



¡Marcando el rumbo!

Propuesta de modificaciones al Proyecto de Presupuesto 2016

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

Guatemala, octubre de 2015

CONTENIDO

Introducción	2
1. Presupuesto 2016.....	3
2. Presupuesto de Ingresos	6
3. Análisis sectorial de la Propuesta de Presupuesto de Gastos	8
3.1. Educación	8
3.2. Seguridad	11
3.3. Salud.....	14
3.4. Programas Sociales	19
3.5. Secretarías de la Presidencia.....	19
3.6. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	20
3.7. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	22
4. Mayor fiscalización a los fondos que reciben los Consejos Departamentales de Desarrollo	22
5. Conclusiones y Recomendaciones	26

Introducción

El presupuesto es la herramienta para materializar las políticas públicas y lograr los resultados que necesita el país (mejor educación, mejor salud, mayor inversión, entre otros) Sin embargo, la próxima administración se verá con un problema de recursos (en realidad todas las administraciones deben de hacer el mejor uso de los recursos limitados) y por lo tanto, deberá tener muy claras sus prioridades con el fin de utilizar de la mejor forma los recursos que se tienen.

Este documento tiene como objeto aportar a la discusión del proceso de aprobación del presupuesto, a fin que para el 2016 se tenga un presupuesto acorde a la realidad macroeconómica del país pero que sea suficiente para que el gobierno pueda tener resultados importantes en su primer año de gobierno. Los supuestos que se tomaron en cuenta fueron los siguientes:

- a) Por el lado del ingresos:
 1. Se debe contar con un nuevo diseño de la SAT para promover su eficiencia y transparencia.
 2. No existirá una reforma tributaria en 2016, tal y como lo han prometido ambos candidatos.
 3. Si bien se contratará deuda, está deberá estar orientada a proyectos que sean rentables.

b) Por el lado de los gastos:

1. Se adapta el presupuesto a los temas estratégicos para el desarrollo del país (Agenda de Desarrollo).
2. Se busca orientarse en base a resultados. Los programas de asistencia se han ejecutado durante 8 años y éstos no han tenido los resultados esperados: misma desnutrición crónica y cobertura educativa, los programas son clientelares.
3. La cobertura y calidad de salud y educación son malos a pesar que se gasta más, pero en incrementos salariales masivos debido a los últimos pactos colectivos. Se debe evaluar su renegociación.
4. No se evalúa la obra que ejecutan los Consejos de Desarrollo, ni sus resultados. Tampoco existe coordinación con las políticas sectoriales.

c) Por el lado de la mejora en la ejecución

1. Se requieren datos e información, así como mediciones para rendir cuentas por lo que en 2015 se debe realizar un censo y encuestas de victimización.
2. Se debe elaborar un censo de empleados públicos.

El documento se divide en cuatro secciones. La primera sección incluye datos generales del presupuesto que permiten dar un contexto a la discusión. La segunda sección incluye un análisis de los ingresos esperados para el año 2016. La tercera sección muestra el análisis sectorial de educación y salud (por ser dos de las entidades sociales con mayor presupuesto), el presupuesto del Ministerio de Gobernación, los Consejos de Desarrollo y el Ministerio de Comunicaciones. La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

1. Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto 2016 asciende a Q72,430 millones, lo que implica un aumento de 2.6% en comparación con el presupuesto del año anterior, un aumento que aparenta ser relativamente moderado si no se toma en cuenta el incremento del 5.4% entre 2014 y 2015 y el aumento del 12.5% entre 2011 y 2012.

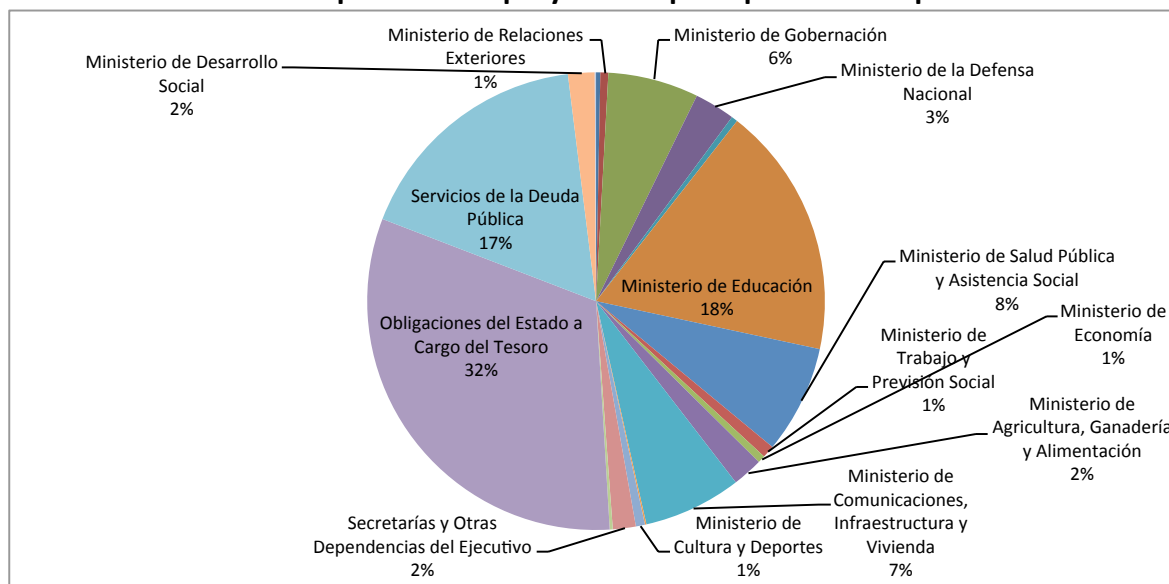
En el presupuesto de 2016, el 64% se destina a funcionamiento, 18% a inversión y 17% al servicio de la deuda. Lo anterior es un indicativo de la rigidez que tiene el presupuesto y que tiene una implicancia en su capacidad para el logro de metas.¹

Dentro del presupuesto de la Administración Central, es el Ministerio de Educación el que más peso tiene dentro del proyecto de presupuesto para el año 2016, con una asignación del 18%, seguido por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (8%), el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (7%) y el Ministerio de Gobernación, con una

¹ El 81% del presupuesto ejecutado en el 2014 fue en gastos rígidos. CIEN, 2015.

asignación del 6% del presupuesto total (ver Gráfico 1). Debe mencionarse que esta composición se asemeja a los presupuestos de años anteriores, lo cual no sorprende por la característica inercial del proceso de elaboración del presupuesto.

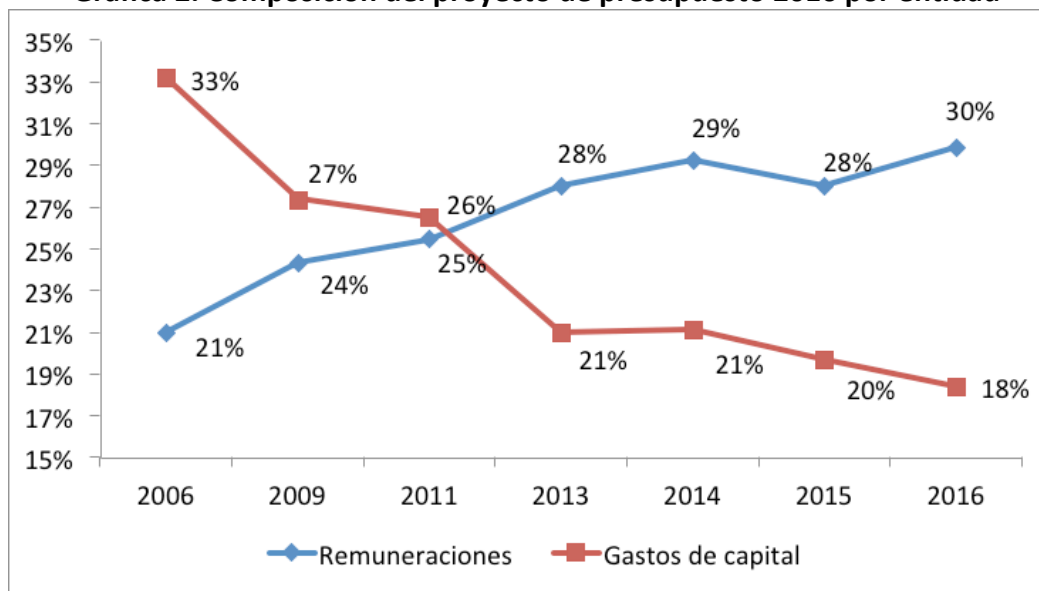
Gráfica 1. Composición del proyecto de presupuesto 2016 por entidad



Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Presupuesto 2016.

Existe un aumento sostenido al que debe prestarle una particular atención, y es el aumento en el gasto por remuneraciones del personal en el sector público.

Gráfica 2. Composición del proyecto de presupuesto 2016 por entidad



Fuente: elaboración propia a partir del Proyectos de Presupuesto para los años indicados en la gráfica.

En la Gráfica 2 se observa que la proporción de remuneraciones respecto del presupuesto total se ha incrementado de forma sostenida, pasando de 21% en el año 2006 a 30% en la propuesta de presupuesto del año 2016. Por lo contrario, la proporción de gasto de capital respecto del presupuesto total se ha ido reduciendo año con año. Una pregunta que se debe responder es si el aumento en personal o en incrementos salariales tienen un efecto directo en el logro de objetivos.

En la Tabla 1 se puede observar la cantidad de personal programado (es decir la cantidad de personal que se programa en la propuesta de presupuesto) para el período 2012-2016. El Ministerio de Educación es el que posee una mayor cantidad de personal (representa el 62% del total de personal de la Administración Central). Le sigue el Ministerio de Gobernación (13.4%), el Ministerio de la Defensa (8.3%) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.7%). El aumento de la proporción que representa las remuneraciones respecto del total del presupuesto se puede explicar por dos motivos: a) aumento de personal y b) aumento en el promedio de las remuneraciones de cada personal contratado (es decir aumento en salarios y/o bonificaciones u otros beneficios monetarios). En la Tabla 1 se puede notar que si bien la cantidad de personal aumentó 10.2% (de 297,832 en el año 2012 a 328,176 en el año 2016), también aumentó en 30.5% el promedio de ingresos pagados a cada funcionario: de Q50,510 anuales por cada trabajador en el año 2012 a Q65,926 anuales por trabajador en el año 2016.). Lo anterior crea la necesidad que para analizar recortes al presupuesto necesariamente se tiene que analizar el rubro de remuneraciones, rubro que suele ser extremadamente rígido y que resta margen de maniobra para el reacomodo de recursos. Particular atención deberán recibir los pactos colectivos que hacen que el gasto en remuneraciones sea aún mayor cada año, lo cual no necesariamente ha traído consigo mejoras en la prestación de servicios sociales para la población.

Tabla 1. Personal en cada institución y remuneraciones

	2012	2013	2015	2016
Presidencia de la República	1,246	1,243	1,267	1,275
Ministerio de Relaciones Exteriores	748	785	802	839
Ministerio de Gobernación	33,058	34,534	41,101	43,830
Ministerio de la Defensa Nacional	21,414	23,896	27,232	27,256
Ministerio de Finanzas Públicas	1,422	1,423	1,513	1,502
Ministerio de Educación	198,172	202,507	202,388	204,653
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	23,872	24,472	24,990	25,273
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	840	929	956	961

Ministerio de Economía	453	452	458	458
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,247	1,413	1,513	1,385
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,751	6,732	6,392	6,365
Ministerio de Energía y Minas	344	344	342	340
Ministerio de Cultura y Deportes	2,642	2,786	3,524	3,548
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	4,745	5,268	5,840	6,063
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	523	523	527	552
Ministerio de Desarrollo Social	0	2,366	3,886	3,520
Procuraduría General de la Nación	355	356	356	356
Total Personal	297,832	310,029	323,087	328,176
Remuneraciones	Q15,043,600,000	Q16,593,600,000	Q19,813,000,000	Q21,635,300,000
Ratio Remuneración/ personal	Q50,510	Q53,523	Q61,324	Q 65,926

Fuente: elaboración propia a partir del Proyectos de Presupuesto.

2. Presupuesto de Ingresos

Mucho se ha discutido acerca de la sobre estimación de las metas de recaudación tributaria durante el actual período de gobierno. Discusión que ha dejado de lado el análisis de la recaudación en un horizonte más amplio de tiempo. Si bien las metas de recaudación utilizadas para el análisis presupuestario han sido sobre estimadas de manera consistente en los años recientes, la recaudación observada sigue mostrando un comportamiento altamente inercial, solamente perturbado por las distintas reformas tributarias a lo largo del tiempo. En general, más allá de los cambios en la estructura de la recaudación inducidos por estas reformas tributarias, la recaudación sigue muy de cerca lo que sucede con los distintos comportamientos del Producto Interno Bruto.

En promedio, la mayor parte de los elementos de la recaudación nominal crecen en función de la tasa de crecimiento del PIB y de la inflación observada, salvo por el caso de los derechos arancelarios y el IVA sobre las importaciones, los cuales fluctúan en función del precio medio de las importaciones y el tipo de cambio. En tal sentido, dadas las perspectivas

económicas mundiales de crecimiento económico, tasas de interés y precios de los principales productos de importación y exportación, no se esperan cambios dramáticos en 2016 respecto de los tres años anteriores. Razón por la cual sería bastante probable que los distintos componentes de la recaudación tributaria mantengan durante 2016 la tendencia que han observado en los años recientes.

Si bien el caso de *La Línea* amerita un estudio detallado del impacto de la defraudación tributaria y el contrabando sobre la recaudación de derechos arancelarios e IVA sobre importaciones, al no existir información detallada acerca de la gravedad del problema, resulta muy complicado establecer el impacto específico de la misma sobre la recaudación, así como el impacto que podría tener una eventual reestructuración interna de la SAT. De esa cuenta, asumiendo que durante el 2016 no suceda nada significativo con la capacidad de fiscalización de la SAT o una reestructuración administrativa, y a manera de cálculo rápido, sin entrar en grandes sofisticaciones técnicas para determinar el comportamiento individual de la recaudación de cada impuesto, se esperaría que la recaudación nominal crezca, como mínimo, en 2016 entre 5% y 6% (en función de una tasa esperada de inflación entre 2% y 2.5% y un crecimiento real de la economía entre 3% y 3.5%).

De esa cuenta, partiendo de una recaudación estimada de Q 50.4 millardos en 2014, se esperaría que por puro efecto de la inflación (2% aproximadamente en 2015) y crecimiento económico (3.5% aproximadamente en 2015) la recaudación para el año 2015 debería alcanzar los Q 53 millardos. Según estimaciones recientes de la SAT, la recaudación esperada para finales de 2015 se espera alcance unos Q50.4 millardos, una brecha estimada alrededor de los Q2 millardos. Partiendo de esta estimación, se esperaría que la recaudación tributaria alcance unos Q 54 millardos para el 2016, de acuerdo a los factores explicados en el párrafo anterior. Estimación que coincide, a grandes rasgos, con la estimación de ingresos consignada en el presupuesto. Meta que no parece difícil de lograr en la medida que la administración tributaria no se siga debilitando y se logre una reorganización interna efectiva. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto existe un bolsón de Q1.5 millardos que se explica debido a mejoras en eficiencia en la recaudación, lo cual genera dudas sobre si se podría lograr obtener esa cantidad si no se hacen reformas de fondo.

El proyecto de presupuesto consigna un déficit fiscal de un 1.9% del PIB que, si bien podría ser financiado con emisión de bonos internos o colocación de deuda externa, no tiene plena justificación en base a la calidad y eficiencia actual del gasto público. De esa cuenta, se recomienda reducir el déficit fiscal proyectado a menos del 1.5% del PIB para el 2017; 1% para el 2018; 0.5% para el 2019, y; 0% para el 2020. Recorte que, primordialmente debe provenir de una reducción en gastos de funcionamiento, despilfarro, corrupción e ineficiencia en la ejecución del gasto.

3. Análisis sectorial de la Propuesta de Presupuesto de Gastos

a. Educación

Los desafíos educativos más importantes, los cuales se reportan en los estudios y análisis más recientes son: a) Insuficiente cobertura en la preprimaria y en el ciclo básico del nivel medio; b) Elevado porcentaje de fracaso escolar, debido a la alta repitencia y abandono escolar; c) Deficiencias importantes en el aprendizaje de los estudiantes, que se constatan por los resultados logrados por los alumnos en las pruebas nacionales, que se realizan a estudiantes de la primaria, así como a los de básicos y graduandos del diversificado. En las últimas pruebas realizadas a los estudiantes de sexto grado el 46% alcanza el nivel esperado en matemática al concluir la primaria y el 36% logra el nivel en lectura. En cuanto a los graduandos, el 27% alcanza el nivel esperado en lectura al graduarse, y solamente 8.5% en el área de matemática.

Esto refleja que el sistema educativo no está cumpliendo con su objetivo de formar a los niños y jóvenes guatemaltecos con las competencias para la vida y el mundo laboral que requieren para ser ciudadanos exitosos y personas que alcanzan su máximo desarrollo humano. Uno de los elementos clave en el proceso educativo es la preparación del docente. Según las pruebas diagnósticas a los docentes que optan a una plaza, el sistema a lo largo de los años había generado un sistema de formación de docentes con graves deficiencias y un proceso de selección que no ha llevado a contratar a los más capacitados.

Para lograr una mejorar en la cobertura y la calidad de la educación, los tres temas más relevantes recomendados por CIEN en la Agenda de desarrollo son:

- 1) Ampliar la cobertura de preprimaria
- 2) Mejorar la eficiencia interna
- 3) Crear una estrategia y su ejecución de ampliación de cobertura de secundaria

***Visión del sector**

Un país con mejores indicadores educativos debido a una gestión más eficiente de los recursos físicos, financieros y humanos del Ministerio de Educación. Hacia el final del año se espera haber tomado decisiones y enfocado las acciones para aumentar la cobertura en la preprimaria, mejorar la eficiencia del sistema reduciendo la repitencia y la deserción, así como mejorando la administración del recurso humano docente, habiendo implementado acciones enfocadas a la selección de maestros por mérito e incorporado elementos para la implementación de una carrera docente que cuente con evaluación del desempeño.

***Prioridades para el 2016**

- 1) Diseñar e implementar una estrategia de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación preprimaria
- 2) Fortalecer las capacidades de los docentes
- 3) Llevar a cabo una reestructuración del sistema actual con el objetivo de mejorar la gestión de los programas y direcciones departamentales para asegurar el uso más eficiente de los recursos físicos, humanos y financieros y promover la participación

de los padres de familia.

****Justificación de recorte y montos***

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q. 12,887.6 millones para el Ministerio de Educación -MINEDUC- (17.8% del presupuesto total y la mayor asignación que se realiza a los distintos ministerios).

El principal rubro de gasto en el proyecto de presupuesto del Ministerio de Educación para 2016 es el de Salarios y Remuneraciones, que asciende a 81.3% del total incluyendo al personal en los renglones 011, 021, 022, 29 y 031. Es de resaltar que en el período mencionado éste fue el rubro principal de crecimiento. En los últimos tres años se otorgaron incrementos salariales de 30 por ciento, derivados de lo establecido en el Pacto Colectivo, de la forma siguiente:

- En 2013 – 8%
- En 2014- 10%
- En 2015 – 12%

Si se compara con el indicador de inflación, que en 2013 fue 4.3%, en 2014 3% y en 2015 se espera cierre en 2% (suma: 9.3%), el aumento de 30% lo supera significativamente. Esto implica que se ha dado un importante aumento salarial en términos reales, que ha permitido los salarios de los docentes guatemaltecos se acerquen e incluso superen a las remuneraciones promedio de los docentes en los países de Centroamérica. Por otra parte, es de resaltar que los aumentos salariales no han estado vinculados a la calidad de la educación, la cual se verifica, entre otros criterios, por medio de los resultados de las pruebas nacionales formuladas a los alumnos de los distintos niveles educativos.

Una deficiencia detectada en el presupuesto asignado al MINEDUC en los últimos años y que se manifiesta de la misma manera en el proyecto de presupuesto 2016 es la carencia o insuficiencia de recursos para financiar programas y estrategias relacionadas con la calidad educativa. Por ejemplo, en el proyecto de presupuesto no se han programado fondos para la dotación de recursos tecnológicos a los centros educativos; la introducción de la tecnología en los centros educativos es uno de los rubros que se ha dejado de financiar por la insuficiencia de recursos. Asimismo, no se han programado fondos para implementar el acompañamiento pedagógico, denominado el Sistema nacional de acompañamiento escolar, SINAES. Según datos del Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad, responsable de la implementación de dicho sistema, se requerirían al menos Q. 300 millones para el primer año, conforme al modelo que se ha propuesto. Aunque se requiere también un marco legal que ampare el nuevo sistema de acompañamiento escolar, la carencia de fondos ha retrasado la estrategia de acompañamiento pedagógico, que viene a ser clave para el fortalecimiento de los centros educativos y del aprendizaje de los estudiantes.

***Propuesta de reasignación de fondos en MINEDUC**

La educación debe ser una de las prioridades de la próxima administración. Sin embargo, dada la escasez de recursos para el próximo año se sugiere una disminución de Q519.4 millones del presupuesto del MINEDUC, lo que equivaldría a un presupuesto total de Q12,368.40, que es similar al presupuesto que obtuvo en 2015 (Q12,295.6 millones).

Entre los cambios a formular en el proyecto de presupuesto se encuentran los siguientes:

- Reformulación del renglón de personal por contrato (021) reduciéndolo en Q. 600 millones (bajo la fuente financiera 11 – Ingresos corrientes). Deberá realizarse la prueba diagnóstica a todos los docentes que deseen optar a una plaza sea ésta permanente bajo el rubro 011 o por contrato bajo el rubro 021. Para promover un mejoramiento en la capacidad y nivel de preparación de los docentes, se recomienda mantener bajo la figura de contrato únicamente a los docentes que cumplan con la normativa actual de alcanzar 60 puntos en las áreas que se evalúan en dicha prueba (lectura, matemática y habilidades pedagógicas). Asimismo, desarrollar una evaluación a los docentes del ciclo básico y diversificado. Además, verificar en cada Dirección Departamental los indicadores de alumnos por docente para reasignar a aquellos docentes que no cuentan con aula, o que cuentan con muy pocos alumnos, ya que podrían unificarse secciones que cuenten con menos de 15 alumnos, por ejemplo.
- Los fondos adicionales a los existentes en el presupuesto 2016 que se destinen a plazas docentes en el rubro 021 deberán priorizarse para la contratación de maestros de preprimaria, en línea con el objetivo de aumentar la cobertura en este nivel.
- Reasignar fondos para mejorar la formación de docentes de preprimaria, la introducción de tecnología en la educación, programa de inglés y la transformación del nivel medio.
- Privilegiar las estrategias denominadas de éxito escolar (sin descuidar la calidad), que tienen como objetivo reducir la repitencia y la deserción, enfatizando especialmente la atención al primer grado de la primaria, aunque sin descuidar los otros grados de primaria y primero básico, donde también se da un alto grado de repitencia. De allí la importancia de fortalecer el rubro para acompañamiento técnico pedagógico.
- Reasignar fondos para ejecutar los programas de evaluaciones nacionales e internacionales, compromisos que el país ha contraído y que serán de utilidad para tomar decisiones de mejora.

***Premisas**

- No se podrá realizar un aumento salarial generalizado debido a la insuficiencia de fondos y a que ya se realizó un incremento de 30%, ejecutado en tres años (2013 al 2015).
- Reasignar presupuesto para la dotación de tecnología a los centros educativos, incluyendo bibliotecas digitales, dispositivos para los alumnos y para los docentes y

conectividad.

- Fortalecer integralmente el nivel de preprimaria, priorizando la integración de aulas en las escuelas donde aún no se brinde servicio educativo en dicho nivel, formación de los docentes y contratación de maestros en este nivel educativo.
- Privilegiar innovaciones y modalidades flexibles en alianzas público-privadas para avanzar en la ampliación de cobertura en el nivel medio.

Las modificaciones sugeridas se muestran en la Tabla 2:

Tabla 2. Modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto para el año 2016 del MINEDUC

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Puestos 021 (fuente 11)	Q709,000,000	Q109,000,000	Q600,000,000	Se debe hacer un estudio sobre las necesidades de cada plaza 021 para detectar las requeridas y tener procedimientos que garanticen que se contratan a los mejores y no a los referidos.
Profesionalización docente (fuente 11)	Q0.00	Q45,600,000	(Q45,600,000)	En el proyecto de presupuesto no se le asignó recursos para la profesionalización. Sin embargo, se considera que por ser una intervención de calidad debe contar con presupuesto.
Fortalecimiento de idioma inglés en el aula -según CNB	Q0.00	Q5,000,000	(Q5,000,000)	Se sugiere iniciar con proyecto para la enseñanza de inglés.
Tecnología para centros educativos	Q0.00	Q30,000,000	(Q30,000,000)	Se sugiere la implementación de un programa para dotar de tecnología en los centros educativos.
Saldo			Q519,400,000	

Fuente: elaboración propia.

b. Seguridad

Las encuestas de percepción muestran que la mayoría de los guatemaltecos percibe que la inseguridad ciudadana es el problema más grave que enfrenta el país. En el año 2014, el 17% de los guatemaltecos reportaron haber sido víctimas de un hecho delictivo, siendo en el 86% de casos víctimas de robo. Sin embargo, otros delitos como homicidios y extorsión siguen siendo los de mayor impacto por el daño que causan. Actualmente se reportan 13 homicidios diarios y alrededor de 14 denuncias de extorsión, sin contar los delitos que no se denuncian.

Aun así, las estrategias para la provisión del servicio público de seguridad ciudadana no han priorizado acciones que incidan en una reducción de los hechos delictivos. No fue sino hasta

el año 2014 en que se publicó una Política de Prevención de la Violencia y el Delito, pero aún no se han priorizado intervenciones específicas para poblaciones vulnerables. En la Policía Nacional Civil –PNC- aún es un reto la profesionalización de sus integrantes y la gestión institucional. El Sistema Penitenciario opera al triple de su capacidad instalada, lo que ha derivado en la pérdida del control interno. Algunos internos continúan delinquirando desde las cárceles y no se están implementando programas efectivos de rehabilitación.

Para lograr la seguridad ciudadana, los tres temas más relevantes son:

- 1) Implementar programas específicos de prevención de la violencia
- 2) Fortalecer los procesos de profesionalización y gestión de la PNC
- 3) Recuperar el control de las cárceles.

****Visión del sector***

Un país con más seguridad ciudadana. Hacia el final del año se espera bajar los indicadores delictivos a través de acciones enfocadas a la prevención y el fortalecimiento institucional.

****Prioridades para el 2016***

- 1) Invertir en programas de prevención de la violencia enfocados a jóvenes vulnerables de barrios marginales
- 2) Fortalecer el proceso de reforma policial enfocado en la gestión y profesionalización
- 3) Inversión en infraestructura penitenciaria

****Justificación de recorte y montos.***

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q4,637.9 millones para el Ministerio de Gobernación –MINGOB- (6.4% del presupuesto total). De este monto, se destinan Q143.3 millones a inversión (3.1% del presupuesto del MINGOB).

Según las estimaciones, el presupuesto del MINGOB se puede reducir en Q112.6 millones, lo cual incluye una reasignación del presupuesto por Q530 millones para inversión adicional en infraestructura penitenciaria los cuales no estaban programadas en la propuesta. El monto fue calculado de la siguiente forma:

- Comisión Nacional de la Reforma Policial –CNRP-: en el proyecto de presupuesto se destinan Q62.97 millones. Se sugiere reducirlo a Q22.97 millones. Este monto es similar a lo gastado por la CNRP en gastos de personal en 2013 y 2014. La CNRP debe dejar de ser un ente ejecutor del presupuesto para ser un ente asesor, tal como lo contempla su acuerdo de creación. En años anteriores ejecutó varios millones para el mantenimiento de edificios (Q13 millones en 2014), lo cual debe ser un gasto corriente de la Dirección General de la Policía Nacional Civil.
- Formación y especialización de personal policial: se destinan Q121.8 millones. Se sugiere asignarle Q37.4 millones (incluye Q4.4 millones destinados a personal policial con formación especial). Se mantendrán los programas de formación policial especial y de la Escuela de Formación de Oficiales. Se suspenderá la formación de nuevos agentes de la policía en el primer año. En el periodo de 2012 a 2015 se

- graduaron e incorporaron 12,250 agentes de policía. Además, hay 2,280 aspirantes en las diferentes sedes de la Academia, con lo que sumarían 14,530 agentes adicionales, lo cual es un incremento sustancial. Sin embargo, se detectaron deficiencias en el reclutamiento y la formación de los agentes, por lo que los Q33 millones que quedan disponibles se deben destinar a: 1) sufragar gastos de operación, 2) para el diseño de criterios técnicos y científicos para la admisión de nuevos agentes a reclutar en los próximos años y 3) para la formación del personal docente de la academia.
- **Infraestructura penitenciaria:** se destinan Q74.9 millones para equipamiento del Sistema Penitenciario. Se recomienda incrementar Q530.1 millones para hacer un total de Q605 millones. Desde el año 2014 se habló de la construcción de 40 módulos de des hacinamiento en las Granjas de Rehabilitación de Canadá en Escuintla (24 módulos a Q700 millones y 3,400 espacios) y de Cantel en Quetzaltenango (14 módulos a Q400 millones y 2,300 espacios) con un costo proyectado de Q1,100 millones y 5,700 nuevos espacios. Finalmente a finales del año 2014 solo se firmó un contrato por Q755 millones para construir los 24 módulos en la Granja Canadá. Sin embargo, en 2015 solo se hizo un pago anticipado por Q150 millones, por lo que se necesitarían 605 millones para terminar la construcción.
 - **Servicios de educación y seguridad vial:** Se solicitan Q195.4 millones. Se sugiere eliminar el programa de señalización de tránsito y semaforización de carreteras por Q79.9 millones debido a que aunque es una obligación del Departamento de Tránsito, no se considera una inversión prioritaria para el siguiente año. A futuro habría que revisar la Orden General 75-2014 (inciso g del artículo 5) de la Dirección General de la PNC, la cual regula el Departamento de Tránsito, para que dicho departamento no interfiera con las obligaciones del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en lo concerniente a la señalización vial.
 - **Combate a la narcoactividad.** Se solicitan Q147 millones. Sin embargo, se recomienda eliminar los Q135 millones del programa “Planes estratégicos diseñados para la coordinación interinstitucional para el desarrollo de la estrategia nacional contra la narcoactividad”, dado que no existe claridad qué resultado se quiere alcanzar con dichos planes y no se consideran de impacto.
 - **Dirección General de Migración:** Se solicitan Q246.8 millones para servicios de migración y extranjería. Se recomienda asignarle Q166.7 millones. Lo asignado en el 2015 Q150 millones (el promedio devengado en los últimos 4 años fue Q133 millones, es inexplicable este incremento del presupuesto). Esto implica eliminar los Q80.1 millones destinados al programa “certificación de carencia de arraigos emitidas a personas”.
 - **Dirección General del Diario de Centroamérica y Tipografía Nacional:** Se solicitan Q89.4 millones, de los cuales Q46.7 son para “documentos impresos”. Se recomienda asignarle Q50 millones (en cuatro años anteriores se devengaron en este renglón Q45 millones en promedio). Al programa de “documentos impresos” se recomienda asignarle Q7.3 millones.
 - **Plazas nuevas:** Se solicita financiamiento para 2,729 plazas nuevas. Se sugiere no

contratar más personal el próximo año con lo cual se reduciría en presupuesto en aproximadamente Q183.8 millones.

El resultado de las modificaciones anteriormente mencionadas se puede observar en la Tabla 3.

Tabla 3. Modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto para el año 2016 del MINGOB

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Reforma Policial	Q62,968,000	Q22,968,000	Q40,000,000	Algunas de las actividades que ejecuta reforma policial no son prioritarias, y en todo caso es un ente asesor no ejecutor.
Formación y especialización	Q121,791,200	Q37,400,000	Q84,391,200	Se cerrará la academia en el primer año y se debe diseñar criterios técnicos y científicos para nuevos agentes y formación de personal docente
Infraestructura Penitenciaria	Q74,927,600	Q605,000,000	(Q530,072,400)	Para ampliar la infraestructura del sistema penitenciario
Servicios de Educación y Seguridad Vial	Q195,434,000	Q115,465,500	Q79,968,500	Se posterga la señalización debido a la prioridad del sistema penitenciario y se sugiere a las municipalidades tomar ese rol.
Combate a la Narcoactividad	Q147,000,000	Q12,000,000	Q135,000,000	Q135 millones para planes estratégicos para la coordinación interinstitucional. No existe claridad de que resultado se quiere alcanzar.
Servicios de Migración y Extranjería	Q246,832,000	Q166,723,626	Q80,108,374	Invertir Q80 millones adicionales para certificar carencia de arraigos no debiera ser prioridad
Servicios de Divulgación Oficial	Q89,418,000	Q50,000,000	Q39,418,000	No está claro el objeto del incremento en el rubro de impresiones, y no es prioridad
Servicios Personales	Q3,014,598,259	Q2,830,785,727	Q183,812,532	Se deben suspender todas las nuevas contrataciones bajo una política de contención del gasto
Saldo			Q112,626,206	

Fuente: elaboración propia.

c. Salud

Existe un acuerdo generalizado en que los recursos humanos en salud son insuficientes, sufren de distribución inadecuada y carecen de competencias adecuadas; esta es una

limitante importante para la ampliación de servicios de salud de calidad. En la medición de 2013 se alcanzó el 50% de la meta de lograr una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por 10,000 habitantes.

La gestión de la cadena de abastecimiento de medicamentos y suministros ha sido ineficiente e ineficaz dando como resultado desabastecimientos recurrentes. La falta de protección financiera (seguros médicos, públicos o privados) puede llevar a muchos hogares a gastar una proporción catastrófica de su ingreso en salud, llevándolos o manteniéndolos en pobreza. En otros casos las personas deciden postergar o no tratarse por no contar con los fondos necesarios y por lo tanto sufren de mala salud.

Para lograr más salud y mejor calidad de vida, los tres temas más relevantes son:

- 1) Los recursos humanos del sistema de salud.
- 2) Los medicamentos y suministros para atender el perfil epidemiológico de la población.
- 3) El gasto de bolsillo asociado a los episodios de enfermedades.

****Visión del sector***

Personas con un mejor estado de salud. Haber iniciado el fortalecimiento del sistema de salud para que más personas tengan acceso a servicios de salud de buena calidad, con énfasis en la atención primaria de salud.

****Prioridades para el 2016***

- 1) Tomar control de la Dirección General de Recursos Humanos del MSPAS para promover cambios en la gestión de los recursos humanos.
- 2) Fortalecer el sistema de abastecimiento de medicamentos y suministros.
- 3) Incrementar la protección financiera de los hogares ante enfermedades.

Según el Anteproyecto de presupuesto 2016 se requerirían Q.9,376.7 millones para llevar a cabo el Plan Operativo Anual 2016. En el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del estado para el ejercicio fiscal 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q.5,529.7 millones para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. Esto implicaría una brecha de Q.3,846.7 millones. Sin embargo, en esta brecha se incluyen Q.1,048.3 millones asociados a pagos del pacto colectivo. Además, se ha dado la práctica de acumular cuentas por pagar sin registrar en el SICOIN. Al 31 de agosto de 2015 el MSPAS contaba con una deuda acumulada por un monto de Q.460.3 millones.

Por otro lado, en los últimos años se ha incrementado significativamente el monto de los aportes a instituciones de salud y asistencia social (ver Tabla 4). Específicamente en el 2011 y en el 2015 se hacen los mayores incrementos. En ambas ocasiones la mayor parte del incremento fue para la Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico (UNAERC) que recibió incrementos de Q.42.0 millones en 2011 y Q.89.7 millones en 2015.

**Tabla 4. Evolución de los aportes a instituciones de salud y asistencia social
(en millones de Quetzales)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016
83.4	94.7	130.7	198.9	241.0	183.1	182.9	309.9	292.6	346.5	347.2	466.6	466.6

* Corresponde al presupuesto aprobado.

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016.

Finalmente, al analizar la evolución de los recursos asignados a los renglones presupuestarios que explican la mayor parte del presupuesto del MSPAS también se encontró que los que mayores incrementos corresponden a los de servicios personales (entre ellos destacan los pagos al personal permanente, al personal contratado en el 036 “retribuciones por servicios”, y a los contratados en el 031 “jornales” que además recibieron incrementos en el 033 “complementos específicos al personal por jornal”); la contratación de personal en los renglones 182 “servicios médico-sanitarios” y 189 “otros estudios y/o servicios”; y la compra de medicamentos y suministros (renglones 266 “productos medicinales y farmacéuticos” y 295 “Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio”).

Las recomendaciones para este caso son:

- Dado el contexto actual en que se cerrará el ejercicio fiscal 2015 con una brecha entre los ingresos presupuestados y los efectivamente recaudados de alrededor de Q.4,500 millones, se sugiere renegociar el pacto colectivo para poder dar un respiro a la escasez de recursos y en el que se privilegie mejorar la prestación de los servicios de salud a la población a fin de que verdaderamente la prioridad sea cumplir el mandato constitucional en cuanto a que el Estado debe garantizar a sus habitantes la vida y velar por su salud (ver Recuadro 1). Se podría, derivado de la negociación, lograrse un ahorro de Q500 millones.
- Transparentar los criterios para establecer tanto el monto como a cuáles de las distintas instituciones de salud y asistencia social se realizarán aportes en cada ejercicio fiscal. Además, es fundamental implementar un sistema de rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos.
- Es fundamental iniciar el 2016 con una adecuada asignación de recursos para la compra de medicamentos y suministros. Para el efecto se debe iniciar registrando todas las cuentas por pagar en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN). A futuro se deben implementar modalidades de compra que permitan adquirir productos de calidad a menores precios.
- Priorizar los recursos al primer nivel de atención de salud pero mejorando simultáneamente su eficiencia y eficacia. Para reorientar los recursos se sugiere tomar medidas como: llevar a cabo un proceso de reducción de personal que no lleva a cabo acciones sustantivas de prestación de servicios en todas las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud (especialmente en el renglón 036 y el subgrupo 18); reducir gastos de protocolo y alimentos para los talleres de trabajo; mejorar el control de los vehículos para evitar su uso discrecional; mejorar los controles en la

compra de alimentos (renglón 211); mejorar los controles de los gastos en viáticos (renglón 133); revisar los convenios suscritos con la USAC para el pago del bono estudiantil (renglón 416); entre otros.

Recuadro 1. Análisis de la viabilidad legal de poder renegociar pactos colectivos

El artículo 49 del Código de Trabajo establece que un Pacto colectivo de condiciones de trabajo es el que se celebra entre un sindicato de trabajadores y un empleador, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse. Disposición que toma su base en la Constitución Política, que enlista aquellos derechos laborales mínimos e irrenunciables, los que pueden ser superados a través de la contratación individual o negociación colectiva.

De esa cuenta el Código de Trabajo indica que la negociación de un pacto colectivo inicia con la presentación por parte de un sindicato a la parte empleadora de un proyecto de pacto (negociación directa) para que se discuta dentro de treinta días. De llegar a un acuerdo, las partes remiten el pacto al Ministerio de Trabajo y Previsión Social para su aprobación (homologación), cuya vigencia no deberá ser menor de un año ni mayor de tres, pudiendo prorrogarse a su vencimiento de forma automática. En caso no haber acuerdo en suscribir el pacto, cualquiera de las partes puede recurrir a los tribunales de trabajo para resolverlo, lo que eventualmente puede llevar a una declara declaratoria de huelga justa, basada en el incumplimiento o negativa injustificada del patrono de cumplir o celebrar el pacto colectivo, cuando esté en sus posibilidades hacerlo. O bien, declarar la ilegalidad de la huelga y facultar al empleador a dar por terminados los contratos de trabajo de los laborantes que estuvieren holgando.

Sin embargo, los trabajadores del sector público por servir a la comunidad en condiciones muchas veces monopólicas y frente a servicios esenciales, la naturaleza de sus labores es regulada por distinta normativa a la contratación privada. Especialmente porque el sujeto patronal o nominador es un funcionario público transitorio, quien no puede obligar los recursos estatales con la libertad como si se tratara del sector privado, dado que existen normativas imperativas y obligatorias que hacen que una negociación colectiva sea restringida. Tal como sucede con mayor relieve con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que no puede ser reformado o comprometido por la autoridad nominadora que negocia un pacto colectivo.

De esa cuenta a nivel constitucional se establecen disposiciones particulares y diferenciadoras para los trabajadores del Estado, tal el caso que deben regirse por la Ley de Servicio Civil, prohíbe la politización del servicio público, el desempeño de más de un empleo público y regula el derecho de huelga la que en ningún caso podrá afectar la atención de los servicios públicos esenciales.

De forma concreta la Ley de Servicio Civil (Decreto 1748) establece que los derechos que contempla son mínimos, irrenunciables y susceptibles de ser mejorados conforme las necesidades y posibilidades del Estado. Por ello manda a elaborar un plan anual de salarios para los empleados y funcionarios, que contenga una escala por cada clase de puestos, las remuneraciones mínimas, intermedias y máximas. Para lo que la Ley de Salarios de la Administración Pública (Decreto 11-73) prescribe que todo ello es para garantizar el principio constitucional de igual salario a igual trabajo.

Según el Plan Anual de Salarios y Normas para el ejercicio fiscal 2015 (Acuerdo Gubernativo 494-2014), previo a la negociación colectiva, para la aprobación de beneficios de carácter salarial y económico, las autoridades nominadoras están obligadas a solicitar al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, dictamen en el que se valide que cuentan con los recursos para garantizar la sostenibilidad del financiamiento necesario, que la negociación es técnicamente aceptable en gestión de recursos humanos y que no contraviene las disposiciones y estructura de salarios prevalecientes. Por lo que las autoridades nominadoras, bajo su responsabilidad, velarán porque no se contravengan las disposiciones y estructura de salarios prevaleciente ni modificaciones de la clasificación de puestos, selección de personal u otras acciones que por Ley sean competencia exclusiva de la Oficina Nacional de Servicio Civil o del Ministerio de Finanzas Públicas. Para lo que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social únicamente homologará los Pactos Colectivos que cumplan con todas las disposiciones. En consecuencia, los efectos que se derivan del incumplimiento por parte de una autoridad nominadora al negociar indebidamente un pacto colectivo, van en razón de responsabilidad por adquirir compromisos sin saldos disponibles de créditos presupuestarios (Ley Orgánica del Presupuesto), alterar la estructura salarial de los empleados y funcionarios públicos, la clasificación de puestos y la selección de personal (Ley del Servicio Civil), hasta conceder privilegios especiales a personeros de sindicatos (Código de Trabajo), entre otros.

Omisión o negligencia, que atendiendo el artículo 56 del Código de Trabajo se faculta a que cualquier pacto colectivo en vigor pueda ser revisado por el Organismo Ejecutivo, si las partes de común acuerdo así lo solicitan por escrito ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. O bien conforme el artículo 20 de la misma ley, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social puede autorizar la alteración de los contratos laborales, cuando la situación económica este afectando severamente las finanzas del empleador, en este caso el Estado, ello por supuesto sin descuidar las condiciones mínimas que establece las disposiciones laborales vigentes. Ello sin perjuicio de poder perseguirse una declaratoria de nulidad de ciertos pasajes de un pacto colectivo, por haberse celebrado en contravención a la ley.

Fuente: elaboración propia.

d. Programas Sociales

A pesar que han pasado 8 años de existencia de los programas sociales, no han existido mejoras en los índices de educación y salud. El presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES- es de Q1,359,826,478, lo que equivale a 1.9% del total del proyecto de presupuesto 2016.

Los programas sociales deben de estar orientados a apoyar a la población que vive en vulnerabilidad, por lo cual una adecuada focalización es la clave. Por lo tanto, se sugiere como elemento básico re enfocar los programas de bolsa de alimentos, comedores y transferencias condicionadas exclusivamente a la población que vive en pobreza. Las modificaciones se presentan en la Tabla 5:

Tabla 5. Modificaciones sugeridas al proyecto de presupuesto para el año 2016 del MIDES

Rubro	Presupuesto Solicitado	Presupuesto Sugerido	Cambio	Justificación
Bolsas de alimentos	Q150,629,036	Q 50,000,000	Q 100,629,036	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 825,555 familias a 274,000)
Transferencias condicionadas para salud	Q 333,746,556	Q 164,400,000	Q 169,346,556	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 556,244 familias a 274,000)
Transferencias condicionadas para educación	Q 326,490,975	Q 164,400,000	Q 162,090,975	Se focaliza a las familias que viven en extrema pobreza (de 544,152 familias a 274,000)
Comedores	Q 42,840,100	0	Q 42,840,100	Se debe evaluar el éxito de este programa y destinar los recursos para combatir la desnutrición crónica
Saldo			Q474,906,667	

Fuente: elaboración propia.

e. Secretarías de la Presidencia

En los últimos años la Presidencia de la República y su Vicepresidencia se ha rodeado de una serie de programas y comisiones que no necesariamente apoyan la labor presidencial. Según la Ley del Organismo Ejecutivo las Secretarías de la Presidencia son dependencias de apoyo a las funciones del Presidente de la República. No podrán ejercer funciones de ejecución de programas, proyectos ni otras funciones a cargo de Ministerios u otras instituciones de Gobierno, con excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quien sí podrá, por encargo del Presidente, realizar tales funciones.

En los últimos años se han añadido una serie de programas, secretarías y comisiones relacionados con niñez, juventud, mujer, multiculturalidad, drogas y asuntos relacionados con los derechos humanos y la paz. Adicionalmente tiene a su cargo la administración de los lagos, el tema de corrupción y las drogas. Para el año 2016 se busca priorizar que las

Secretarías apoyen directamente la labor del presidente y buscar ministerios que puedan encargarse de otros temas o verlos como temas horizontales.

En el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del estado para el año 2016 presentado al Congreso de la República se solicitan Q1,173.4 millones para las Secretarías de la Presidencia (1.6% del presupuesto total). De este monto, se destinan Q37.2 millones a inversión (3.2% del presupuesto de las Secretarías).

Según las estimaciones, el presupuesto de las secretarías se puede reducir en Q139.28 millones, para quedar en Q1,034.1 millones. El detalle de las reducciones se describe a continuación:

- Secretaría Privada de la Presidencia: en el proyecto de presupuesto se le destinan Q20 millones. Se sugiere asignarle Q5 millones. En los años 2009 y 2010 se gastó dicha cantidad en esta secretaría y no se explica el incremento drástico en los últimos años. En todo caso, ajustando por inflación el equivalente serían Q7 millones, pero no se considera un presupuesto tan grande para una secretaría de este tipo según las funciones asignadas por la Ley del Organismo Ejecutivo.
- Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco –FODIGUA-: se destinan Q31.9 millones. Se sugiere asignarle Q28 millones, que es el mismo presupuesto asignado en 2015. En el periodo 2009-2013 se asignaron en promedio Q22 millones cada año.
- Secretaría de Comunicación Social: se destinan Q65 millones. Se sugiere asignarle Q30 millones, para reducir lo más posible en actividades de publicidad gubernamental.
- Secretaría de la Paz: se destinan Q54 millones. Se sugiere asignarle Q30 millones.
- Consejo Nacional de la Juventud: se destinan Q8 millones. Se sugiere asignarle Q5 millones. En los años 2009 y 2010 se gastaron Q4 millones cada año y en 2012 Q4.56 millones.
- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP-: se destinan Q153.3 millones. Se sugiere asignarle Q100 millones. Esta Secretaría es a la que más presupuesto se asigna, solo por debajo de la Secretaría de Bienestar Social que tiene que atender los centros de reinserción de jóvenes.
- Secretaría de la Mujer: se destinan Q25 millones. Se sugiere asignarle Q20 millones.

f. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Este ministerio tiene a su cargo el mantenimiento de los medios de comunicación (carreteras y caminos) y transporte, el espectro radioeléctrico y del espacio aéreo, la meteorología y la política de vivienda, por lo que no es el único ente encargado de la infraestructura para el desarrollo. A él le acompañan los diferentes puertos del país (Puerto Quetzal, Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios) los pasos fronterizos, la infraestructura energética, entre otros. Sin embargo, a pesar que no es el único actor, es uno muy importante por su peso dentro del presupuesto por lo que este informe se circunscribe al presupuesto del Ministerio de Comunicaciones.

En el proyecto de presupuesto se solicitan Q5,013.2 millones para el MICIVI, lo cual refleja un aumento del 2.5% respecto del año anterior. De este monto, se destinarían Q2,580.2 millones a inversión (51.5% del presupuesto solicitado). Según las estimaciones, el presupuesto del MICIVI se puede reducir en Q201.48 millones, lo que implicaría un presupuesto de Q.2,378.72 millones.

- Debe tomarse en cuenta que del total de inversión en infraestructura “construcción de bienes nacionales de uso común”, que en la propuesta equivale a Q2,256.1 millones, el 95% de esa nueva construcción (Q2,143.4 millones) se financia por medio de préstamos ya aprobados (ver Tabla 6). Eso significaría que de fondos nacionales se financia únicamente Q112.7 millones. Se puede hacer el supuesto que en el año solo se construirá nueva infraestructura con los préstamos ya aprobados por lo que eso liberaría Q112.7 millones.
- Debido a que se busca que el 2016 sea un año de contención de gasto (y de reingeniería del Estado) se ha tomado como supuesto la congelación de los renglones 322 (equipo de oficina), 324 (equipo educacional, cultural y recreativo), 326 (equipo para comunicaciones), 328 (equipo de cómputo), y 329 (otras máquinas y equipos). Esto llevaría una reducción de Q24.26 millones.
- El gasto administrativo en el renglón 188, Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras se incrementó del 2015 al 2016 de Q49.7 millones a Q114.5 millones. Esto a pesar que el monto de construcción de bienes nacionales disminuyó Q74.36 millones entre el 2015 y lo propuesto para el 2016. Se recomienda un presupuesto de Q50 millones en el renglón 188.
- El MICIVI tendrá que hacer una evaluación respecto de los daños acontecidos en Cambray II y otras emergencias, y estimar dentro de su presupuesto los recursos para el desarrollo de las políticas que vaya a implementar.

Tabla 6. Préstamos vigentes del MICIVI y monto programado para 2016

Préstamos ya contratados	Monto 2016
BCIE-1656 - Proyecto de Ampliación, Mejoramiento y Modernización del Equipamiento de las Redes de Observación Sismológica, Meteorológica e Hidrológica para la Prevención de Desastres Naturales	20,463,517
BCIE-1994 - Proyecto Vial Franja Transversal del Norte	53,283,150
CIE-2079 - Rehabilitación de la Ruta Existente y Ampliación a Cuatro Carriles de la Ruta CA-2 Occidente	247,434,228
BCIE-2107 - Rehabilitación de la Ruta Existente y Ampliación a Cuatro Carriles de la Ruta CA-2 Oriente	416,717,791
BCIE 2138 - Apoyo a Proyectos de Inversión en Infraestructura Social y Productiva	289,478,528
JICA-GT-P6 - Programa de Mejoramiento de Carreteras en ZONAPAZ	367,638,037
EXIMBANK-6020357009 - Proyecto de Construcción de la Carretera CA-9 Norte, Tramo Guatemala - El Rancho Subtramo III, Sanarate-El Rancho	151,319,018
BNDES 11209671 - Rehabilitación de la Ruta Existente y Ampliación a Cuatro Carriles de la Ruta CA-2 Occidente	511,544,658
BID-1733/OC-GU - Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Económico Desde lo Rural	85,561,368

Total	2,143,440,295
--------------	---------------

g. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

En el proyecto de presupuesto se solicitan Q1,549.37 millones para el MAGA. En este ministerio se sugiere específicamente eliminar el programa de entrega de fertilizantes, para el cual se asignan Q255.4 millones, por lo que el nuevo presupuesto del MAGA sería Q1,293.97 millones.

El monto total del ahorro de todas las instituciones analizadas se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Total de modificaciones sugeridas a la proyecto de presupuesto para el año 2016

Institución	Total modificaciones
MINEDUC	Q519,400,000
MSPAS	Q500,000,000
MIDES	Q474,906,667
MAGA	Q255,395,706
MICIVI	Q201,482,536
Secretarías	Q139,282,000
MINGOB	Q112,626,206
Total	Q2,090,466,909

Fuente: elaboración propia

4. Mayor fiscalización a los fondos que reciben los Consejos Departamentales de Desarrollo

La Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA–, Decreto número 27-92, ha sufrido múltiples reformas en el transcurso de más de 20 años de vigencia. Una de las constantes reformas fue al artículo 10 que establece la tarifa única del impuesto. Originalmente se estableció una tarifa única de 7% sobre la base imponible.

En el año **1994**, mediante el Decreto número 60-94, se aumentó el impuesto al 10%. El 3% de aumento se destinaría por completo al financiamiento de la paz y el desarrollo debiendo destinarse para la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales. Los intermediarios financieros para canalizar estos recursos eran las Municipalidades del país, los **Consejos Regionales de Desarrollo** y, mientras existan, los Fondos para la Paz.

En el año **1996** se reforma nuevamente el artículo 10 estableciendo que la distribución del 3% del impuesto al valor agregado sería: 1 % para las Municipalidades del país; **1% para los Consejos Regionales de Desarrollo**; y 1% para los Fondos para la Paz, mientras existan. Los recursos se aplicarían exclusivamente a los programas y proyectos indicados, y en la forma

establecida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del estado aprobado para cada ejercicio fiscal, por el Congreso de la República. Si bien se indica que los recursos destinados a las municipalidades serían distribuidos utilizando el mismo mecanismo que se aplica para la distribución del porcentaje constitucional asignado a las municipalidades, no se indica ninguna fórmula de distribución del 1% correspondiente a los Consejos Regionales de Desarrollo.

En el año **2001**, se reforma nuevamente el artículo 10 aumentando la tarifa del impuesto de 10 a 12% sobre la base imponible, y aumentando también el financiamiento para la paz y desarrollo de 3 a 3.5%, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales. La distribución de estos recursos y los intermediarios financieros para canalizar el 3.5% de la tarifa del impuesto era: 1.5% para las Municipalidades del país; **1% para los programas y proyectos de infraestructura que propongan y aprueben los Consejos Regionales de Desarrollo**; y 1% para los Fondos para la Paz, mientras existan.

La última modificación que sufrió el artículo 10 fue en el año **2002** mediante el Decreto número 66-2002, según la cual 3.5% de la tarifa del impuesto se asigna íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales, y distribuyéndose así: 1.5% para las municipalidades del país; **1% para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo**, quienes son responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala; y 1% para los Fondos para la Paz, mientras existan.

Así pues, a partir del año 2002, los intermediarios financieros y administradores del 1% de lo recaudado por concepto de IVA son los Consejos Departamentales de Desarrollo. Lamentablemente, nunca se ha indicado el criterio para la distribución entre los consejos (antes 8 regionales, ahora 22 departamentales) de estos recursos. Tampoco se conoce de la rendición de cuentas que los consejos debieran hacer del uso de los recursos.

Debe recordarse que los Consejos de Desarrollo sean regionales, departamentales, municipales o comunitarios, si bien son una figura creada a nivel constitucional (1985) y desarrollados a través de su propia normativa (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, normados inicialmente en 1987 y actualmente mediante Decreto número 11-2002, y su reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo número 461-2002), no son entes autónomos, y que integran un sistema que constituye un medio para la participación de la población en la gestión pública “para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo” (artículo 1, Decreto 11-2002). Los Consejos Departamentales se integran con un mínimo de 16 personas que incluyen al gobernador y los alcaldes de los municipios que integran el departamento, así como con representantes del sector público y privado del

mismo. Sus funciones son apoyar, promover, formular, dar seguimiento, contribuir, reportar, proponer a municipalidades, consejos, entes públicos, organizaciones comunitarias sobre políticas, planes, programas, proyectos, recursos relacionados con el departamento. La Ley del IVA les confiere también la función de intermediarios financieros y administradores responsables del 1% de la tarifa del impuesto recaudado que se les traslada.

Por lo anterior se recomienda en relación con los Consejos Departamentales de Desarrollo:

- a) **Deben ser instancias transparentes en la administración de los recursos que se les traslada.** Los mismos deben ser utilizados para aquello para lo que establece la ley: “ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales”. Sin embargo, de la descripción contenida en el presupuesto recomendado para el ejercicio fiscal 2016, los consejos departamentales de desarrollo reciben fondos para rubros tales como asuntos económicos y comerciales en general, producción pecuaria, familia e hijos, asuntos penitenciarios.
- b) **Debe establecerse una fórmula de distribución del 1% que corresponde a los Consejos Departamentales.** No se cuenta con una fórmula de distribución (como sí ocurre con las municipalidades) que permita que los recursos se destinen a los departamentos con mayores necesidades. Así mismo, la entrega y fiscalización debiera hacerse sobre la base de programas y proyectos debidamente formulados, con metas fiscalizables, y compatibles con el Sistema Nacional de Inversión Pública, como indica la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) **Se requiere de coordinación en la inversión de fondos para una mejor focalización de los mismos.** Para evitar la duplicación de fondos en programas y proyectos similares, no debe permitirse la ejecución de fondos asignados sin que la misma esté debidamente coordinada con otras instancias públicas como ministerios y municipalidades. De conformidad con algunos informes de inversión pública programada por los Consejos Departamentales de Desarrollo que presenta SEGEPLAN, los consejos invierten mayormente en:
 - a. Función Desarrollo Urbano y Rural: proyectos de mejoramiento y construcción de calles, de salones de usos múltiples, de muros perimetrales, construcción edificios, estufas mejoradas, mercados, calles peatonales, parques.
 - b. Función Agua y Saneamiento: sistemas de agua potable, sistema de alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales, pozos, aguas pluviales, letrinas, tratamiento de agua potable.
 - c. Función Transporte: construcción y mejoramiento de caminos rurales, mejoramiento de carreteras, construcción puentes vehiculares, construcción de puentes colgantes peatonales.
 - d. Función Educación: construcción y mejoramiento de escuelas primarias, de institutos básicos, de bibliotecas, de escuelas preprimarias y otros.

Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016

De conformidad con el proyecto de Ley del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, se estima un ingreso por concepto del IVA Paz (3.5%) de Q. 5,259.77 millones. El presupuesto asignado a Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro para el ejercicio fiscal 2016 asciende a Q23,032.5 millones, de los cuales el 9.3% se destina a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; es decir, Q.2,151.56 millones. La distribución de este aporte a los Consejos de Departamentales es la siguiente:

Tabla 8. Aporte a los Consejos de Desarrollo en la propuesta de presupuesto de 2016

Descripción	Recomendado 2016	%
Desarrollo comunitario	12,106,611	0.6%
Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (Fonpetrol)	45,917,000	2.1%
Cooperación Solidaria	3,734,000	0.2%
Otros servicios gerenciales	1,000,000	0.0%
Gestión correctiva o compensatoria a desastres	14,714,846	0.7%
Asuntos económicos y comerciales en general	62,500	0.0%
Agricultura	15,781,973	0.7%
Producción pecuaria	2,594,910	0.1%
Electricidad	1,447,462	0.1%
Transporte por carretera	894,608,149	41.6%
Ordenación de desechos	10,337,641	0.5%
Ordenación de aguas residuales	242,529,489	11.3%
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	900,000	0.0%
Abastecimiento de agua	356,026,777	16.5%
Servicios hospitalarios generales	69,426,333	3.2%
Servicios de salud y residencias a personas de la tercera edad y residencias de convalecencia	698,761	0.0%
Salud	633,985	0.0%
Servicios deportivos	822,370	0.0%
Servicios de recreación	6,883,533	0.3%
Servicios culturales	2,373,897	0.1%
Educación preprimaria	23,385,768	1.1%
Educación primaria	251,186,260	11.7%
Educación básica	118,066,646	5.5%
Educación diversificada	24,311,909	1.1%
Primera etapa de la educación universitaria o superior	15,473,106	0.7%
Educación no atribuible a ningún nivel escolarizado	19,758,513	0.9%
Familia e hijos	12,699,643	0.6%
Asuntos penitenciarios	4,076,918	0.2%
Total	2,151,559,000	100.0%

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- 1) Un presupuesto debe reflejar las prioridades de un gobierno, en especial del Organismo Ejecutivo. Si se cuenta con un nuevo equipo de gobierno para el año 2016, parte de sus promesas -por las cuales fue electo- debieran de poder convertirse en proyectos o programas e iniciar su práctica a partir del primer año del periodo de cuatro años.
- 2) Los ingresos tributarios han venido a la alza, sin embargo debido a desafíos administrativos y parte a la defraudación aduanera, estos se han estancado. Durante los últimos tres años (2012 a 2014) no se lograron las metas establecidas por los funcionarios de la SAT.
- 3) CIEN estima que el déficit fiscal se debe reducir en los próximos cuatro años de forma paulatina, iniciando en 2016.
- 4) Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto bastante rígido, existe apenas una flexibilidad de un 10 a 15% para realizar nuevos programas. Sin embargo, puede notarse que en los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento el cual ha aumentado de 7.8% como porcentaje del PIB en el 2008 a 9.6% en el presupuesto vigente del año 2015. En gran parte ha sido a costa de la inversión que ha bajado de 4.5% a 3% en los mismos años y del aumento de la deuda de 2.1% a 2.4%.
- 5) Parte del aumento del funcionamiento se ha destinado a los compromisos adquiridos en pactos colectivos, especialmente los de salud y educación. Estos pactos comprometieron recursos por varios años, sin tomar en cuenta las leyes ni la disposición de recursos.
- 6) El nivel de endeudamiento del país es bajo si se compara con otros países, sin embargo, el gasto no ha sido efectivo. Por ejemplo se mantienen similares índices de desnutrición crónica, así como estancada la cobertura de la educación preprimaria y mucha ineficiencia interna en la educación primaria. Así mismo la obra pública que realizan las municipalidades, Consejos de Desarrollo y fondos sociales no necesariamente son compatibles con las políticas sectoriales y las prioridades del país, como por ejemplo acceso a agua potable o el primer nivel de atención de salud.
- 7) Es recomendable para el siguiente año revisar algunas asignaciones presupuestarias que no agreguen valor al desarrollo. Existen varios programas sociales como los de transferencias condicionadas, la bolsa solidaria y los fertilizantes que no han sido evaluados en relación a su impacto en la mejora de los indicadores de pobreza, por ejemplo.
- 8) Planificar y evaluar es clave para lograr éxito en los programas de gobierno, sin embargo no se ha realizado un Censo de Población ni otras mediciones de manera sistémica, lo que no permite realizar evaluaciones de impacto de distintas políticas públicas como de programas y proyectos.

- 9) Pareciera que los recursos recaudados no son suficientes, pero por otro lado se encuentra que existe desperdicio de muchos recursos por problemas de planificación, costeos y gestión.
- 10) Se han planteado cuatro reformas importantes: La ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Judicial. Estas debieran realizarse pensando en una mejor gestión de los recursos del Estado y aumentar el control, pero no buscando bloquear o complicar los procesos.
- 11) Es imperante que no solo se analice la calidad del gasto en el Organismo Ejecutivo, sino también en instituciones como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y las entidades autónomas.

Recomendaciones

- 1) Se recomienda que el Congreso espere la celebración de las elecciones del 25 de octubre y luego trabaje el presupuesto para el año 2016 con el ganador y aprobar el mismo tomando en cuenta sus propuestas prioritarias. Esto no impide que la Comisión de Finanzas inicie una serie de reuniones y análisis para mejorar el proyecto de presupuesto.
- 2) Definitivamente es imperante llevar a cabo reformas tanto administrativas como legales en la SAT. En este sentido sería muy positivo que el Gobierno de transición haga una propuesta al respecto y que sean realizados los cambios en los próximos tres meses.
- 3) Si se toman medidas administrativas en distintas instituciones, se pueden lograr ahorros. Existe mucho desperdicio, en especial en contrataciones de personal que por un lado no es idóneo y por el otro innecesario.
- 4) Con el fin de mejorar el funcionamiento se recomienda realizar un estudio y un censo de todos los empleados públicos, que contenga descripción del puesto, asignaciones y resultados. Esto permitirá conocer la realidad de los recursos humanos y cómo hacerlos más eficientes. Si se llevan a cabo nuevos contratos el año entrante debe de hacerse basado en mérito y no por la afinidad política o sindical. Además debiera de contratarse estrictamente los necesarios para operar.
- 5) Respecto a los pactos colectivos, se recomienda en el caso de los que ya vencieron en la nueva negociación apegarse a la ley y no comprometer recursos más allá de un periodo ya que se estaría cometiendo un ilícito. De igual manera no se puede alterar por medio de un pacto colectivo una disposición de orden constitucional como es la aplicación de Servicio Civil del Estado con sus trabajadores. De ninguna manera se pueden otorgar privilegios que no considere la ley a los líderes sindicales. En caso de los pactos que no han vencido su periodo, se deberá determinar su viabilidad económica y legalidad; en el primer caso se podrán tomar medidas de orden económico y en el segundo caso perseguir la nulidad de las disposiciones que vulneren la ley.
- 6) Debiera establecerse una verdadera gestión por resultados, basada en metas. Debiera premiarse aquellos ministerios, programas o instituciones que logren metas previamente establecidas. Así mismo la obra pública debiera pasar por un proceso

- de evaluación y estar atada a las políticas sectoriales de los ministerios, en especial de salud, educación y seguridad.
- 7) Evaluar los distintos programas asistenciales que existen en el país, especialmente los del Ministerio de Desarrollo Social. Esto implica analizar su diseño, frecuencia e impacto. Si se concluye que alguno de los mismos es exitoso es importante cumplir con los compromisos de pagos y tener estrategias de egreso de los beneficiarios.
 - 8) Presupuestar una serie de instrumentos para planificar, monitorear y evaluar programas y políticas. Es imperante contar con un Censo actualizado, encuestas de victimización de forma regular y otros, previamente establecidos en un cronograma aprobado para el Instituto Nacional de Estadística.
 - 9) Se recomienda iniciar un proceso de análisis de costos en los cuatro ministerios más grandes con el fin de establecer brechas de oportunidad para ahorrar recursos, cambiar prácticas y procedimientos y mejorar la eficiencia interna. Los ahorros se debieran invertir en las mismas instituciones pero basados en planes estratégicos, con metas y objetivos claros. Luego se puede utilizar esta práctica en otras instituciones del Estado logrando efectividad, transparencia y rendición de cuentas.
 - 10) Es importante que las reformas a La ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Judicial se realicen de forma estrictamente técnica, basada en evidencias de estudios de campo y que realmente se hagan los cambios donde sea necesario y evidentes. Igualmente es importante que se respeten las normas y no se encuentren formas de burlar la ley.
 - 11) Se requiere la modernización de la administración pública. Esto implica reformas en varias entidades no sólo del Organismo Ejecutivo, sino también en instituciones como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y las entidades autónomas. Se requiere de procesos, controles e incentivos para mejorar el desempeño del Estado.

Recomendaciones puntuales basadas en la Agenda de Desarrollo presentada por CIEN.

- 1) Priorizar la inversión en capital humano: **salud y educación**, priorizando los primeros niveles de atención (educación preprimaria, eficiencia interna de la primaria, salud primaria y nutrición).
- 2) Fortalecer la Policía Nacional Civil: lejos de ampliar el número de policías se deberá capacitarlos, dotarlos de equipo y fortalecer las áreas sustantivas de investigación criminal e inteligencia.
- 3) Invertir en el Sistema Penitenciario: deberá invertirse en ampliación de los espacios del sistema penitenciario y en como recuperar el control interno.
- 4) Evaluar los programas de asistencia social: aunque se ha demostrado en otros países estos programas funcionan, en ocho años no ha habido evidencia en Guatemala, por lo que se recomienda un estudio y decisiones drásticas al respecto.
- 5) Empatar obras de infraestructura con programas sectoriales: es de suma importancia que exista coordinación entre los Consejos de Desarrollo, las municipalidades y los ministerios.



- 6) Llevar a cabo alianzas público privadas en inversiones e infraestructura: debe ampliarse los proyectos de electrificación rural y buscar participación del sector privado en otras áreas de forma competitiva.
- 7) Lograr condiciones para la generar empleos: se requiere de políticas claras y una visión única del modelo económico a seguir para los próximos años. Inversión en recursos humanos, seguridad ciudadana y buena infraestructura y logística generará más inversiones y se crearán más fuentes de empleo.