del 10% al salario base a partir del 1 de enero de 2014 |
| 17 | Derechos Escalafonarios | Incremento del 12% al salario base a partir del 1 de enero de 2015 |

Fuente: elaboración propia a partir de Pacto Colectivo de condiciones de Trabajo de MINEDUC; y entrevista con Coordinadora de Administración de Puestos, Unidad de Recursos Humanos del MINEDUC.

En la Tabla 12 a continuación se presenta los renglones identificados para clasificaciones de compensaciones monetarias derivadas de pactos colectivos; el costo total de los pactos colectivos de la Administración Central para el año 2014 y 2015; y su proporción de rigidez al presupuesto.

Tabla 12. Impacto financiero de los Pactos Colectivos del Gobierno Central en millones de Quetzales ⁴⁹

| Concepto | Renglón | Año 2014 | Año 2015* |
|--|---------|------------------------|------------------------|
| Complemento por antigüedad al personal permanente | 13 | Q 83,483,733 | Q 567,726,814 |
| Complemento por calidad profesional al personal permanente | 14 | Q 22,299,993 | Q 23,010,125 |
| Complementos específicos al personal permanente | 15 | Q 2,521,134,017 | Q 2,643,915,074 |
| Derechos escalafonarios | 17 | Q 2,322,575,463 | Q 2,275,375,639 |
| Complemento personal al salario del personal temporal | 24 | Q 12,261,507 | Q 15,056,033 |
| Complemento por antigüedad al personal temporal | 25 | Q 1,813,663 | Q 2,944,106 |
| Complemento por calidad profesional al personal temporal | 26 | Q 14,810,334 | Q 17,406,884 |
| Complementos específicos al personal temporal | 27 | Q 430,318,592 | Q 515,213,860 |
| Complemento por antigüedad al personal por jornal | 32 | Q 10,458,855 | Q 13,408,088 |
| Complementos específicos al personal por jornal | 33 | Q 170,968,651 | Q 180,556,642 |
| Compensación costo de vida por servicios en el exterior | 74 | Q 6,260,639 | Q 7,600,559 |
| Otras prestaciones | 79 | Q 108,074,771 | Q 96,570,000 |
| Total | | Q 5,704,460,218 | Q 6,358,783,823 |
| Rigidez respecto del Presupuesto Total de Gasto | | 9.3% | 9.0% |
| % Respecto del gasto en sueldos y salarios | | 44% | 48% |

(*) Presupuesto aprobado y vigente para cada renglón presupuestario

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

Según la metodología aplicada, el gasto ejecutado en pago de beneficios derivados de pactos colectivos para la Administración Central, en el año 2014 fue de un total de Q5,704 millones, lo que representa un 9.3% de rigidez respecto del Presupuesto Total de Gastos y

⁴⁹ Cálculo aproximado. El costo total agregado, exacto, para el Gobierno Central, no tienen registro en los sistemas financieros de consulta inmediata. Debe generarse a partir de un estudio detallado de la nómina de cada institución.

un 44% del monto total de sueldos y salarios. Eso significa que, en el 2104, la contratación de una persona en el sector público, requiere de un 44% adicional a los sueldos y salarios y prestaciones de ley para cubrir los pagos de los beneficios monetarios aplicados por pactos colectivos.

El impacto financiero de los pactos colectivos, en promedio, para la administración central, representan un 9% del presupuesto total de gastos, lo que lo hace la tercera rigidez en sí misma dentro del Presupuesto de la Nación.

4.1.7. Proceso de formulación altamente burocratizado

Los informes mas recientes de Organismos Internacionales sobre el gasto público indican que el Ciclo Presupuestario está caracterizado por buenas prácticas basadas en normas y reglamentos detallados, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Acceso a la Información Pública, un sistema de gobierno electrónico según buenas prácticas, el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental, SIAF-SAG. (Banco Mundial, 2013).

Sin embargo, una mirada en detalle de estas buenas prácticas normativas también tienen un efecto negativo. La gran cantidad de leyes, reglamentos, manuales, políticas, circulares, etc., generan un proceso complejo, altamente burocratizado en el que el enfoque principal está en el cumplimiento de la norma y no en la calidad de la planificación (coherencia, específica, medible, alcanzable, priorizada, etc.). Esto se desarrolla a continuación.

El primer gran reto que hay que resaltar es la aplicación del amplio marco normativo que regula todas los procesos y actividades que deben realizarse en todas las etapas del ciclo presupuestario, para cumplir con la elaboración de un Proyecto de Presupuesto anualmente. Específicamente, la etapa de Planificación y Formulación es una de las más reglamentadas. En la Tabla 13 se presentan las normas y regulaciones necesarias para la realización de los procesos asociados a todo el Ciclo Presupuestario de Guatemala.

Tabla 13. Base Legal del Ciclo Presupuestario actualizado a 2015

| Base Legal | Etapas del Ciclo Presupuestario | | | |
|---|---------------------------------|------|------|----------|
| | For. | Apr. | Eje. | Seg. Eva |
| 1. Constitución Política de la República de Guatemala | X | X | X | X |
| 2. Ley del Organismo Ejecutivo | X | X | | |
| 3. Ley Orgánica del Presupuesto | X | X | X | X |
| 4. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto | X | X | X | X |
| 5. Ley Marco de los Acuerdos de Paz | X | X | | |
| 6. Reglamento de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz | X | X | | |
| 7. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural | X | X | X | |

| Base Legal | Etapas del Ciclo Presupuestario | | | |
|---|---------------------------------|------|------|----------|
| | For. | Apr. | Eje. | Seg. Eva |
| 8. Código Municipal | X | X | X | X |
| 9. Ley General de Descentralización | X | | | |
| 10. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y sus modificaciones | X | | X | |
| 11. Clasificador Presupuestario de Género | X | | X | |
| 12. Manual de Formulación Presupuestaria | X | | | |
| 13. Contratos y Reglamentos de préstamos y donaciones | X | | X | X |
| 14. Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público | X | | | |
| 15. Lineamientos Generales de Política, 2016-2018 | X | | | |
| 16. Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016 y Presupuesto Multianual 2016-2018 | X | | | |
| 17. Guía del módulo de Formulación de Presupuesto Por Resultados | X | | | |
| 18. Guía del Módulo de Formulación Estratégico e Institucional | X | | | |
| 19. Normas para la formulación del anteproyecto de Presupuesto 2015 | X | | | |
| 20. Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP. | X | X | X | X |
| 21. Normas SNIP para Proyectos de Inversión Pública, ejercicio fiscal 2015 | X | | X | X |
| 22. Normas para ejecución de proyectos de obra especiales derivados de atención a emergencias nacionales. | X | | X | |
| 23. Manual de procedimientos administrativos para el registro de desembolsos y ejecución de recursos no reembolsables provenientes de donaciones externas | | | X | |
| 24. Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Entidades de la Administración Central | X | | | |
| 25. Manual de Modificaciones Presupuestarias para las Entidades de la Administración Central | | | X | |
| 26. Ley de la Contraloría General de Cuentas | X | X | X | X |
| 27. Plan Nacional de Desarrollo: Nuestra Guatemala 2032 y Política Nacional de Desarrollo | X | | | |
| 28. Guía del Módulo de ejecución del PpR para reprogramación de Subproductos | X | | | |

| Base Legal | Etapas del Ciclo Presupuestario | | | |
|--|---------------------------------|------|------|----------|
| | For. | Apr. | Eje. | Seg. Eva |
| 29. Formatos de requerimientos para la incorporación de insumos | X | | | |
| 30. Reglamento Orgánico Interno de cada institución | | | X | |
| 31. Normas administrativas de ejecución dictadas por el Presidente, aprobadas por Acuerdo Gubernativo. | | | X | |
| 32. Normas administrativas especiales dictadas por Minfin a través de Acuerdos Ministeriales. | | | X | |
| 33. Manual de Registro y Aprobación de Bienes Inventariables | | | X | |
| 34. Ley de Compras y Contrataciones | | | X | |
| 35. Guía del Módulo de Gestión de Expedientes de Gasto | | | X | |
| 36. Manual de Fondos Rotativos | | | X | |
| 37. Manual de Rendición de Fondos Rotativos con la metodología PPR | | | X | |
| 38. Manual de procedimientos para el registro y ejecución de contratos. | | | X | |
| 39. Disposiciones administrativas y calendario de la COPEP | | | X | |
| 40. Manual de Programación para la Ejecución Presupuestaria | | | X | |

For. = Planificación y Formulación.

Apr. = Aprobación.

Eje. = Ejecución.

Seg.Eva. = Seguimiento, Evaluación y Control.

Fuente: MINFIN (2015).

Tal y como se muestra en la Tabla 13, existen mas de 40 disposiciones de carácter normativo que deben conocerse, observarse y cumplirse en las diversas etapas de ciclo presupuestario⁵⁰. Para la fase de Planificación y Formulación se aplican 27 de estas normas, mientras que para la fase de Seguimiento, Evaluación y Control solamente cuenta con aproximadamente ocho normas a observar.

Se puede comprender que el proceso de formulación y planificación es un proceso tan regulado que se convierte en un proceso altamente burocratizado. Deben observarse y cumplirse todos los requisitos, procedimientos y especificaciones que exige el marco normativo. La no aplicación de alguna norma puede tener efectos sancionatorios para el

⁵⁰ Se debe comprender que las normas aplican según el tipo de organización clasificada en la ley del Organismo Ejecutivo.

funcionario responsable⁵¹; esto genera un esfuerzo de cumplimentación de la norma por parte de todos los trabajadores involucrados en el proceso.

Otra importante consecuencia es el alto y variado número de organizaciones que participan del proceso. Para cumplir con todo el marco normativo a lo largo del ciclo presupuestario, y especialmente en la fase de Planificación y Formulación, deben participar variadas instituciones en diversas fases del proceso. En la Tabla 14 se muestran las instituciones que participan en los procesos asociados a la etapa de Planificación y Formulación del Ciclo Presupuestario. En la Tabla 15 se presenta específicamente la fase de discusión para las instituciones que no forman parte de la Administración Central.

Tabla 14. Actores del Proceso de Formulación Presupuestaria

| | Programación Global | Programación Institucional | Análisis e Integración | Validación | Discusión y aprobación |
|---------------------|--|---|---|---|--|
| Actores y funciones | Dirección Técnica del Presupuesto: Se encarga de coordinar el proceso de formulación. | | | | Congreso de la República de Guatemala: Con base a sus atribuciones, discute, aprueba o imprueba el Proyecto de Presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo. |
| | Segeplan: Elabora los lineamientos generales depolítica que deben observar las entidades e instituciones del sector público. | UDAF: coordina el proceso de formulación con todas las unidades ejecutoras, integra la información recibida de todas las unidades ejecutoras, valida los procesos de formulación en los sistemas financieros, etc. | Dirección Técnica del Presupuesto: Analiza y consolida los anteproyectos institucionales. Elabora el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. | Gabinete Económico y Consejo de Ministros: Validan el Proyecto de Presupuesto o, previo a que el Presidente Constitucional de la República lo remita al Congreso de la República para su discusión y aprobación. | |
| | Superintendencia de Administración Tributaria: Elabora la proyección de impuestos. | | | | |
| | Banco de Guatemala: Provee información relacionada al crecimiento esperado de la economía para el año que se presupuesta, así como el tipo de cambio entre otros datos. | Unidad de Planificación: coordina el proceso de planificación, en coordinación con UDAF, integra el Plan Estratégico Institucional y el POA anual. | Segeplan: Orienta y coordina la formulación del Programa de Inversión Pública del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. | | |
| | Dirección de Crédito Público: Estimaciones sobre los ingresos y pagos de los préstamos externos y las donaciones esperadas. | | | | |
| | Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz: Orienta políticas, programas y proyectos que contribuyan al cumplimiento de los Acuerdos de paz. | Máxima autoridad: define las políticas institucionales, prioiza y aprueba el Plan Estratégico Institucional y el POA | Comisión Técnica de Finanzas Públicas: Valida el Marco Macroeconómico de mediano plazo y la estimación de ingresos y egresos. | | |
| | Comisión Técnica de Finanzas Públicas: Revisa, analiza, ajusta y valida los techos presupuestarios. | Unidades ejecutoras: elaboración de los POA con base en resultados, productos, subproductos, cuantificación de insumos y costeos de producción. | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

⁵¹ Las sanciones las aplica la Contraloría General de Cuentas y pueden variar en dimensión y efectos, según la gravedad del incumplimiento o violación. Pueden haber desde sanciones administrativas leves hasta sanciones con consecuencias penales, según esté normado en las leyes vigentes.

Tabla 15. Actores del Proceso de Aprobación para Descentralizadas, Autónomas y Municipalidades

| | Descentralizadas | Autónomas | Municipalidades |
|----------------------------|--|---|---|
| Ente Aprobador | Organismo Ejecutivo | Máxima autoridad de la Institución | Concejo Municipal |
| Instrumento de Aprobación | Acuerdo Gubernativo | Acuerdo de la Máxima Autoridad | Acuerdo del Concejo Municipal |
| Consideraciones Especiales | Si dichas entidades no presentaren su presupuesto en la fecha prevista, el MINFIN los elaborará de oficio y los someterá a la consideración y aprobación del Organismo Ejecutivo | Las entidades autónomas remitirán anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus presupuestos para su conocimiento e información | En caso de no aprobación sigue en vigencia el presupuesto del año anterior, que puede ser modificado por el Concejo Municipal |

Fuente: elaboración a partir de legislación aplicable

Como evidencian las tablas anteriores, existen 12 unidades distintas involucradas en el proceso de formulación para la administración central. Si bien son 5 instituciones formalmente, en la práctica se duplican debido a que las distintas direcciones y unidades dentro de cada ministerio que tiene un rol específico deben de coordinarse de manera individual según el momento del proceso y las tareas a realizar.

El reto más importante que hay que resaltar es la coordinación interinstitucional necesaria para cumplir con todos los requisitos normativos asociados al proceso de formulación. Son muchas y diversas las instituciones y unidades que participan. Eso quiere decir que son muchos los actores (operadores) trabajando a nivel de tareas específicas, a lo largo del proceso, y que tienen responsabilidades diversas en el mismo.

Se deben coordinar como mínimo los siguientes operadores: los técnicos en las unidades ejecutoras quienes elaboran planes específicos de cada programa; los financieros de cada unidad ejecutora quienes deben trabajar en conjunto con los técnicos para realizar el costeo en detalle de los planes y operar los sistemas financieros en los módulos de formulación; los directores de programas y proyectos quienes son responsables por la planificación en su dimensión técnica y presupuestaria; los técnicos y directores de las unidades de planificación quienes coordinan y consolidan los planes a nivel institucional; los directores de presupuesto de las UDAF quienes consolidan, coordinan y aprueban en los sistemas financieros, a nivel interno de las instituciones; los técnicos en DTP de MINFIN quienes revisan, apoyan, dirigen y coordinan a las UDAF; y los técnicos en SEGEPLAN quienes dan apoyo metodológica en el proceso de planificación.

La implementación de la metodología PPR ha requerido adecuar los procesos de Planificación y Formulación, así como los procesos de coordinación interinstitucional, y eso ha implicado mas manuales, reglamentos, instructivos y normas (PEFA, 2013).

El alto número de instituciones que participan del proceso, el alto número de manuales y procedimientos que hay que seguir durante el proceso y el alto número de operadores dentro del proceso, generan que el proceso de formulación se convierta en un proceso complejo, complicado y largo. Especialmente para aquellas instituciones que tienen muchas unidades ejecutoras a cargo de varios programas y proyectos⁵².

La alta complejidad del proceso desvía el enfoque de los responsables a nivel institucional de la planificación, principalmente al cumplimiento de los plazos, especificaciones normativas y procedimientos del proceso (ingreso de la información a los sistemas, adecuación con la estructura programática presupuestaria, conseguir las aprobaciones en los sistemas financieros, llenado de formularios, etc.). Este enfoque en el cumplimiento es reto importante en términos de gestión estratégica de la planificación. Resta importancia, tiempo y esfuerzo a la calidad de la planificación, subordinando la importancia de la buena definición de resultados, coherentes y medibles, al cumplimiento de la normativa del proceso.

4.1.8. Baja calidad de la planificación

El elemento principal de la metodología PPR es la definición de resultados. Según esta metodología, un resultado es el cambio en las condiciones, características o cualidades de un grupo poblacional, en el ambiente o el medio socioeconómico, en un tiempo y magnitud establecidos⁵³. El resultado se define a partir de un problema que se observa en la población y que requiere del conocimiento profundo de sus causas para poderlo resolver. Los productos son las intervenciones que deben realizar las instituciones para lograr las causas del problema y lograr el cambio (resultado) deseado⁵⁴.

Según las más recientes evaluaciones, los Ministerios de Salud, Educación y Gobernación, que fueron pilotos para implementar PPR desde 2008, han mostrado avances importantes en la planificación derivado de la nueva metodología, principalmente el Ministerio de Salud (Banco Mundial, 2013).

Según los mismos expertos, este cambio en la metodología permite orientar el gasto hacia objetivos y resultados medibles, facilitando el seguimiento efectivo del mismo y fortaleciendo el vínculo entre el presupuesto y las prioridades sectoriales (PEFA, 2013).

⁵² El MINEDUC tiene por lo menos 90 unidades ejecutoras, según el SICOIN.

⁵³ Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados de SEGEPLAN, MINFIN, 2013.

⁵⁴ *Ibid.*

Sin embargo, una revisión en la estructura programática del Presupuesto Nacional aprobado para el 2015 demuestra que la implementación metodológica del PPR aún no genera cambios significativos en la calidad de la planificación. Específicamente, las instituciones han tenido dificultades en la definición de resultados claros y medibles; hay poca coherencia entre resultados y las intervenciones necesarias para lograrlos; y persiste la ausencia de modelos conceptuales que respalden la coherencia de las estrategias.

En la Tabla 16 se presentan algunos ejemplos de resultados en el presupuesto aprobado 2015 y las principales debilidades detectadas (ver Anexo 3 para mas ejemplos).

Tabla 16. Debilidades metodológicas en la definición de Resultados Institucionales (RI)

| Tipo | Institución | Presupuesto Aprobado | Principales debilidades ⁵⁵ |
|--|-------------|----------------------|---|
| Para el 2017 se habrá reducido en un 5.5% la incidencia criminal. | MINGOB | Q3,124,459,670 | No se sabe cuánto es el cambio: 5.5% de cuánto, o cuál es la línea base de la que se parte. |
| | | | No tiene población elegible identificada. |
| | | | No hay una priorización de hechos criminales que se desean resolver para generar el cambio del indicador. |
| | | | El indicador de resultado no tiene una naturaleza definida. No se sabe qué mide. |
| Para el 2015 los adolescentes y jóvenes forman parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia (Resultado Estratégico de Gobierno) | MIDES | Q49,686,526 | No se define le cambio que se quiere lograr. |
| | | | No hay indicador de resultado. |
| | | | No hay plazo específico para el logro del resultado. |
| | | | No hay población priorizada para generar el cambio. |
| Para el 2015 los créditos para implementación de proyectos productivos se han incrementado. | MAGA | Q 159,072,583 | No hay cambio identificado que se desea lograr. |
| | | | No se establece un período para el logro de los resultados. |
| | | | No hay población elegible. |

⁵⁵ Esta evaluación se hace con base en los criterios técnicos definidos por la metodología de planificación y presupuesto por resultados establecida en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN, 2013.

| Tipo | Institución | Presupuesto Aprobado | Principales debilidades ⁵⁵ |
|------|-------------|----------------------|---|
| | | | No hay indicador de medición del resultado. |

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto Público Aprobado 2015, MINFIN.

Como se observa, la definición de resultados institucionales adolece debilidades técnicas, según los estándares requeridos por la metodología de PPR⁵⁶. Esto es especialmente crítico en los programas sociales, en los que se puede observar que no tienen claridad respecto del cambio que desean lograr en la ciudadanía a la que atienden. En ninguno de los casos planteados se identifica claramente el cambio (resultado) que se desea generar; no hay plazos estipulados para lograr ese cambio (resultado); los indicadores de medición de esos resultados son poco claros; y no hay una priorización de población elegible en la que se debe realizar las intervenciones.

Según la metodología PPR, la causa de que exista un resultado mal formulado es la ausencia de un modelo conceptual adecuado a la realidad de los problemas que se desean resolver, basado en evidencia científica sobre las causas y el tipo de intervenciones que solucionarían las causas de los problemas.⁵⁷ Eso lleva a concluir que la causa raíz de la mala definición de los resultados institucionales en el Presupuesto 2015 es que las instituciones carecen de un modelo conceptual de lo que desean hacer y de cómo van a resolver los problemas que afectan a la población.

Un resultado es estratégico cuando indica los principales cambios que debe generar una institución, y con ello define hacia donde debe ir, las estrategias y tácticas operativas que debe realizar, y la cantidad de dinero que necesita para hacerlo. Debido a la débil calidad técnica de los resultados que presentan las instituciones en el Presupuesto Aprobado 2015 y la falta de modelos conceptuales, se puede concluir que los recursos invertidos no generarán cambios importantes en los problemas que padece la población debido a que, entre otras cosas, las instituciones no tienen claridad de qué deben lograr y cómo lograrlo.

Los análisis más recientes sugieren que el gasto público en educación y salud por ejemplo, no beneficia a las regiones con las mayores necesidades, porque no tienen claramente establecida una adecuada focalización en la asignación de los recursos (Banco Mundial, 2013). En unos programas de Educación los recursos llegan a áreas pobres (como, por ejemplo, el programa de comidas escolares), y en otros se destinan principalmente en áreas urbanas y semi-urbanas (como, por ejemplo, los libros de texto y las mochilas que recientemente ha entregado las autoridades el Ejecutivo). Es importante señalar que en el presupuesto aprobado 2015 aún existen varias instituciones que no implementan la metodología PPR, a pesar de la exigencia legal de la misma. En la revisión realizada se

⁵⁶ Según lo requiere la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados de SEGEPLAN, MINFIN, 2013.

⁵⁷ *Ibíd.*

detectó que las Secretarías y Otras dependencias del Ejecutivo, entre las que se mencionan principalmente la Autoridad para el Manejo Integrado de la Cuenca del Lago de Amatitlán, AMSA, SEGEPLAN, Consejo Nacional de la Juventud, CONJUVE, y otras, no realizaron la planificación bajo la metodología PPR. Eso significa que la sociedad en general sigue sin comprender cuáles son los cambios que esas instituciones deben generar, para qué existen, cómo logran resolver los problemas sociales, cuánto cuesta resolver esos problemas sociales para las que fueron creadas. Especialmente grave el caso de la misma Secretaría de Planificación, que coordina la implementación de la metodología pero no la aplica a sí misma.

A continuación en las Tablas 17 y 18 se presentan ejemplos que evidencian el débil vínculo entre un resultado y los productos o intervenciones que debe llevar a cabo la institución para resolver el problema y provocar el cambio en la realidad que afecta a la población.

Tabla 17. Resultado y sus productos asociados, MINFIN, Presupuesto aprobado 2015

| Resultado Institucional (cambio deseado) | Productos o Intervenciones que generan el cambio deseado |
|---|---|
| Para el 2016, la política fiscal se ha mantenido con un déficit en las cuentas fiscales con un promedio de los últimos 6 años de 2.1% del producto interno Bruto (RI) | Estado de Guatemala con formulación y seguimiento de la Política Fiscal |
| | Sector Público con Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos |
| | Operaciones de Crédito Público con gestión realizada |
| | Estado de Guatemala con informe de liquidación anual del Presupuesto y cierre contable. |
| | Beneficiarios atendidos con el pago de Obligaciones del Estado |
| | Estado de Guatemala con evaluación de la Política Fiscal |
| | Estado de Guatemala con informe de situación de fideicomisos |

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto Aprobado 2015, MINFIN.

Tabla 18. Resultado y productos asociados, MINGOB, Presupuesto aprobado 2015

| Resultado Estratégico (cambio deseado) | Productos o Intervenciones que generan el cambio deseado |
|--|---|
| Para el 2015, la tasa de homicidios se ha reducido de 38.6 x 100,000 habitantes en el 2011 a 28 por 100,000 habitantes (reducción anual de 5.5% en el número de homicidios) (RE) | Operativos de control para prevenir el tráfico ilícito de armas en puertos y zonas fronterizas. |

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto Aprobado 2015, MINFIN.

En ambos ejemplos se aprecian inconsistencias en la definición de resultados y productos que la institución debe realizar para lograr el cambio. En el caso del MINGOB, se puede criticar que no es lo mismo el problema de altos índices de homicidios vinculados a narcotráfico en zonas fronterizas del país, que lo altos índices de homicidios en zonas altamente pobladas de las periferias de la ciudad. Ambas situaciones requieren de estrategias operativas y tácticas distintas, pues deben resolver causas distintas. De la misma forma que deben ser medidas de manera distinta.

De cualquier forma, el producto o intervención que ha diseñado MINGOB para reducir homicidios, no tiene ningún sentido, ya sean homicidios en la frontera, en zonas pobladas o de cualquier otro tipo. Esta debilidad se torna seria cuando se evidencia que el resultado de MINGOB es un resultado estratégico del país, es decir que su relevancia es a nivel de gobierno y no solamente institucional. Por ello está incluido como uno de los resultados que pretende alcanzar el gobierno actual a través del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz⁵⁸.

Así mismo, tener una política fiscal formulada, un proyecto de presupuesto de nación, gestiones de servicio de la deuda realizadas, informes anuales de liquidación del presupuesto, beneficiarios del Estado pagados y un informe de situación de los fideicomisos, no es suficiente para reducir el déficit de las cuentas fiscales. Bastaría con reconocer que esas intervenciones las viene realizando el MINFIN en los últimos 10 años y el déficit ha ido en aumento.

Si el MINFIN, como ente rector del sistema presupuestario, responsable de la adecuada gestión presupuestaria de los planes de Gobierno, y la SEGEPLAN, principal responsable de la calidad e implementación de la metodología PPR, adolecen de inconsistencia en su planificación con enfoque en resultados, se puede concluir que el problema de la baja calidad de la planificación en las instituciones del Estado es un problema endémico a todo el gobierno.

Todo parece indicar que las instituciones no han logrado superar la dinámica inercial de formulación de sus presupuestos, en la que se asegura una prestación básica de servicios a través de los mismos programas y proyectos, pero no su mejora o ampliación (PEFA 2013). Más bien han adaptado la metodología PPR a los gastos que ya realiza la institución, minimizando el beneficio o mejora que una metodología de este tipo puede dar a la planificación institucional.

De lo anterior se puede concluir que es poco el impacto en la calidad de la gestión pública, y del gasto público, que se puede esperar a raíz de la nueva metodología de planificación, en el corto y mediano plazo. Incluso en el caso del Ministerio de Salud, en el que se han

⁵⁸ Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el Ejercicio Fiscal 2015, aprobado.

invertido cantidades importantes de recursos para mejorar la planificación y la gestión de programas para combatir la desnutrición infantil, el país sigue teniendo los peores indicadores de desnutrición infantil en el mundo (Banco Mundial, 2013).

A un nivel más alto de planificación, el plan del actual gobierno se ha basado principalmente en la implementación de los tres pactos de gobierno (Seguridad y Justicia, Fiscal, Hambre Cero y Fiscal y de Competitividad). Los resultados asociados a dichos pactos fueron elaborados aplicando la nueva metodología PPR. El principal efecto que han generado es el de enfocar las acciones y coordinación interinstitucional en una misma dirección (MINFIN, 2015). Sin embargo, la asignación presupuestaria total aprobada para los tres pactos en el presupuesto 2015, fue de solamente un 5.5% del total del Presupuesto de la Nación aprobado⁵⁹. Ello revela la realidad de la importancia estratégica que el gobierno concede a sus mismos planes estratégicos.

4.1.9. Enfoque en al cumplimiento de cronograma en vez de calidad de los planes

Debido al incremento de normativas, regulaciones, requerimientos, instituciones y actores involucrados en el proceso de formulación presupuestaria, se ha incrementado la cantidad de tareas a cumplir por las instituciones y por lo tanto el cronograma de trabajo se vuelve rígido e intenso para cumplir con todo en poco tiempo.

En el año 2012 el calendario presupuestario para formulación estaba constituido por 36 actividades (PEFA, 2013). Posteriormente, en el año 2015, el proceso de formulación consta de 5 macro procesos, 5 procesos, 34 subprocesos y 49 actividades; inicia el 9 de febrero de 2015 y finaliza el 2 de septiembre cuando se presenta el proyecto de presupuesto al Congreso (MINFIN y SEGEPLAN, 2015). En la Figura 3 se presenta una aproximación del cronograma de trabajo para el proceso presupuestario anual.

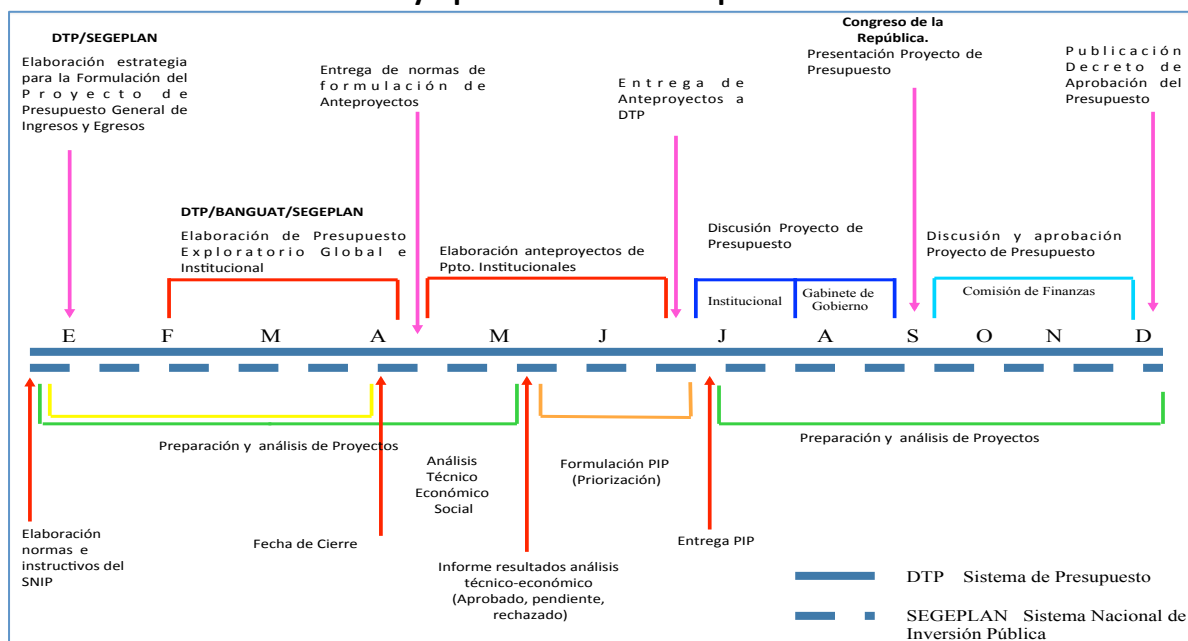
Cada una de las flechas indica los momentos críticos del proceso, tanto en el proceso de formulación institucional como en el proceso de formulación del Presupuesto de Inversión Pública, PIP. Se puede observar que la imagen, en sí misma, muestra una saturación de actividades y funciones en términos del tiempo que disponen para realizarla. Así mismo se puede observar que el proceso de Formulación y Aprobación dura todo el ejercicio fiscal, eso quiere decir que, en términos operativos, las instituciones deben ejecutar presupuesto al mismo tiempo que planifican el presupuesto del año siguiente.

Si bien es un rasgo positivo que el calendario para formulación sea completo y claro, y que determine exactamente el tiempo que disponen las instituciones para desarrollarlo (PEFA, 2013), hay que reconocer que esa misma exigencia refuerza el enfoque en el trámite más que en la calidad del contenido. En el caso de un cronograma de trabajo tan intenso y

⁵⁹ Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el 2015.

rígido, las instituciones prefieren enfocarse en cumplir con los requerimientos del marco normativo y con las fechas del cronograma de trabajo, que enfocarse en la calidad de la planificación, para no quedarse fuera de las solicitudes anuales de presupuesto.

Figura 3. Calendario anual de actividades del Proceso de Formulación y Aprobación del Presupuesto



Fuente: SEGEPLAN.

Las consecuencias de no cumplir con los plazos del cronograma de trabajo pueden tener consecuencias serias para las instituciones. Por un lado pueden generarse los reparos por parte de la Contraloría General de Cuentas, dependiendo de la gravedad del incumplimiento; y por otro lado están los efectos que la influencia política pueda ejercer en la decisión de asignaciones presupuestarias a los programas y proyectos que no cumplan con los plazos para presentar su presupuesto anual.

4.2. Etapa de Aprobación

4.2.1. Numerosos ajustes en el proceso de aprobación

El ente rector de todo el ciclo presupuestario es el MINFIN. En las Normas para la Formulación del Anteproyecto de Ingresos y Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2015 y multianual 2015 – 2017, se concede el atributo adicional al MINFIN de: “...realizar cambios en... las metas, indicadores, resultados, productos y subproductos del anteproyecto /proyecto de presupuesto institucional, cuando la misma no sea coherente con la política de gobierno, política presupuestaria...”. Este nuevo mandato le otorga además la potestad de modificar la planificación operativa y estratégica de las instituciones.

En el proceso de formulación institucional la DTP puede solicitar cambios; una vez consolidado el Proyecto de Presupuesto, el Gabinete Económico también puede solicitar cambios; y Gabinete General también pueden solicitar cambios según la política del Ejecutivo. La aprobación presidencial de este anteproyecto es acompañada de cabildos intensos por parte de los Ministerios y otros operadores políticos que presionan para la asignación de mayor presupuesto o modificaciones a las fuentes de ingreso y normas presupuestarias (Banco Mundial, 2013).

Finalmente, en la fase de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso, el nivel de injerencia del Legislativo en las asignaciones presupuestarias es tan alta, que coloca a Guatemala como un caso extremo, en comparación con otros países de Latinoamérica (Banco Mundial, 2013). Según los últimos análisis, las enmiendas que el Legislativo hace al Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, rondaron aproximadamente el 4.9% del monto total del presupuesto, en los años 2008 al 2012 (Banco Mundial, 2013).

Los cambios que sufren las asignaciones presupuestarias de las instituciones a lo largo del proceso de integración, validación, discusión y aprobación del presupuesto, generan un elevado número de reasignaciones que implican cambios a la planificación operativa previamente consignadas en los planes. Esas alteraciones generan incertidumbre en la obtención de resultados institucionales esperados (PEFA, 2013), debilitan aún más la ya débil vinculación plan presupuesto, y refuerzan aún más la dinámica inercial de planificación presupuestaria, tan arraigada en el gobierno, debido a que no tiene mucho sentido invertir recursos en el desarrollo de la planificación si la injerencia política en las asignaciones presupuestarias es el elemento dominante en la aprobación de cada presupuesto.

4.3. Etapa de Ejecución

4.3.1. Poca certeza en la disponibilidad de fondos para ejecutar

La Tesorería Nacional, TN, distribuye los fondos a las instituciones según el flujo de caja anual. Este flujo está basado en la proyección de los ingresos globales y en la programación de gastos que realizan las instituciones de manera cuatrimestral⁶⁰. Esas programaciones de gasto cuatrimestral, o cuotas de compromiso, son enviadas a la COPEP para su revisión y asignación de las cuotas de compromiso cuatrimestral. Una vez aprobada y asignada la cuota de compromiso, se fija de manera mensual la cuota de pago, con base en los montos comprometidos aprobados.

La COPEP fija las cuotas financieras para pagos con base en la disponibilidad de recursos provenientes de la recaudación. La estacionalidad en la recaudación implica que la COPEP no tenga la disponibilidad de los ingresos para poder enfrentar los pagos. Por ello, la COPEP

⁶⁰ Según el POA aprobado y el Plan de Adquisiciones, las instituciones programan los pagos cuatrimestralmente y envían las solicitudes de fondos para comprometer gastos, para devengar y para pago, a la COPEP, lo que se llama Cuota de Financiera y pueden ser de compromiso, devengado y pago.

filtra las solicitudes con base en el desempeño anterior de cada institución y puede decidir asignar menos de lo solicitado, afectando aun mas el nivel de ejecución de cada institución; si bien es una medida cautelosa del gasto, solo refuerza la inercia del bajo nivel de ejecución (PEFA, 2013).

Para el año 2015 se programaron 12 reuniones de COPEP para asignar cuotas financieras de gasto público. Para el año 2011 se disponían de 22 reuniones al año para fijar las cuotas (PEFA, 2013). Si bien esta reducción en el número de veces que se reúne COPEP introduce mas orden en la solicitud y asignación de fondos para pagos, afecta también por la rigidez y retrasos que pueda generar la no asignación de fondos en el momento que se necesitan.

Existen varios problemas asociados a la asignación de recursos en el Sistema de Tesorería. Primero, la baja recaudación que limita la capacidad de pago y provoca asignaciones por priorización o discrecionales. Segundo, la mayoría de contratos tienen una duración del ejercicio fiscal completo, por lo que un horizonte de cuatro meses de certeza en la disponibilidad de fondos no genera certeza en la ejecución (PEFA, 2013). Además, a pesar de que a partir del 2011 existen los CDP como garantía de disponibilidad presupuestaria, estos solo garantizan espacio presupuestario, no disponibilidad de fondos. Tercero, la realidad operativa de las instituciones no coincide con la programación de gastos que hacen debido a múltiples demoras en los procesos operativos de ejecución del gasto (BID, 2012). Cuarto, las facilidades de registro y de ordenamiento de la ejecución presupuestal que ofrece el SICOIN no son utilizadas adecuadamente por las entidades (muchas omiten el registro de transacciones, o registran de manera simultánea el compromiso y el pago), quebrando la armonía entre la adquisición de compromisos y la posibilidad de pagarlos, lo que limita un adecuado análisis de los flujos de tesorería por parte de COPEP, reforzando la dinámica de decisión discrecional sobre la asignación de fondos (PEFA, 2013).

La poca credibilidad en el sistema de tesorería y asignación de fondos radica en que la realidad operativa de las instituciones no coincide con el nivel de fineza y exactitud de la programación de la ejecución que requiere el Sistema de Tesorería. En años de crisis o de inestabilidad política (como el presenta año electoral), esta situación empeora porque los sectores no pueden predecir el momento y volumen de los gastos para hacer las solicitudes respectivas (Banco Mundial, 2013).

La falta de previsibilidad de los recursos afecta directamente a la implementación de la Gestión por Resultados, pues no permite la administración efectiva de los recursos. Según el último informe del Banco Mundial (2013) sobre la efectividad del Sistema de Tesorería, la falta información ex ante, resultado del ingreso simultáneo (en lugar de cronológico) de compromisos, devengados y pagos en el sistema de información, es lo que no permite a la tesorería predecir las necesidades de efectivo con antelación.

4.3.2. Alto número de modificaciones presupuestarias

El Organismo Ejecutivo puede retomar el control del presupuesto y de su ejecución mediante el mecanismo de las transferencias presupuestarias. La Ley Orgánica del Presupuesto concede al MINFIN autoridad de ajustar el presupuesto mediante transferencias INTER institucionales (entre distintas entidades públicas), INTRA institucionales (dentro de una misma entidad).

El uso de las transferencias es frecuente y generalizado durante el ejercicio fiscal. Los últimos análisis de las modificaciones realizadas en el gobierno central, revelan un crecimiento promedio de 30% en transferencias entre partidas presupuestarias de la misma institución, y un incremento del 300% en el monto afectado por esas modificaciones (PEFA, 2013). El mismo estudio indica que más de la mitad de las modificaciones presupuestarias hechas en un año son internas de las instituciones en rubros no controlados de gasto; un 32% corresponde a rubros controlados de gasto y requieren de Acuerdo Gubernativo para su aprobación; un 10% aproximadamente requieren de aprobación presidencial mediante Acuerdo Gubernativo; y un 5% requieren aprobación del Congreso.

En el año 2014 se realizaron 47 modificaciones presupuestarias que requirieron de Acuerdo Gubernativo y 377 en renglones controlados de gasto, que requirieron Acuerdo Ministerial de MINFIN para su aprobación, mas de 1 diaria, durante el todo el ejercicio fiscal⁶¹.

Si bien las modificaciones presupuestarias son un instrumento de ejecución que está justificado, tanto en el marco normativo como en la gestión estratégica del presupuesto (especialmente luego de un proceso de aprobación del Presupuesto Nacional altamente politizado), el alto número de modificaciones evidencia que son utilizadas de manera discrecional y pueden ser manipuladas para beneficios particulares (ver Recuadro 2).

Cabe resaltar que el Gobierno ha tomado acciones para limitar el uso de las modificaciones en el presupuesto. Desde el 2009 se introdujo una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, LOP, en la que se permite solicitudes de modificaciones presupuestarias solamente los primeros 10 días hábiles de cada mes. En el Decreto 13-2013 (reformas a la LOP) y 22-2014 (Ley Anual de Presupuesto 2015) se limita el uso de las modificaciones a un máximo de 4 modificaciones presupuestarias tipo INTRA 1⁶² por mes.

⁶¹ Portal de Transferencias Presupuestarias en página web del MINFIN, ver <http://www.minfin.gob.gt/index.php/2012-07-20-01-26-02/2marcolegal?id=2260>

⁶² Modificación tipo INTRA 1 son aquellas que se realizan en renglones controlados de gasto por el MINFIN, como los renglones de remuneraciones salariales.

Recuadro 2. Caso de mal uso de las transferencias presupuestarias

Noticia Publicada por el CENTRO DE REPORTES INFORMATIVOS SOBRE GUATEMALA, CERIGUA, de fecha 24/01/2011.

“El Tribunal Undécimo Sentencia Penal dio inicio al debate público en horas de la mañana del pasado viernes; la acusación del Ministerio Público (MP) señala al Ex Presidente Alfonso Portillo del desfaldo millonario, el cual supuestamente inició con la emisión de un acuerdo gubernativo por medio del cual se autorizó la transferencia de Q120 millones al Ministerio de la Defensa Nacional.”

Noticia Publicada por PRENSA LIBRE, de fecha 11/05/2011.

“El día de ayer, el Tribunal de Sentencia Penal absolvió al ex-Presidente de la República, Alfonso Portillo, a Eduardo Arévalo, ex-Ministro de la Defensa, y a Manuel Maza, ex-Ministro de Finanzas Públicas, del proceso penal seguido en su contra por el delito de peculado, que lo comete el funcionario público que sustrae o consiente que se sustraigan fondos públicos que tiene a su disposición por razón de su cargo.

Según lo que fue investigado por el MP y el fiscal de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, Portillo transfirió los Q120 millones del Ministerio de Finanzas Públicas al Ministerio de la Defensa, por medio de un Acuerdo Gubernativo. Ya que según la Constitución Política, los asuntos militares de seguridad nacional no son públicos, pero no define qué se considera por asuntos militares de seguridad nacional.

Según el Tribunal, quedó demostrado que los acusados participaron en la transferencia de los Q120 millones del Ministerio de Finanzas al Ministerio de la Defensa, pero esto no constituía delito porque dicho acto estaba encuadrado dentro de sus atribuciones.”

Las consecuencias políticas derivadas de las rigideces impuestas a las modificaciones presupuestarias no se hacen esperar. El Congreso de la República incorporó la práctica de decidir sobre las modificaciones a los techos de gasto de ciertas entidades, mediante disposiciones legales. Por ejemplo, del Decreto 22-2014 (Ley de Presupuesto Anual 2014), el artículo 54 amplió el presupuesto vigente para uso de recursos de donaciones; el artículo 58 establece prohíbe la disminución de los techos presupuestarios de los ministerios de Comunicaciones, Educación y Salud; el mismo artículo impide incrementar asignaciones presupuestarias a los ministerios de Desarrollo Social y Agricultura; ampliación del Presupuesto General de la Nación para incorporar deuda pública como financiamiento extra (artículo 81 y 82 del Decreto 22-2014); incremento a los techos de gasto de varias entidades (artículo 85 Decreto 22-2014) beneficiarios de los recursos provenientes de la deuda pública aprobada también en ese decreto.

Finalmente, una consecuencia adicional del elevado uso de las modificaciones presupuestarias es que obstaculiza la implementación de una Gestión por Resultados, ya que si no hay certeza de la disponibilidad de presupuesto se dificulta el seguimiento del logro de los resultados de gobierno planteados en la planificación, impone retrasos en la ejecución y afecta la claridad financiera que los sectores necesitan para ejecutar pues impide saber con certeza si los recursos aprobados realmente estarán disponibles (Banco Mundial, 2013).

4.3.3. Numerosos problemas en los procesos de adquisiciones

Los procesos de compra de los factores de producción (insumos básicos, suministros y servicios) que requieren las instituciones para producir los bienes y servicios que entregan al ciudadano, son los detonadores del gasto público; sino se ejecutaran adquisiciones, no habría gasto público.

Actualmente, los procesos de compra están regulados por la Ley de Contrataciones del Estado, LCE, (Decreto 57-92) y su Reglamento (Decreto 1056-92). Según esta ley, las instituciones del Gobierno tienen varios mecanismos o modalidades de compra, para adquirir bienes y servicios, como se muestra en la figura 4 a continuación.

Figura 4. Modalidades de compras del Estado y principales responsables del proceso

| | |
|---------------------------|---|
| Compra Directa | <ul style="list-style-type: none"> • Hasta Q90,000.00 • Autoridad administrativa superior de la unidad ejecutora. |
| Cotización | <ul style="list-style-type: none"> • De Q90,000.01 hasta Q900,000.00 • Autoridad que en jerarquía le sigue a la autoridad administrativa superior, según el Artículo 9 LCE. |
| Licitación | <ul style="list-style-type: none"> • De Q900,000.01 en adelante. • Autoridad Superior. |
| Contrato Abierto | <ul style="list-style-type: none"> • Sin límites en el monto. • El MINFIN A través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado |
| Casos de Excepción | <ul style="list-style-type: none"> • Sin límites en el monto. • Según el Artículo 9 y 44 LCE |

Fuente: Dirección de Compras y Contrataciones del Estado, MINFIN.

La principal diferencia entre las modalidades es el monto de la compra. Mientras más alto sea el monto de la compra, se requiere de más publicidad y competencia. Luego se tienen las modalidades de Contrato Abierto que busca generar mejores costos de insumos de compra recurrente en el Gobierno. La modalidad de compra directa se realiza en un solo acto; con una misma persona (proveedor); por un monto de hasta Q90,000.00; el procedimiento lo establece la Autoridad Administrativa Superior de la entidad y se realiza

bajo su responsabilidad. Cuando la compra directa excede los Q10,000.00 debe publicar en GUATECOMPRAS.

Un elemento muy importante de la LCE es que define el delito de fraccionamiento como dividir una negociación en partes, con el objeto de evadir la práctica de cotización o de licitación (artículo 81, LCE).

La LCE define también los casos de excepción en los que no existe obligación de cotizar o licitar, señalando entre otros, la compra de bienes, servicios o suministros en los casos siguientes:

- Para salvaguardar las fronteras, puentes o recursos naturales.
- Situaciones derivadas de los estados de excepción según la Ley de Orden Público.
- Situaciones de INTERÉS NACIONAL o BENEFICIO SOCIAL declaradas por el OE.
- Armamento, municiones, equipo etc., para el Ejército de Guatemala y sus instituciones que efectúe el Ministerio de la Defensa Nacional.
- Servicios profesionales individuales en general.
- La compra y contratación con proveedores únicos. (Artículo 44 de la LCE)

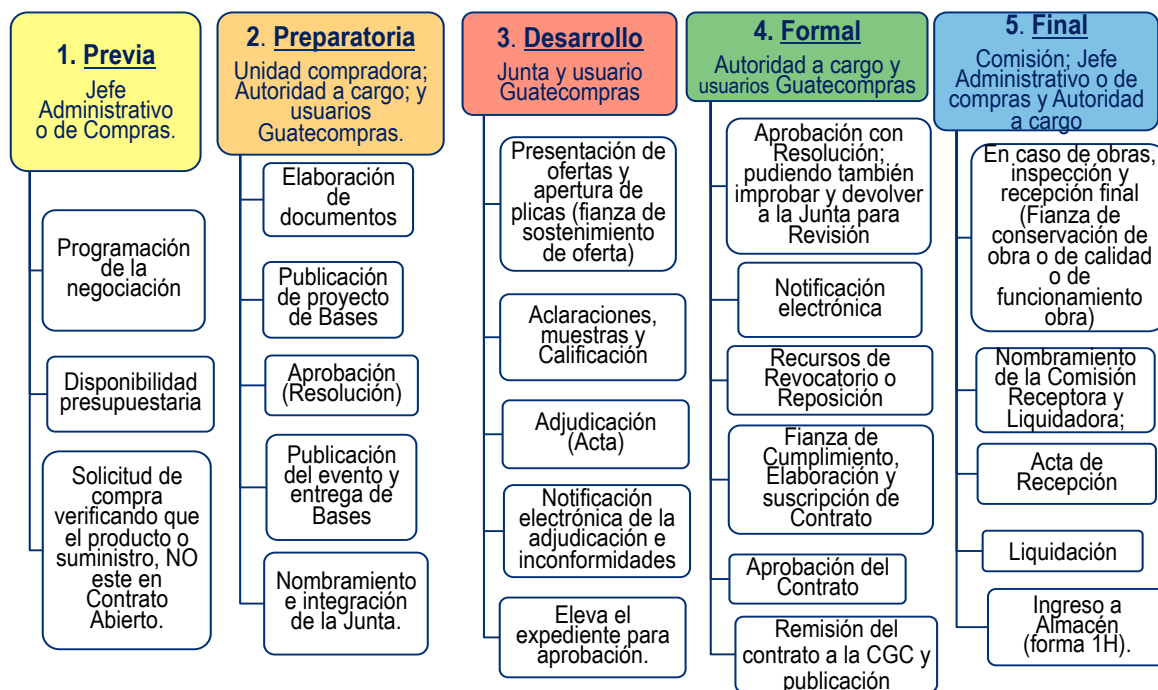
Así mismo, la LCE define situaciones en las cuales no es obligatorio licitar pero sí de cotizar, en las siguientes casos (artículo 44 de LCE):

- El arrendamiento con o sin opción de compra de inmuebles, maquinaria y equipo dentro o fuera del territorio nacional.
- La contratación de estudios, diseños, supervisión de obras y la contratación de servicios técnicos.
- Los contratos que celebre el Tribunal Supremo Electoral para la realización de eventos electorales.

Según cada modalidad de contratación, se reglamenta un proceso que se debe seguir para su ejecución. En la Figura 5 se presenta el proceso reglamentado de forma general para una compra por medio de la modalidad de licitación nacional de un bien inventariable.

A manera general, existen 5 fases que deben desarrollarse en su totalidad en los procesos de compras, en cualquier institución de gobierno. Cada una de esas fases tiene procesos asociados, identificados en las cajas de color blanco. Así por ejemplo, la fase formal del proceso de contratación consta de 6 procesos asociados. En cada institución se reglamenta a nivel de tareas y actividades cada uno de los procesos de cada una de las fases. El elevado número de procesos genera un alto número de tareas y actividades. La consecuencia directa es que los procesos de compras se convierten en procesos engorrosos y altamente burocratizados.

Figura 5. Proceso de adquisición según la LCE



Fuente: Dirección Normativa de Compras y Contrataciones del MINFIN.

Adicionalmente, la implementación operativa de los procesos de compras y contrataciones está plagada de debilidades y problemas que deben ser comprendidos a profundidad para mejorar las pocas propuestas de reformas hechas hasta ahora. Si bien existen numerosos problemas asociados con los procesos de compras, dependiendo de cada institución y sus marcos normativos propios, a continuación se los más importantes de existencia general en la AC.

4.3.3.1. Conflictos normativos

En los últimos años la LCE ha sufrido algunas pocas modificaciones través de los Decretos 45-2010 y 6-2011, normas que incorporaron al ordenamiento jurídico la modalidad de contratos abiertos para la compra de suministros y bienes; y la creación del sistema de adquisiciones de Guatemala en el 2003, GUATECOMPRAS, en donde se publica la información sobre adquisiciones públicas de todas las instituciones de gobierno.

A pesar de esos importantes avances, siguen existiendo los mismos conflictos en el marco normativo, que son la causa raíz de la mala ejecución de los procesos de las compras del Gobierno (BID, 2012). A continuación se detallan los más importantes según el último informe de desempeño de las finanzas públicas, PEFA (2013).

1. **No hay un orden que establezca la jerarquía en el marco legal de los procesos de compras.** A pesar de que existe un orden jerárquico entre la LCE y sus reglamentos, siguen existiendo instituciones y programas con sus propias leyes y reglamentos, como el caso del INDE, INFOM, IGSS, los programas financiados con préstamos y donaciones, los fideicomisos, la ejecución vía ONG's, entre otros.

Esto provoca que los procesos de compras sean poco claros, incluso para los mismos operadores, ya que cuando existen conflictos normativos o vacíos legales sujetos a interpretación, entre la LCE y sus propias regulaciones, los operadores se limitan a la aplicación de requisitos y procedimientos fijados por su propia institución.

En las recientes modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto, LOP, Decreto 13-2013, en el artículo 23 indica que todas las instituciones de gobierno, incluidas los fideicomisos, ONG's, empresas públicas y descentralizadas, deben sujetarse a las modalidades de contratación de la LCE; este artículo entra en conflicto con las leyes que propias de creación esas instituciones, leyes de la misma jerarquía que la LOP, por ejemplo el caso de la Ley de Alianzas Público Privadas que se rige por su propia ley de contrataciones.

2. **La normativa del proceso de compras se ve afectada por modificaciones a otras leyes.** Por ejemplo, las modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto, los artículos 12 y 13 afecta normativamente el proceso de compras cuando establece que no se pueden adquirir compromisos de gasto ni firmar contratos para los que no existan saldos presupuestarios ni financieros. Esto se analizó en la sección de análisis de la tesorería.
3. **La LCE no establece un principio claro de operación.** En la norma se detallan las distintas modalidades que se pueden usar para comprar pero no establece claramente que la competencia abierta es el principal objetivo de la ley.

4.3.3.2. Demoras operativas en la ejecución de las adquisiciones

Es conocimiento popular que los procesos de contratación de las instituciones de gobierno son largos y engorrosos. Sin embargo, existen muy pocos estudios específicos que midan los tiempos de procesos y los problemas asociados. En el año 2012 se realizó una medición específica de tiempos de procesos de adquisiciones, en sus diferentes fases, en 8 instituciones de la AC y una descentralizada que ejecutan proyectos financiados con préstamos y donaciones (BID, 2012)⁶³. A continuación se presentan los tiempos promedio de ejecución de las diversas modalidades de contratación.

⁶³ Esta medición es de las pocas disponibles recientemente. Si bien se realizó para procesos de compras financiadas con préstamos y donaciones, y los préstamos se rigen por leyes particulares, las modalidades y sus procesos de ejecución son muy similares a los que establece la LCE.

Tabla 19. Tiempos promedio de los procesos de compras y contrataciones del Estado (desde la fase preparatoria hasta finalizar la contratación)

| Modalidad | Total de Procesos Evaluados | Total de días Promedio |
|--|-----------------------------|------------------------|
| Contratación de Consultores Individuales, CI | 184 | 54 |
| Compra Directa | 115 | 16 |
| Licitación Pública Nacional, LPN | 46 | 192 |
| Licitación Pública Internacional, LPI | 32 | 192 |
| Compración de Precios (Cotización), CP | 29 | 51 |
| Selección de firma consultora basada en Calidad y Costo, SCC | 10 | 248 |

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2012).

Como se observa en la tabla, los tiempos para adquirir los bienes y servicios que requieren las entidades de gobierno son excesivamente lentos. Un proceso de Licitación, ya sea local o internacional, se lleva casi 7 meses para contratar, mientras que una contratación directa requiere de 16 días. Aunque se pudiera pensar que la contratación de personas es más fácil, pues no requieren procesos licitatorios, el estudio evidencia que la contratación de consultores individuales, requiere de 50 días, es decir casi 2 meses.

Ya en el 2010, los indicadores de la OCDE identificaron que, en promedio, los procesos de compra duran entre 150 y 250 días debido a problemas de especificaciones técnicas, falta de presupuesto disponible así como peticiones de los proveedores potenciales.

La modalidad SCC que aparece en la tabla es una modalidad que la LCE aún no regula de manera adecuada. Esta modalidad está pensada para adquisiciones de bienes o servicios con altos estándares técnicos en los que la calidad de su ejecución es la parte mas importante de asegurar en un proceso de compras. En el caso de los proyectos financiados con fuentes externas, aplican esta modalidad amparados en las legislaciones específicas que los regulan. La duración promedio de esos procesos es de mas de 8 meses. Lo que significa que una unidad ejecutora puede pasar mas de la mitad del año solamente en el proceso de contratación.

Las demoras en los procesos afectan la calidad del gasto. Si no se tiene el recurso a tiempo y con las condiciones necesarias, no se pueden generar los productos o servicios que se entregan a la población. Si el MINEDUC necesita adquirir libros para entregar a los estudiantes antes del inicio del ciclo escolar, debe contar con los libros en tiempo y bajo las especificaciones técnicas requeridas según el uso didáctico que tengan. Por ello, cuando los procesos de ejecución de las compas son tan lentos, además de encarecer el insumo, impactan negativamente la prestación de los bienes y servicios y limitan significativamente el seguimiento de los resultados que una institución debe generar.

Las causas de las prolongadas demoras son múltiples. Afectan a cada institución según sea su propia dinámica interna (cultura de procesos), reglamentos propios, influencia política,

disponibilidad presupuestaria y tipo de bien que se esté comprando. En la Tabla 20 a continuación se presentan los principales problemas asociados a la ejecución de procesos de adquisiciones en el sector público (BID, 2012).

Tabla 20. Principales problemas asociados a las demoras en la ejecución

| Problema | Justificación |
|---|---|
| Procesos de licitación desiertos. | Procesos de licitación declarados desiertos porque se presentan empresas no aptas, o no se presentan, o se presentan las mismas. |
| Ausencia de métodos de costeo de las compras. | Ausencia de métodos de costeo durante la planificación provoca que para la contratación se tenga que realizar modificaciones presupuestarias para poder efectuar la contratación. Además de que se pueden declarar desiertas porque los proveedores no presentan ofertas a los precios estimados. |
| Conflictos de intereses, externos e internos, sobre la contratación. | La presión de intereses tanto externos como dentro de la entidad, detiene el avance de los procesos hasta que haya consenso entre todos los interesados. Algunos ejemplos son: decisiones de iniciar o no el proceso porque no hay consenso sobre el proyecto; decisiones sobre el monto total de contrato; nombramientos especiales de integrar las Juntas Evaluadoras para favorecer a ciertas empresas; adjudicar para favorecer a ciertas empresas o proveedores y retrasar la firma de contratos hasta que no se logren los consensos entre los diversos intereses de la contratación. |
| Poca capacidad de los funcionarios de gobierno en las materias técnicas de las licitaciones. | Cuando las autoridades de las instituciones detienen la ejecución de un proyecto porque no tienen los criterios técnicos requeridos para decidir. Por ejemplo: obras que se realizan por primera vez en Guatemala (relleno sanitario de Amatitlán); en proyectos complejos de infraestructura (hospitales); en el uso de ciertas tecnologías (sistemas automatizados de la gestión de la recaudación tributaria). |
| Cambios constantes de las autoridades de gobierno. | En las instituciones de gobierno se dan constantes cambios de autoridades y funcionarios, a lo largo de un mismo período de gobierno. Esto provoca retraso porque a los nuevos funcionarios les toma mucho tiempo comprender los procesos iniciados por sus antecesores, o no confían en lo que el trabajo de los antecesores, o traen agendas diferentes y prioridades distintas. Esto se agrava cuando hay cambios de gobierno. El efecto en estos casos es casi de 100% de parálisis en la ejecución de los procesos. |
| Cambios de personal operativo | Los cambios de autoridades generalmente conllevan cambios de personal administrativo y operativo a cargo de la ejecución de los |

| Problema | Justificación |
|---|--|
| | procesos. Esos cambios son constantes durante un mismo período de gobierno y se agravan en cambios de gobierno. |
| Procesos de adquisición amañados | Otorgar contratos de ejecución de obras a empresas que sólo buscan hacerse de fondos, sin importar la ejecución real de la obra. Las empresas no tienen ni la capacidad financiera ni técnica para ejecutar los proyectos. Hacer coincidir el proceso con la empresa no es tarea fácil, conlleva tiempo preparar bases de licitación que lo propicien. |
| Debilidad técnica en la pre inversión | Debilidad en los estudios de factibilidad y diseño de proyectos, requeridos para la elaboración de especificaciones técnicas. La ejecución no es viable porque no se analizaron aspectos necesarios en la pre inversión. Esto tiene dos consecuencias, o detiene el proceso de adquisiciones o paraliza la ejecución del contrato. |
| Desconfianza de las autoridades ante conflictos normativos de compras y contrataciones | Autoridades que deciden incorporar toda serie de requisitos y aprobaciones, no necesarias, como tareas adicionales porque no tienen certeza a nivel de las tareas de adquisiciones, y desconfían que la CGC haga reparos (exigencia de garantías, fianzas, inscripción en registros, firmas y aprobaciones de autoridades superiores, escritos, etc.). |
| Aprobación conjunta de procesos por varios funcionarios de gobierno | Cuando una licitación requiere de las aprobaciones de varias unidades de la institución, ya sea técnicas o administrativas, se generan retrasos para lograr acuerdos de las actividades entre los distintos viceministerios a cargo. |
| Aprobaciones de organismos directivos o instancias superiores de gobierno. | Cuando los procesos de licitación deben ir a aprobación a órganos superiores a la institución, requieren de ajustarse al tiempo y agenda de estos órganos superiores. (Comités Superiores, Consejos Directivos, Juntas Directivas, etc.) |
| Exigencia de requisitos adicionales por parte de los departamentos de Auditoría Interna por temor a sanciones de CGC | Los departamentos de Auditoría Interna de los Ministerios imponen requisitos y procedimientos adicionales las unidades compradoras, quienes deben cumplirlos a cabalidad por temor a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas y las sanciones y multas que emiten. |
| Demoras en proceso de liquidaciones de gasto y autorización de pagos por | Demoras prolongadas de tiempo para procesar pagos (autorización, operación en sistemas nacionales, liquidación) por sobre cargas de trabajo y conflictos entre personal de unidades ejecutoras con personal de unidades administrativas, |

| Problema | Justificación |
|--|--|
| centralización de procesos en UDAF. | especialmente departamentos de compras y UDAF. |

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2012).

En la realidad operativa de cada institución existen muchos mas problemas de los que aquí se identifican. Sin embargo, los presentados en la tabla son los más comunes y los de mayor impacto en términos del retraso que generan. Sorprende también que en la práctica estos problemas no se presentan aisladamente, sino de manera simultánea a lo largo de todo el proceso y en casi todos los procesos.

La cantidad de tiempo que conllevan los procesos de adquisiciones es uno de los desafíos mas importantes de los procesos de planificación. Es por ello que existe una desvinculación entre planes de compras y formulación presupuestaria. Otra razón que refuerza el argumento de que la formulación es mas inercial que de planificación estratégica de la institución. Con los tiempos que requieren los procesos de compras, un ejercicio fiscal se queda corto en el horizonte de planificación de las compras de las instituciones, razón por la cual, muchas veces los POA no incluyen el seguimiento de los procesos iniciados en años anteriores.

Si bien el desarrollo del sistema GUATECOMPRAS ha incrementado significativamente la disponibilidad de la información relacionada con los procesos de compras, este aún no resuelve los problemas asociados a la mala calidad de la ejecución operativa de los procesos. Las prácticas empleadas por las agencias para evitar o evadir los controles del sistema existentes, aunadas a los retrasos en la ejecución, debilitan significativamente estos esfuerzos (Banco Mundial, 2013).

No es de extrañar el alto número de fragmentaciones en las compras, la tendencia creciente a realizar compras por métodos de excepción, competencia limitada, especialmente en proyectos de infraestructura, lo que es aprovechado por grupos de poder que buscan mecanismos de apropiarse de fondos públicos (Banco Mundial, 2013).

De igual manera, existe una reducción significativa en el uso de contratos abiertos, que en el año 2009 representaban un 6.6% del total de las compras del gobierno, y fue reducido a 0.75% en el 2010, y solamente a un 0.04% en el 2011 (Banco Mundial, 2013). En la Tabla 21 se presenta las modalidades de compra adjudicadas en el año 2014.

Tabla 21. Compras por método año 2014

| Método | Proporción |
|------------------|------------|
| Contrato abierto | 0.4% |
| Compra directa | 71.72% |
| Cotización | 12.91% |
| Licitación | 2.27% |
| Excepción | 12.6% |

Fuente: elaboración propia a partir de GUATECOMPRAS.

Como se observa, se mantiene la tendencia de reducir el número de compras por contrato abierto, incrementar las compras directas a un nivel de 71% del total de las adjudicaciones realizadas durante el año, lo cual implica alta fragmentación de las compras. Esto es indicio de que la compra directa es considerado un mecanismo mucho más eficiente ya que por medio de este proceso las unidades ejecutoras no tienen que incurrir en los problemas asociados a los procesos de contrataciones.

Las principales recomendaciones de los organismos financieros internacionales apuestan por consolidar sistemas de compras “fortalecidos”, que promuevan la competencia abierta, amparados en normativas internacionalmente aceptadas, con cuerpos profesionales expertos en procesos de compras y con sistemas que aumenten la accesibilidad del mercado a los procesos (Banco Mundial, 2013). Si bien son buenas recomendaciones, en instituciones donde los problemas son de tipo organizacional, complejos y altamente amañadas políticamente, las recomendaciones son sólo buenas intenciones. Es necesaria una reforma profunda en la gestión de las organizaciones de gobierno, integrando reformas a la LOP, a la LCE y a la Ley del OE de manera sistémica, para mejorar la gestión de las instituciones del sector público.

4.3.4. Deuda flotante

Desde el ejercicio fiscal 2011, en la ley anual de presupuesto⁶⁴ se establecieron prohibiciones para que ninguna entidad de gobierno adquiriera compromisos o devengara gastos sin contar con la disponibilidad presupuestaria, mediante el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, CDP.

En la práctica, ese mecanismo dio resultados parciales por varias razones. Primero, los CDP garantizan disponibilidad de presupuesto en el ejercicio fiscal vigente, cosa que restringe un contrato cuando son proyectos multianuales. Segundo, la disponibilidad presupuestaria no es lo mismo que disponibilidad financiera, y el problema es netamente financiero. Tercero, las compras directas no obligan a emitir el CDP, de forma tal que la gran mayoría de compras en algunos sectores que general deuda flotante se hacen sin CDP, por ejemplo

⁶⁴ Decreto 54-2010.

medicamentos⁶⁵. Cuarto, la deuda flotante se genera por medio de procesos que cumplen todos los requisitos para ser legales, no son contratos ilegales⁶⁶.

Posteriormente, en el año 2014, a través del Decreto 13-2013 se agregó un mecanismo adicional. Se estableció una norma que prohibía a las entidades de gobierno realizar cualquier contrato o compromiso sin tener un Certificado de Disponibilidad Financiera, CDF, y con ello asegurar la disponibilidad de fondos para pago. El Gobierno dio marcha atrás con la implementación de esta norma, a unos cuantos meses de entrada en vigencia, ya que el sistema de tesorería no tiene la capacidad de garantizar la disponibilidad financiera de todos los contratos, en el momento de la firma de los mismos⁶⁷.

Para este estudio se realizó una revisión detallada de una muestra de 120 contratos, de un total 449, de la Dirección General de Caminos, DGC, del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, MICIVI⁶⁸. Según información oficial del MICIVI estos contratos representan un total de Q1,418 millones de deuda flotante, aproximadamente un 36% del total de la deuda flotante conocida. En esa revisión se pudo determinar que el problema de la deuda flotante es multi causal. Entre las principales hallazgos están:

- El 85% son contratos por la modalidad de excepción (declarada durante emergencias, calamidad, desastres naturales o necesidades del país). Esto quiere decir que la deuda flotante se adquiere principalmente por la vía de la declaración de estados de excepción, durante los cuales no es obligatorio presentar los requisitos que manda la LCE y la LOP, de tal manera que es legal suscribir contratos sin CDP ni CDF. A pesar de ello, se encontró evidencia de que un 50% de los contratos revisados si contaban con el CDP para el ejercicio fiscal vigente cuando fueron suscritos.
- El 94% de los contratos revisados tienen aprobados ajustes y modificaciones a los montos originales de la contratación, vía mecanismos de autorizaciones de cambios y modificaciones a los proyectos. En un 40% de los contratos con incrementos al monto, el incremento supero 5 veces el monto original del contrato. Esto quiere decir que en todas las contrataciones que realiza la DGC se incrementan las cuentas por pagar de su cartera de pasivos contingentes, de manera creciente.
- En el 99.15% de los contratos tienen prórroga al plazo original de ejecución establecido en el contrato. Esto evidencia los constantes cambios y modificaciones

⁶⁵ Según el informe PEFA (2013) el sector de Salud es uno de los generadores de deuda flotante.

⁶⁶ Eso no quiere decir que no existan contratos amañados o viciados. Lo que significa este argumento es que los contratos generadores de deuda son contratos que cumplieron con todos los procedimientos de los procesos de adquisición según la modalidad que les correspondía en su momento.

⁶⁷ El CDF fue visto como un avance importante del Gobierno del Presidente Pérez para incrementar la transparencia en los procesos de ejecución de gasto público y evitar la corrupción, principales causas de la deuda flotante. Sin embargo, el mismo gobierno tuvo que negociar en el Congreso un nuevo decreto, el 11-2014, en el cual se circunscribe el CDF solamente a contratos de grupos de gasto seleccionados, principalmente para obra pública.

⁶⁸ La revisión se realizó sobre información de los procesos de contratación y de los contratos contenida en GUATECOMPRAS, de los pagos en SIGES y SICOIN.

que se originan una vez firmados los contratos. Esto obviamente significa más deuda, por más tiempo.

Según el informe del Banco Mundial (2013), los montos reales de los contratos del MICIV en el año 2011 fueron 5 veces el presupuesto operativo del MICIVI y un 30% del Presupuesto Total de la Nación. Cuando el pasivo contingente supera el presupuesto de una institución, la institución debe decidir a quien incluye dentro de su presupuesto y a quien deja fuera. No a todos se les podrá pagar. Esta decisión se convierte luego en una negociación política y abre la puerta para malos manejos y vicios en los procesos de formulación.

El informe PEFA (2013) revela que el manejo desordenado del pasivo contingente de los ministerios implica que no toda la deuda por pagar se traslada ordenadamente al siguiente ejercicio fiscal en el proceso de formulación. Lo que incide durante la ejecución pues las cuotas de compromiso y devengado no se sincronizan con las necesidades de gasto real de la institución.

Adicionalmente, el mismo informe PEFA (2013) indica que existe un alto nivel de desorden en el registro contable de las transacciones de pago. Esto provoca dos cosas importantes: por un lado, que se realicen pagos que no fueron comprometidos, o que fueron simultáneamente comprometidos y devengados; y por el otro lado, que se generen pagos con cargo a asignaciones posteriores de cuotas.

Lo anterior revela que los sistemas de información financiera del Estado permiten los desordenes en el registro de las transacciones que integran la contabilidad del Estado. Es decir, el SIGES y el SICOIN permiten a las instituciones realizar pagos que no fueron comprometidos (o lo hicieron simultáneamente), que no fueron pre comprometidos, y pagos con cargo a asignaciones futuras de cuotas.

A pesar de las intenciones del Gobierno por reducir la deuda flotante, el efecto no se conoce aún y, en el mejor de los casos, es solamente parcial. A finales del 2014 el gobierno incurrió en deuda bonificada para hacer frente al pago de aproximadamente Q3,000 de deuda flotante del MICIVI. Según algunos expertos del MINFIN, consultados de manera informal, ya se reconoce que en lo que va del año 2015 la deuda flotante acumulada es de aproximadamente Q400 millones.

La deuda flotante distorsiona la calidad de la información sobre gasto real que se presenta pues no se incluye en los informes de la deuda pública ni en los Estados Financieros del Gobierno como cuentas por pagar, por tanto no se informan al Congreso ni se incluyen dentro de la documentación que presenta el Ejecutivo para la aprobación del Presupuesto Anual (PEFA, 2013).

4.3.5. Vehículos alternativos de ejecución no son la respuesta

A pesar de que se han utilizado como mecanismos alternos de ejecución, bajo el argumento que por estar fuera del marco normativo que rige los procesos de gasto público en las instituciones de gobierno, los fideicomisos y la ejecución mediante ONG's no ha generado los resultados que se esperaban (Banco Mundial 2013).

Debido a que los fideicomisos operan como instituciones de derecho privado, y no son sujetos de auditorías en sus procesos operativos, tienen más agilidad para ejecutar que las instituciones públicas. La ágil ejecución ha sido un incentivo para incrementar su uso, lo cual ha derivado en un elevado nivel de fondos públicos ejecutados a través de fideicomisos sin ningún tipo de control.

Entre los principales problemas detectado están: las transacciones financieras se registran tarde, manualmente y posterior a la ejecución del gasto; hasta el 2013 no eran sujetos de fiscalización; la poca fiscalización de la CGC es limitada debido a que utilizan mecanismos privados para el manejo de fondos públicos; la influencia política no tardó en apoderarse de estos mecanismos y ahora son fuertemente criticados debido a la falta de transparencia; son muchos los recursos que se ejecutan a través de ellos; baja rendición de cuentas; y la poca efectividad para generar los resultados para los que fueron creados (Banco Mundial, 2013).

El caso de las ONG's no es muy distinto. Los empleados de las ONGs no son empleados públicos y por lo tanto no están cubiertos por el régimen de sanciones de la ley de compras públicas, lo que dificulta las auditorías de la CGC. Los registros de las transacciones financieras se llevan parcialmente en el SICOIN, de manera irregular y sin los adecuados controles. A finales del año 2012 existían aproximadamente 5,000 convenios con ONGs, de los cuales la CGC solamente auditaba alrededor de 45 de manera regular. Los proyectos de inversión no están debidamente registrados en el Sistema de Inversión Pública, SNIP, lo que impide coordinar los planes, programas y proyectos con la planificación estratégica de gobierno. Además no hay un registro oficial de ONGs y debido a ello el número, características, ubicación y riesgos intrínsecos no son considerados adecuadamente en las auditorías de la CGC (Banco Mundial, 2013; PEFA, 2013).

4.4. Etapa de Seguimiento y Evaluación

Es la última etapa de la gestión del Ciclo Presupuestario. Esta etapa incluye la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas.

El control gubernamental está integrado por el control interno, que lo realizan las Unidades de Auditoría Interna, UDAI, de las Instituciones; y el control externo que lo realiza la Contraloría General de Cuenta, CGC. Consiste en el seguimiento a la ejecución, conforme el

presupuesto aprobado y sus modificaciones; se enfoca principalmente en la legalidad de la ejecución.

A continuación se presenta el problema principal asociado a esta etapa del ciclo presupuestario.

4.4.1. Inefectivos mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria

Existen muy pocos avances en los procesos de control, auditorías y evaluación del presupuesto, que permitan establecer la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos y en la obtención de resultados. Prueba de ello es que esta es la etapa del ciclo presupuestario que está menos desarrollada en términos normativos y operativos. Es decir, ninguno de los *outputs* generados en los procesos de evaluación de desempeño tiene una vinculación real con el resto de etapas del proceso, no hay evaluaciones de riesgo, no hay sanciones por la ineffectividad en el logro de los resultados y no afecta la asignación de recursos posteriores a las instituciones⁶⁹ (Banco Mundial, 2013).

El ente rector de la fiscalización técnica, administrativa y funcional del Estado es la CGC, con sus brazos operativos dentro de cada institución, en las Unidades de Auditoría Interna, UDAI. Hasta ahora, el enfoque de las auditorías practicadas por la CGC es hacia la verificación del cumplimiento de las normas y a las transacciones individuales, por tanto los hallazgos se centran en problemas de registro y de procesos, y dejan de lado la verificación de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público para el logro de los resultados de gobierno (PEFA, 2013).

En el caso de las UDAI, más del 52% del esfuerzo en auditorías se concentra en procesos financieros en donde prevalece el enfoque transaccional, en identificar problemas de registro, y no el del cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño en la utilización de los recursos públicos (PEFA, 2013). Este enfoque transaccional limita la posibilidad de generar auditorías mas integrales, que observen sistémicamente el control interno de las instituciones y la calidad de la gestión presupuestaria orientada a resultados. Prueba de ello es que cerca del 46% del esfuerzo de auditoría se dedica a auditorías administrativas y menos del 2% a auditorías especiales y a los sistemas (PEFA, 2013).

Con la finalidad de mejorar la información disponible para que las autoridades de gobierno puedan ejercer control de la ejecución presupuestaria, hacer el seguimiento a la gestión y tomar medidas correctivas, en el Decreto 13-2012 se reforzaron los mecanismos de generación de información de la ejecución presupuestaria. Las principales informes para el control son los siguientes:

⁶⁹ Por ejemplo, si los informes mensuales de avance físico y financiero no van según el plan, no pasa nada. Si el Informe de Liquidación Anual del Presupuesto indicara que no se logró ningún resultado según la planificación, no pasa nada. Las asignaciones presupuestarias dependen exclusivamente de cumplir con los procesos de formulación y de las negociaciones políticas.

- Información generada mensualmente por las instituciones que incluye, entre otros, informes de avance físico y financiero; modificaciones presupuestarias; ejecución en renglones controlados de gasto; gastos básicos; convenios de ejecución con ONGs.
- Los Informes Cuatrimestrales institucionales y el Informe Cuatrimestral producido por MINFIN el cual consolida la información del gobierno central y es presentado al Congreso de la República.
- El Informe de Medio Año preparado por MINFIN, el cual describe la gestión presupuestal de los primeros seis meses del año.
- El Informe de Liquidación del Presupuesto Anual preparado por MINFIN luego de finalizado el ejercicio fiscal el cual es auditado por la CGC y es presentado al Congreso de la República.

Sin embargo, la calidad de la información que generan es muy pobre. Los informes cuatrimestrales, que contienen cientos de hojas, sólo contienen colecciones de tablas extraídas del SICOIN, sin análisis ni interpretaciones. El informe cuatrimestral preparado por MINFIN para el Congreso es también una colección de tablas, sin explicaciones, interpretaciones ni referencias. Lo mismo sucede con los informes de Liquidación Anual del Presupuesto que se presenta al Congreso. De cualquier manera, el Congreso lleva más de 5 años de no aprobar el informe de Liquidación Anual del Presupuesto, tal y como se lo requiere el marco regulatorio vigente (PEFA, 2013).

5. Conclusiones

1. **Las rigideces al presupuesto siguen siendo uno de los factores que mas obstaculiza la gestión eficiente del gasto público.** Sin importar qué se logró y la calidad de lo que se logró, el 88% del gasto en el presupuesto anual está ya asignado por ley, sin posibilidad de cambio. Eso resta la oportunidad de implementar mecanismos mas eficientes de asignación presupuestaria, como por ejemplo reducción de asignación de recursos, si no se pasa una prueba ácida de verificación de cumplimiento de resultados, en todas las instituciones.
2. **Los Pactos Colectivos tienen un alto impacto en la asignación de recursos.** Los beneficios monetarios para personal de gobierno, negociados a través de pactos colectivos de condiciones de trabajo, tienen un impacto financiero adicional al sueldo de un 44%. Es decir, por cada empleado que el gobierno central contrate, el costo adicional por beneficios del pacto es de aproximadamente un 44% más del sueldo acordado para pago a ese trabajador. Estos indicadores son los que necesita generar el gobierno para mejor toma de decisiones en este y otro tipo de negociaciones con los sindicatos del gobierno.

3. **No se cuenta con información pública certera sobre la cantidad de plazas y personas laborando en el Gobierno.** Tampoco se conoce con exactitud el número de personas que trabajan para el Estado, pues el uso de los renglones de gasto no permite la contabilización real de estos gastos. De tal cuenta que no se tienen datos exactos para analizar el impacto financiero de los gastos de personal. Se hacen las mejores aproximaciones, pero siempre serán aproximaciones respecto de la realidad de la Administración Pública.
4. **La calidad de la planificación es muy débil.** En la mayoría de los casos revisados en el Presupuesto 2015, la calidad técnica de la planificación por resultados es muy débil, no hay coherencia en los resultados propuestos, no hay vinculación entre resultados y estrategias de intervención (productos y subproductos), no se focaliza el gasto, y hay ausencia de indicadores claros de evaluación.
5. **La implementación operativa de la metodología GpR no ha dado resultados.** Los avances en la implementación de la GpR son débiles debido a que la reforma se contempló aisladamente, es decir únicamente en el ciclo presupuestario, sin considerar los otros elementos con los cuales se relaciona el gasto público en la operativa interna de las instituciones. Por ejemplo: elevado nivel de rigideces del presupuesto que deja poca disponibilidad de recursos para implementar planes; influencia política en la aprobación del presupuesto que modifican la asignación presupuestaria sin vincularla a los planes que la respaldan; elevado uso de las modificaciones presupuestarias que afectan los planes de las instituciones; falta de información financiera estratégica que permita mejor toma de decisiones a los funcionarios; multiplicidad de problemas operativos en los procesos de adquisiciones que dificultan y retrasan la adquisición y uso de los factores productivos; ausencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación de desempeño; no está generalizada la GpR a pesar de la exigencia legal; y finalmente que no hay incentivos ni penalizaciones por el desempeño de las instituciones.
6. **La formulación del presupuesto sigue siendo inercial.** Los presupuestos anuales siguen siendo formulados con base en asignaciones pasadas, de manera inercial, sin evaluación de resultados de los años anteriores. La implementación de la metodología PpR en la fase de formulación ha sido principalmente un ajuste entre lo que la metodología requiere para programar gastos y los gastos que la institución debe continuar pagando.
7. **La poca eficiencia y efectividad del gasto público son problemas altamente complejos.** Si bien se han hecho algunas reformas, no ha habido un cambio profundo en la estructura y funcionamiento del Estado. Las instituciones públicas se caracterizan por una exasperante lentitud para dar respuesta a las necesidades de la sociedad debido a la alta complejidad operativa y burocratización derivada de: (1) la gran cantidad de normas y regulaciones, imponen muchas restricciones a la adquisición, uso y administración de

los factores productivos; (2) la influencia política y manipulación, que ejercen ciertos sectores de poder, en la adquisición y asignación de los factores de producción, limita la atención a los problemas mas importantes de la sociedad; (3) la poca disponibilidad de presupuesto y de fondos públicos derivados de las altas rigideces del gasto limitan seriamente la capacidad de implementar cualquier plan de gobierno; (4) la falta de un sistema de gestión y control interno en las instituciones limita la oorganización y gestión efectiva del trabajo, en lo específico de cada tarea.

8. **Las reformas legales tienen impacto limitado debido a que se diseñan desde una perspectiva aislada o individual.** Las reformas legales que afectan el funcionamiento de las instituciones de gobierno no contemplan los retos de la implementación operativa de las mismas, en donde se conectan con otros procesos, tareas y sistemas, regulados por otras leyes, normas, prácticas y culturas, que no son modificadas para acompañar las reformas. El mejor caso es que ilustra esto es la reciente reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto que pretendía resolver problemas específicos como la deuda flotante, la anomalías en la contatación de ONG's y otros, sin considerar que durante la implementación operativa esas reformas operan con otros procesos, sistemas y tareas, regulados por sus propias normativas. Si esos otros procesos no se modifican para acompañar el la reformas, entonces no se produce el cambio esperado.
9. **La deuda flotante sigue generándose a pesar de las medidas del gobierno para evitarla.** El monto total del pasivo contingente y cuentas por pagar del MICIV asciende a aproximadamente a 5 veces su presupuesto anual. Entre las principales causas de generación de la deuda flotante están: incremento en la suscripción de contratos de obra por modalidad de excepción, cuando se declaran estados de calamidad o desastres naturales; incrementos a los montos originales de los contratos; incremento en los plazos originales de ejecución de los proyectos; desorden administrativo en el registro de gastos denegados que no fueron comprometidos o en el registro simultánea de compromiso, devengado y pago de los gastos; SICOIN no está realizando las verificaciones entre el estado del pre comprometido, el comprometido y el devengado, cuando se registra una transacción.
10. **Procesos de adquisiciones saturados de problemas operativos.** Los procesos de adquisiciones están colmados de problemas operativos que surgen a lo largo de todo el proceso, desde que se inicia hasta que se entrega el bien o servicio. Estos problemas se deben entender con una visión sistémica debido a que las reformas aisladas de unos elementos del sistema (por ejemplo reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto) seguirán teniendo poco o ningún impacto. Las reformas emprendidas por el MINFIN para mejorar la ejecución de los procesos financieros y la transparencia del gasto público, son sólo un parte del problema, no todo el problema. Hasta que no se comprenda que los principales problemas del gasto público son problemas de gestión, no podrán haber propuestas que tengan un impacto real.

11. **No hay enfoque en la rendición de cuentas del gasto público.** No se producen informes sobre la calidad del gasto público en los cuales se analice y explique la gestión, sus resultados y debilidades, y en los cuales se interpreten adecuadamente las cifras estadísticas presentadas. Debido a que los informes no contienen explicaciones o análisis de la data presentada, de los retos para el logro de los resultados ni análisis de las estrategias operativas implementadas, la utilidad de los mismos es limitada y no promueven la transparencia ni la mejora en la gestión de las instituciones.
12. **Los sistemas financieros del Estado tienen enfoque operativo, no de gestión.** SICOIN, GUATECOMPRAS, GUATENÓMINAS y SIGES, son sistemas que están diseñados para uso del operador de los procesos, es decir son eminentemente operativos. No están diseñados para el que dirige, el que toma decisiones, las altas autoridades y la sociedad civil en general. No permiten vinculación con indicadores de desempeño y es muy difícil realizar análisis estratégicos con la información que generan.
13. **Controles débiles en los sistemas financieros del Estado.** No hay certeza sobre la ejecución presupuestaria debido a varios factores, pero se resalta el control débil de los sistemas financieros del Estado para el registro de las transacciones contables del gasto, que se efectúan de manera desordenada y sin controles de cumplimiento de registro en las diferentes etapas de ejecución del gasto: de pre compromiso, compromiso, devengado y pago. Asociado a ello va la poca supervisión sobre la ejecución y registro contable del gasto en sus diferentes etapas (pre compromiso, compromiso, devengado y pago).
14. **Los estados financieros del Estado omiten nivel real de cuentas por pagar.** Si la contabilidad del Estado se basa en las transacciones registradas en el SICOIN, dado el caso del desorden en el registro de la ejecución que ha generado, como consecuencia mas importante, la deuda flotante, se puede concluir que los estados financieros del Estado no incluyen, para el caso del gobierno central, el monto total de las cuentas por pagar y los pasivos contingentes del Gobierno.

6. Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones que deberían observarse y discutirse para mejorar la calidad de la gestión del gasto público y mejorar se desempeñe.

Corto Plazo (6 meses a 1 año)

1. **Eliminación gradual de los ingresos con destino específico.** Conformar una comisión técnica para el análisis de la disminución gradual de varios impuestos con destino específico, con el fin de liberar las asignaciones con cargo a estos ingresos. Se debe incluir en el análisis, cuál ha sido el impacto, logros y resultados, derivados de las asignaciones específicas de ley, para identificar nuevos esquemas de asignación o de liberación gradual de esos ingresos. Específicamente, se sugiere en el corto plazo, la eliminación de las rigideces en impuestos de poca importancia para la recaudación y de poco impacto político para el país. Se entiende que la eliminación de estas asignaciones específicas no implica la desaparición de la obligación del Estado de financiar las mismas. La diferencia es que ahora deberían ser financiadas de acuerdo al orden de prioridades del gasto.
2. **Buscar un nuevo mecanismo de financiamiento de las Clases Pasivas.** Se sugiere elaborar un análisis detallado sobre la sostenibilidad del sistema previsional de los servidores públicos guatemaltecos y una reforma profunda que identifique y proponga nuevos mecanismos de financiamiento y de capitalización individual. El ideal sería que cada trabajador público pudiera abrir una cuenta personal de ahorro para tener asegurado su futuro. Sin embargo, el sistema actual está lejos de ser efectivamente controlado, financiamiento y beneficios que se aprueban. Además, debe iniciarse un proceso de consolidación de todos los sistemas previsionales en el resto del sector público no financiero, a manera de mantener la unidad del sistema.
3. **Implementar procedimientos para monitorear los pasivos contingentes y las deudas por pagar de las instituciones.** Se pretende impulsar la vigilancia constante y la cuantificación real de los pasivos contingentes de las instituciones, a través de procesos específicos para ordenar la administración de contratos, registro de pagos, cuantificación de cuentas por pagar y registro en los sistemas financieros. El propósito principal es monitorear aquellos pasivos que eventualmente puedan hacer presión sobre las finanzas públicas.
4. **Evitar mas incrementos salariales vía Pactos Colectivos.** A pesar de que el tema requiere de un análisis mucho mas detallado, es imprescindible que en el corto plazo y en año electoral, no se aprueben más beneficios adicionales al personal del Estado, pues limitan la disponibilidad de recursos de las instituciones para otras inversiones, agregan

mayor rigidez al presupuesto y refuerzan la dinámica distorsionada de las prácticas de gestión del recurso humano en el gobierno.

5. **Implementar controles más efectivos en los sistemas financieros del Estado para el registro de transacciones de gasto.** Se deben implementar los controles, verificaciones y vinculaciones en los sistemas financieros del Estado y en los otros sistemas de ejecución oficiales (SNIP y GUATECOMPRAS), para ordenar el registro de las transacciones, mejorar la integridad y confiabilidad de la información y mejorar la calidad de los estados financieros del Estado. En el corto plazo es urgente que se realicen los desarrollos informáticos que: (1) impidan el registro en el SIGES de gastos devengados que no fueron comprometidos y pre comprometidos adecuadamente, o que se registre simultáneamente el devengado y el comprometido; (2) que se reporten en SICOIN las transacciones a nivel de subproductos y de insumos para mejorar el control de la gestión por resultados; (3) mejorar el control y la efectividad del gasto en inversión pública, de manera que SIGES verifique el avance físico de las inversiones en el SNIP previo a devengar un pago, y posteriormente reportarlo a nivel de subproducto en el SICOIN.
6. **Eliminar programas asistencialistas que no han demostrado ser efectivos para reducir los problemas originales para los que se crearon.** Iniciar a la brevedad una evaluación a profunda de los resultados que han alcanzado los distintos programas de asistencia social operados desde el MIDES, el MAGA y fondos sociales. En especial, debe eliminarse a la brevedad el programa de distribución de fertilizante y debe evaluarse el impacto social de la entrega de bolsas con víveres a la población.
7. **Fiscalización inmediata de calidad del gasto en Fideicomisos y ONG.** Implementar lo establecido en las modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 13-2013, sobre la incorporación de los Fideicomisos y las Organizaciones No Gubernamentales, que ejecuten fondos públicos, como sujetos de aplicación de lo establecido en la Ley de Compras y Contrataciones (artículo 23), Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 2) y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (artículo 49); por lo tanto a partir del año 2014 están sujetos al cumplimiento de los procesos de compras y contrataciones que manda la ley; mantera y llevar los registros contables, de inversión pública y otros en los sistemas financieros del Estado, realizar todos los informes requeridos, y ser fiscalizados y valuados por la CGC.

Mediano Plazo (1 – 4 años)

1. **Priorizar el pago de la deuda pública desde el momento de la recaudación.** Para evitar la influencia política en la aprobación de presupuesto y de la tesorería necesaria para el pago de la deuda, y evitar caer, eventualmente, en una suspensión de pagos por razones políticas, se debe priorizar el pago del servicio de la deuda desde el momento

de la recaudación, evitando que instancias sujetas al control político del gobierno de turno puedan decidir acerca de este pago.

2. **Impulsar reformas que restrinjan el uso y contratación de nueva deuda pública.** Se requiere de impulsar propuestas legales, normativas y procedimentales para que la contratación de nueva deuda pública se limite a financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos; que sirva como complemento al esfuerzo interno de recaudación y austeridad del gasto; que bajo ninguna circunstancia sea utilizada para financiar gasto corriente y operativo en las instituciones.
3. **Incorporar criterios de desempeño en el otorgamiento de beneficios para el trabajador del Estado.** Implementar un sistema de gestión del recurso humano basado en (1) contratación de trabajadores con base en el mérito y competencias; (2) establecer sistemas de incentivos con base en la generación de resultados específicos y medibles; y (3) terminar relación laboral en caso de que el personal no sea idóneo o no esté generando los resultados respectivos. Temas que son parte de una reforma al servicio civil integral pero que, mientras esta no ocurra, deben ser reformados de inmediato.
4. **Implementar sistema de información de remuneraciones y beneficios del personal del Estado.** Apoyar a la Oficina Nacional del Servicio Civil, ONSEC, en sus capacidades internas, para generar un sistema integral de información de Servicio Civil del Estado, ampliando el mandato de ONSEC a todas las instituciones tanto de Gobierno Central como de las descentralizadas. El propósito es contar con información confiable y actualización estadística del número de plazas de trabajo en el Gobierno; el número de personas contratadas sin importar el renglón de contratación; el monto exacto de los sueldos y beneficios por persona contratada sin importar el renglón de contratación; los beneficios adicionales derivados de pactos colectivos, por plaza de trabajo; la cantidad y clasificación de los pensionados del Estado y los beneficios que reciben; y las aportaciones que realizan los trabajadores activos al sistema de clases pasivas.
5. **Implementar de manera definitiva la Gestión por Resultados.** Si bien se han dado avances importantes en la implementación de la metodología de PPR, aún hace falta mejorar la capacidad de gestión y planificación de las instituciones y generalizarlo a todas las instituciones de gobierno. Específicamente, se requiere de mejoras para: profundizar en el análisis de las problemáticas sociales, y sus causas; diseñar resultados con indicadores claros, medibles y específicos; diseñar estrategias de intervención específicas y focalizadas, vinculadas al resultado que se dese generar; establecer sistemas de gestión interna de las instituciones que permita a los funcionarios directivos controlar y viabilizar la implementación y ejecución de los planes; diseñar y establecer indicadores de desempeño por institución e indicadores de desempeño al nivel mas bajo

dentro de la institución, es decir en lo específico. Estos indicadores son clave para evaluar la calidad, efectividad y eficiencia del gasto público.

6. **Implementar mecanismos de racionalización y optimización del gasto público.** La calidad del gasto público depende también de las relaciones costo-beneficio de los insumos adquiridos por las instituciones de gobierno. Es por ello que se recomienda que se diseñen e implementen sistemas de gestión institucional orientados a la búsqueda de la reducción del gasto por la vía de: detección y eliminación de gastos superfluos, participación en mercados mas competitivos de insumos, negociación de mejores precios, implementación de mejores prácticas en el uso de insumos básicos (agua, luz, teléfono, combustible, etc.) y todos aquellos mecanismos que tengan impacto en la relación costo beneficio de los insumos que compran las instituciones.
7. **Implementar unidades especializadas de evaluación de gasto público ex ante y ex post.** En el corto plazo se pueden integrar fuerzas de tarea especializadas que realicen las evaluaciones de la efectividad y eficiencia del gasto en dos momentos: primero, en el momento que se aprueba el presupuesto para determinar la factibilidad administrativa, financiera y técnica de cada programa y/o programas estratégicamente seleccionados; posteriormente, al finalizar el ejercicio fiscal, la unidad especializada realizará la evaluación ex post de la ejecución de cada programa, incorporando los criterios de la evaluación ex ante. En el mediano plazo esta iniciativa se puede vincular al sistema de evolución del desempeño y gestión del gasto público.
8. **Desarrollar la capacidad de fiscalización centrada en la calidad del gasto.** Institucionalizar metodologías de auditoría gubernamental que permitan un efectivo control de la probidad y especialmente de la calidad del gasto público mediante el fortalecimiento de la auditoría gubernamental, implementando criterios de focalización del gasto, aplicados en todas las auditorías que se ejecuten en un mismo período.
9. **Asignación de recursos presupuestarios con base en evaluaciones de auditoría gubernamental.** Esto significa fortalecer e instrumentar los resultados de las auditorías gubernamentales, con base en la Gestión por Resultados, en los procesos de planificación, monitoreo y evaluación del desempeño institucional. Esto se logra a través de planes de auditoría gubernamental basado en gestión por resultados utilizando como insumo el proceso presupuestario.

Largo Plazo (Más de 4 años)

1. **Eliminar definitivamente las asignaciones con destino específico y evitar nuevas asignaciones específicas.** Modificar las leyes ordinarias que dan vida a asignaciones específicas para liberar todas aquellas asignaciones que no tienen carácter

constitucional.. Adicionalmente, se debe evitar la aprobación de nuevos impuestos que contengan asignaciones específicas, tal y como sucedió con el Decreto Ley 22.2014, en donde se aprobaron tres nuevos impuestos (regalías mineras, telefonía celular y cemento) y también as asignaciones específicas a cada ingreso, con excepción del impuesto a la telefonía, que no tiene asignación específica.

2. **Implementar un nuevo sistema de financiamiento de las Clases Pasivas.** El ideal debe ser un sistema auto sostenible, de capitalización individual, en un mercado de pensiones competitivo, en el que las pensiones de los trabajadores públicos no dependan de los ingresos del Estado. Se debe tener control de la vinculación entre los aportes recibidos con los beneficios aprobados. Se deben establecer mejores controles operativos y de gestión del sistema: en número de cotizantes; identidad de los cotizantes; edad en la que pueden jubilarse; años de servicio; número y monto exacto de los beneficios que recibe cada cotizante; controlar los beneficios que se aprueban, entre otros. Además, como se mencionó antes, de un sistema que integre a todos los sistemas que hoy se encuentran fragmentados en muchas instituciones del sector público no financiero.
3. **Implementar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del gasto público.** Se debe diseñar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del sector público, para cada institución y para cada programa, que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto. Este sistema de indicadores debe estar asociado al logro de los resultados estratégicos e institucionales del gobierno, y debe ser parte de una evaluación económica y social del gasto, que incluya también evaluaciones técnicas, administrativas y financieras, mediante metodologías uniformes para todo el Estado. Las asignaciones presupuestarias deben realizarse tomando en cuenta el desempeño de estos indicadores, en cada programa de gobierno.
4. **Generar una “cultura” de la medición del desempeño institucional y de las personas.** Se debe conformar un sistema de gestión del sector público en su conjunto que se desarrolle progresivamente y retroalimente los cambios institucionales y cambios en los órganos de control gubernamental. Los cambios legislativos no son suficientes. La verdadera transformación implica afectar las organizaciones, los procesos, los sistemas y sobre todo, los recursos humanos responsables de su operación. Un sistema de indicadores de desempeño, como se mencionó anteriormente, propicia propicia una gerencia por resultados, que se convierte en la “cultura dominante” y con ello se le da relevancia a la medición constante del desempeño y control de la gestión.

ANEXOS

Anexo 1. Rigideces del Presupuesto de la Nación, actualizado a 2015

| Tipo de rigidez | Justificación legal | Rigidez por | | % |
|---|--|-------------|-------|---|
| | | Ingr eso | Gasto | |
| Prestaciones sobre nómina salarial: • Clases pasivas | Constitución Política de la República, Artículo 114. Decreto 63-88 Ley de clases pasivas civiles del Estado, Artículo 18. | | X | 0.26% de los ingresos corrientes ⁷⁰ |
| Asignación a Municipalidades | Constitución Política de la República, Artículo 257 | X | | 10% de Ingresos Ordinarios ⁷¹ |
| | Ley del impuesto al valor agregado, IVA, Decreto No. 27-92 del Congreso de la República, Artículo 10. | X | | 1.5% del 12% de la recaudación del IVA |
| | Ley del impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo. Decreto No. 38-92, Artículo. 23 | X | | • 70% del impuesto a la distribución del combustible |
| | Ley del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. Decreto No. 70-94, Art. 6 al 9. | X | | • 70% del impuesto a la circulación de vehículos terrestres. • 20% del impuesto a la circulación de vehículos marítimos. • 30% del impuesto a la circulación de |

⁷⁰ Monto asignado en el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el año 2015, Decreto 22-2014.

⁷¹ 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 (Art. 25 AG 540-2013).

| | | | | |
|--|--|---|--|---|
| | | | | vehículos aéreos. |
| | Ley del impuesto único sobre inmuebles. Decreto No. 15-98, Artículo 2. | X | | 10 por millar a las Municipalidades ⁷² . |
| | Decreto 31-81 Impuesto a la Exportación del Banano. | X | | 2 centavos por cada caja de banano de 20 kilos |
| Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: financiamiento de los proyectos de inversión de los Consejos de Desarrollo. | Ley del impuesto al valor agregado, IVA Decreto No. 27-92 del Congreso de la República, Artículo. 10 Artículo 229 de la Constitución Política de la República de Guatemala. | X | | 1% del 12% del IVA |
| Funcionamiento del Estado: | | | | |
| Universidad de San Carlos | Constitución Política de la República, Artículo 84. | X | | 5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado ⁷³ . |
| Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico de Guatemala | Constitución Política de la República, Artículo 91. | X | | 0.75% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios ⁷⁴ del Estado para el deporte federado |
| Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes | Constitución Política de la República, Artículo 91. | X | | 0.75% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios ⁷⁵ del Estado para educación física, deportes escolares y no federados. |

⁷² La mayoría de las municipalidades se encarga directamente de esta recaudación.

⁷³ 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 (Art. 25 AG 540-2013).

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*

| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| Organismo Judicial | Constitución Política de la República, Artículo 213. | X | | No menor al 2% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios ⁷⁶ . |
| Corte de Constitucionalidad | Constitución Política de la República, Artículo 268. | X | | No menor al 0.1% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios ⁷⁷ . |
| Superintendencia de Administración Tributaria, SAT. | Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto No. 1-98. Artículo 33. | X | | 2% del total de los impuestos recaudados por la SAT deben transferirse a esta entidad para su funcionamiento normal |
| Contraloría General de Cuentas, CGC. | Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto No. 31-2002. Artículo 32. | X | | 0.70% de los ingresos ordinarios del Estado, determinados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado ⁷⁸ . |
| Funcionamiento de departamento de tránsito de la Policía Nacional Civil, PNC, la Marina Nacional y para la Dirección de Aeronáutica Civil, DGAC. | Ley del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. Decreto No. 70-94, Art. 6 al 9 | X | | De la recaudación del impuesto: <ul style="list-style-type: none"> • 20% del impuesto al transporte terrestre para la PNC. • 10% del transporte marítimo a la Marina Nacional • 50% del transporte aéreo a la DGAC. |
| Tribunal Supremo Electoral | Ley Electoral de Partidos Políticos, Decreto 1-85. | X | | No menor al 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios ⁷⁹ . |
| Instituto Nacional de Bosques, INAB. | Decreto No. 101-96. Artículo 21. Ley Forestal. | | X | 10% del monto global del rubro de gastos de administración que se apruebe para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación |
| Escuela Nacional Central de Agricultura | Constitución Política de la República, Artículo 79. | X | | 5% del presupuesto del Ministerio de Agricultura. |

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid.

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT. | Ley de supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. | X | | 33% del Impuesto de Salida del país. |
| Dirección de Aeronáutica Civil | Ley de supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. | X | | 27% del Impuesto de Salida del país. |
| Ministerio de Cultura y Deportes | Ley de supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. | X | | 4% del Impuesto de Salida del país. |
| Comisión Nacional de Áreas Protegidas | Ley de supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. | X | | 4% del Impuesto de Salida del país. |
| Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | Ley Reguladora del uso y captación de señales vía satélite y su distribución por cable, Artículo 16. | X | | 100% de la recaudación. |
| Gasto social: | | | | |
| Financiamiento de programas de gasto en las áreas de seguridad alimentaria, educación primaria y seguridad ciudadana. | Ley del impuesto al valor agregado, IVA Decreto No. 27-92 del Congreso de la República, Artículo 10. | X | | 1.5% del 12% de la recaudación total del IVA. |
| Financiamiento de los Fondos Sociales para inversión en el área rural. | Ley del impuesto al valor agregado, IVA Decreto No. 27-92 del Congreso de la República, Artículo 10. | X | | 1% del 12% de la recaudación total del IVA. |

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| Programas de vivienda popular | Ley del impuesto específico a la distribución de cemento. Decreto No. 79-2000, Artículo 2. | X | | 100% de la recaudación del impuesto. |
| Fondo privativo para el Mantenimiento de la red vial, del Ministerio de Comunicaciones. | Ley del impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo. Decreto No. 38-92, Artículo 23. | X | | Del total del impuesto se establece que se asigna el monto de 1.00 Quetzal por cada galón. |
| Gastos de salud preventiva y curativa, a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. | Ley de tabacos y sus productos. Decreto No. 61-77. Reformado por el Decreto No. 65-2001, Art. 6 | X | | 100% de la recaudación del impuesto. |
| Programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. | Ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas. Decreto No. 21-04, Artículo 25. | X | | 15% de la recaudación total |

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Evolución de las rigideces del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

| Categoría de rigidez | % de los Ingresos Corrientes 2006 ⁸⁰ | % del Presupuesto Total 2011 ⁸¹ | % del Presupuesto total 2014 ⁸² |
|--|---|--|--|
| Aportes constitucionales (excluyendo Municipalidades y Consejos de Desarrollo) | 6.7% | 5% | 9% ⁸³ |
| Aportes a municipalidades | 11.22% ⁸⁴ | 9% | |
| IVA - Paz | 9.1% | 5% ⁸⁵ | 15% ⁸⁶ |
| Aportes con destino específico | 9.6% | 24% ⁸⁷ | 15% |
| Servicio de la Deuda | 28.2% | 14% | 14% |
| Sueldos y Salarios | 22.7% | 23% | 27% |
| Clases Pasivas | 6.5% | 6% | 6% |
| Nivel total de rigidez | 94.02% | 86% | 86% |

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2009), Banco Mundial (2013) y ATAL (2013).

Anexo 3. Ejemplos de las debilidades metodológicas en la definición de resultados en los Presupuestos Institucionales aprobados

| Tipo | Institución | Presupuesto Aprobado | Principales debilidades ⁸⁸ |
|---|-------------|----------------------|---|
| Incrementar de 151,000 en el año 2015 a 157,000 en el año 2017 las acciones de recursos humanos y pensiones de los servidores públicos y exservidores públicos. | ONSEC | Q35,030,000 | No identifica el cambio a lograr. |
| | | | No tiene población objetivo identificada |
| | | | No tiene indicador de medición del resultado. |
| | | | No tiene población priorizada elegible. |
| Para el 2017 se habrá reducido en un 5.5% la incidencia criminal. | MINGOB | Q3,124,459,670 | No se sabe cuánto es el cambio: 5.5% de cuánto, o cuál es la línea base de la que se parte. |

⁸⁰ "Rigideces y Espacios Fiscales en América Latina", CEPAL, 2009

⁸¹ "Hacia una mejor calidad del gasto público. Revisión del Gasto Público" Banco Mundial, 2013.

⁸² "Análisis del Proyecto de Presupuesto de General de Ingresos y Egresos del Estado, 2014", ATAL, 2013.

⁸³ Incluye aportes a Municipalidades según mandato de la Constitución.

⁸⁴ Incluye aportes Según la constitución y Leyes ordinarias.

⁸⁵ No incluye aportes a Municipalidades.

⁸⁶ Incluye aportes a Municipalidades derivados de leyes específicas.

⁸⁷ Incluye aportes institucionales específicos, aportes con destino específico y aportes para Consejos de Desarrollo.

⁸⁸ Esta evaluación se hace con base en los criterios técnicos definidos por la metodología de planificación y presupuesto por resultados establecida en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN, 2013.

| | | | |
|--|---------|----------------|---|
| | | | No tiene población elegible identificada. |
| | | | No hay una priorización de hechos criminales que se desean resolver para generar el cambio del indicador. |
| | | | El indicador de resultado no tiene una naturaleza definida. No se sabe qué mide. |
| Para el 2015 los adolescentes y jóvenes forman parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia (Resultado Estratégico de Gobierno) | MIDES | Q49,686,526 | No se define el cambio que se quiere lograr. |
| | | | No hay indicador de resultado. |
| | | | No hay plazo específico para el logro del resultado. |
| | | | No hay población priorizada para generar el cambio. |
| Para el 2017 se ha incrementado la tasa de promoción de los estudiantes del nivel primario del sector oficial, del 87% al 87.8% | MINEDUC | Q6,694,085,351 | El cambio del indicador es muy pequeño respecto del monto invertido. |
| | | | No hay población priorizada. |
| Para el 2015 los créditos para implementación de proyectos productivos se han incrementado. | MAGA | Q 159,072,583 | No hay cambio identificado que se desea lograr. |
| | | | No se establece un período para el logro de los resultados. |
| | | | No hay población elegible. |
| | | | No hay indicador de medición del resultado. |

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 4. Principales fortalezas y debilidades del gasto público

Recuadro 1: Principales fortalezas y debilidades de la gestión de las finanzas públicas, según evaluación PEFA (2013) al ejercicio fiscal 2011.

Fortalezas:

1. Se incorporan los clasificadores internacionales en materia de información pública internacional, por ejemplo las CFAP, y se mantiene la compatibilidad con los clasificadores presupuestarios según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI.
2. Mediante cambio legal (Decreto 22-2010. Modificaciones al Código Municipal) se modifican las normas del procedimiento para entrega del cálculo de las transferencias a los municipios, con lo cual se mejora la vinculación plan presupuesto al tener la información disponible antes de presentar sus presupuestos a los Concejos Municipales.
3. Implementación de la metodología de Gestión por Resultados, para fortalecer la relación plan-presupuesto y darle mayor credibilidad al presupuesto como instrumento de gestión.

Debilidades:

1. Crecimiento de la denominada “Deuda Flotante” fue identificado como un problema hasta el año 2012. Estos montos no se conocen, por lo tanto no se incluyen en las estimaciones de deuda, ni en los estados financieros del Gobierno ni en las cuentas por pagar. Debería incluirse en el Presupuesto Anual ya que afectan los niveles de endeudamiento.
2. Se ha descontinuado la práctica de hacer análisis de sostenibilidad de la deuda, salvo el caso del Plan de Seguridad Alimentaria que hace previsiones de gasto futuro.
3. Elevado número de modificaciones presupuestarias durante la ejecución, y el atraso en los pagos que esto genera, afecta la credibilidad del presupuesto.
4. La información estadística oficial generada por el MINFIN carece de análisis para evitar evidenciar las debilidades presupuestarias, así como los riesgos financieros generados por las entidades descentralizadas, autónomas y municipales.
5. Pocos planes cuentan con estimaciones de costos detallados por categoría económica; la técnica de costeo está basada en gasto recurrentes y proyecciones inerciales con pocos vínculos a estrategias sectoriales.
6. La planificación multianual que requiere la GpR está implementada solamente a nivel de asignar techos presupuestarios de gasto multianual, pero no cuenta con un marco normativo fiscal.
7. Se mantiene la desarticulación entre gestión del presupuesto y necesidades sectoriales. Debido al elevado número de problemas durante los procesos de ejecución de gasto público, los recursos que gasta el gobierno no logran subsanar los problemas sociales hacia los cuales deben ser enfocados.
8. Las evaluaciones y auditorías de las finanzas públicas se centran en la parte procedimental del gasto, en el cumplimiento de la norma operativa y de la transacción, generando hallazgos de tipo procedimental. Ni el Congreso ni la CGC se pronuncia sobre la eficiencia, efectividad y calidad del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

1. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2012). ***Análisis del Pacto Fiscal para el Cambio.***
2. Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo –ATAL- (2013). ***Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2014.***
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-
 - (2000). ***Productividad del sector público. evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala.***
 - (2005). ***Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina.***
 - (2009). ***Rigideces y espacio fiscal en América Latina, un estudio de experiencias compradas.***
 - (2014a). ***Balance Económico Actualizado: América Latina y el Caribe.***
 - (2014b). ***La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe.***
 - (2014c). ***La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica.***
 - (2014d). ***Servicio Civil en América Latina y el Caribe.***
 - (2015). ***Financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media.***
4. Asociación de Estudios Económicos y Sociales –ASIES- (2003). ***Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, Equitativo y transparente. Retos y recomendaciones.***
5. Banco Mundial (2013). ***Hacia una mejor calidad del gasto. Revisión del gasto público en Guatemala.***
6. Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. (2013). ***Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas, PEFA.***
7. Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda –MICIVI- (2012). ***Informe sobre los compromisos de obra ejecutada no pagada, hasta 2011.***
8. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- (2014). ***La amenaza de los pactos colectivos en el sector público.***

9. Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN–

----- (2013). ***Manual de Clasificaciones Prespuestarias para el Sector Público de Guatemala. 5ta Edición.***

----- ***Reporte de Operaciones de Crédito Público.***

<http://dcp->

web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte_Operaciones_Credito_Publico.pdf

Legislación y otros documentos legales

1. Decreto Ley 13-2013. Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley Orgánica de la Contraloría, Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT.
2. Decreto Ley 22-2014. Ley de Impelmentación de Medidas Fiscales, Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2015 y Aprobación del Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014.