



*¡Marcando el rumbo!*

## Marco Orientador del Presupuesto Público

Documento final

Guatemala, abril de 2019

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos en el marco del Proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024. Investigadores responsables: Irene Flores con el apoyo de Jorge Lavarreda. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

## Tabla de contenido

<b>1. Resumen .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Desafíos por superar .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Prioridades .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Aspectos de contexto para el análisis del presupuesto .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Ciclo presupuestario .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2 Gestión por resultados .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Marco institucional del ciclo presupuestario .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Análisis de brechas .....</b>	<b>18</b>
<b>5.1 Fase de formulación .....</b>	<b>18</b>
<b>5.2 Fase de Aprobación .....</b>	<b>25</b>
<b>5.3 Fase de Ejecución .....</b>	<b>27</b>
<b>5.4 Fase de Evaluación y Seguimiento .....</b>	<b>32</b>
<b>6. Análisis de leyes anuales de presupuesto .....</b>	<b>36</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>45</b>
<b>8. Recomendaciones .....</b>	<b>47</b>
<b>9. Bibliografía .....</b>	<b>50</b>

## Índice Gráficas

<b>Gráfica 1: Etapas del Ciclo Presupuestario para el Ejercicio Fiscal 2018 .....</b>	<b>10</b>
<b>Gráfica 2: Lógica de la Programación Presupuestaria por Resultados .....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfica 3: "Otros impuestos" como porcentaje de los ingresos tributarios.....</b>	<b>19</b>
<b>Gráfica 4: Evolución del gasto de funcionamiento y del gasto de inversión como porcentaje de los egresos .....</b>	<b>20</b>
<b>Gráfica 5: Asignación propuesta en proyecto de presupuesto 2019 vs prevalencia de la desnutrición crónica .....</b>	<b>22</b>
<b>Gráfica 6: Rigideces del Proyecto de Presupuesto 2019 .....</b>	<b>24</b>
<b>Gráfica 7: Rigidez presupuestaria en perspectiva comparada (gasto rígido como porcentaje del presupuesto del gobierno central, año 2012).....</b>	<b>25</b>
<b>Gráfica 8: Presupuesto aprobado como porcentaje de la propuesta (Aprobado/Proyecto) .....</b>	<b>26</b>

## Siglas

BANGUAT	Banco de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
GpR	Gestión por Resultados
LAP	Ley Anual de Presupuesto
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
FMI	Fondo Monetario Internacional
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
POA	Plan Operativo Anual
PpR	Presupuesto por Resultados
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria

## 1. Resumen

### **¿Cuáles son los principales problemas?**

En los últimos veinte años la composición del presupuesto ha reflejado un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios. Específicamente, se ha priorizado el gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión. Esto se debe a un crecimiento del gasto en la masa salarial, concentrada en tres ministerios: Educación, Gobernación y Salud. Esta dinámica ha provocado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos.

El gasto de funcionamiento no se puede considerar en sí mismo negativo, a menos que existan factores que afecten su calidad, eficiencia y efectividad. Uno de esos factores es la débil vinculación entre la planificación y el presupuesto, que no provee respuestas a la pregunta de qué se quiere lograr con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, el Gobierno estableció 14 resultados estratégicos y 54 resultados institucionales, que representan solamente el 34% del total del gasto proyectado, es decir que la planificación oficial no puede explicar el 66% restante del gasto. Una explicación de este fenómeno es el alto grado de componentes no flexibles del presupuesto que impiden asignar los recursos a las prioridades estratégicas. En 2019 las rigideces alcanzan el 85.8% del total del presupuesto.

Otra causa de la débil vinculación plan-presupuesto es la inercia del funcionamiento institucional que tradicionalmente orienta el gasto a ejecutar actividades - independientemente de los logros- y a producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma. En ausencia de o debido a la deficiente planificación, la evaluación del desempeño es incompleta o inexistente. Los reportes que generan las entidades están vinculados principalmente a información obtenida del SICOIN, donde no realizan análisis comparativos entre lo planificado y la ejecución de los productos, ni el avance en los indicadores de resultados esperados.

El desconocimiento de la cantidad de personas que trabajan para el Estado y sus funciones afecta negativamente la calidad del gasto de funcionamiento. El sistema oficial GUATENOMINAS da cuenta del personal permanente, temporal y por contrato (contabilizados en el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08), pero no incluye al personal con contratos de servicios técnicos y profesionales contabilizados en el subgrupo 18. Además, solamente 44 entidades del gobierno central utilizan GUATENOMINAS, mientras que 61 entidades, es decir el 58% no utilizan este sistema. Si bien la información del personal contratado se publica de oficio en largas listas, las entidades no realizan conciliaciones ni auditorías entre los expedientes individuales y los datos del sistema para controlar la calidad de la información, mejorar la asignación del recurso humano en los procesos productivos y evaluar su desempeño. En ausencia de un sistema de gestión de

personal y evaluación del desempeño, los incrementos salariales se logran principalmente por medio de presiones políticas.

El alto nivel de injerencia política en el presupuesto debilita aún más la vinculación con un plan. El nivel de modificaciones que realiza el Legislativo en las asignaciones del gasto afecta aproximadamente el 4.9% del monto total del presupuesto, uno de los más altos de la región. No se toma en cuenta el avance en el logro de resultados ni evaluación de desempeño de los programas y proyectos para hacer ajustes en el Proyecto de Presupuesto y en las normas que acompañan la ejecución anual, e función al cumplimiento de metas.

### 1.1. Desafíos por superar

La sobre estimación de los ingresos debido a deficiencias técnicas en las proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas y prácticas poco transparentes en la proyección de la cuenta de “otros ingresos tributarios”. Estas sobre estimaciones inflan el nivel del gasto sin fuente de financiamiento certera y afectan el déficit fiscal.

Persiste la mala calidad de planificación estratégica y operativa. Resalta la falta de modelos conceptuales sobre los problemas que se deben resolver. No hay indicadores de medición de avance y hay poca articulación entre los elementos del modelo lógico de las estrategias que planifican las instituciones: resultados, productos (bienes y servicios que se entregan a la población), subproductos, metas físicas e insumos. A ello se suma la poca vinculación del plan con la estructura presupuestaria institucional. Persiste también una alta cantidad de componentes rígidos del gasto.

Es notoria la ausencia de un sistema de seguimiento basado en un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales. Algunos indicadores de Resultados Estratégicos vigentes no se pueden medir, pues no se dispone de la información; otros presentan metas que ya han sido alcanzadas; otros no establecen magnitudes de cambio que se deban medir; o bien, algunos ya fueron alcanzados y se siguen incluyendo en el presupuesto.

Persisten múltiples problemas en la fase de ejecución del gasto: cuellos de botella en procesos de adquisiciones; deficiencias en coordinación interinstitucional para implementar intervenciones estratégicas; alta cantidad de modificaciones presupuestarias; dificultad en el control de calidad de las construcciones de infraestructura; retrasos en plazos de ejecución de obras (prórrogas contractuales); constantes incrementos en montos de los contratos; desorden en el registro contable del gasto y en el manejo de las fuentes de financiamiento; y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que genera incertidumbre debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas del régimen de compras públicas. Esto termina produciendo altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios que prestan las entidades públicas.

Mala estimación del gasto en el mediano plazo. La planificación multianual presenta inconsistencias en la programación de metas físicas; las proyecciones de avance físico y sus costos se hacen sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; no se proyectan costes de capital y recurrentes de los proyectos de inversión. Esto afecta la consistencia de la demanda de presupuesto multianual, no permite establecer posibles déficits de financiamiento y limita la discusión sobre la efectiva y eficiente asignación de recursos en el mediano plazo.

Los informes de rendición de cuentas son una mera formalidad y no tienen ningún impacto en las asignaciones futuras de presupuesto. Son colecciones de datos y largas tablas extraídas principalmente del SICOIN, con información financiera, sin avance en metas planificadas; no son informes inteligentes que permitan tomar decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria; y ninguna entidad pública elabora informes sobre los recursos humanos asignados a cada unidad, programa y resultado esperado, de forma comparativa con años anteriores.

## 1.2. Prioridades

### Corto Plazo

1. Fortalecer la calidad de los planes en las fases de diagnóstico y priorización de retos a resolver; elaborar modelos conceptuales basados en evidencia científica; diseñar resultados alineados al reto; definir intervenciones apropiadas para resolver el tipo de obstáculos que se está atendiendo; definir indicadores pertinentes y un plan de metas de avance anual.
2. Hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver temas de ineficiencia; publicar la nómina de personal del sector público que incluya datos de la persona, su perfil profesional, funciones y responsabilidades, sueldo y complementos, y datos de contacto oficiales.
3. Incorporar proceso formal de revisión y ajuste de las proyecciones del comportamiento de variables macroeconómicas más próximo a la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, que permita ajustar las estimaciones a escenarios macroeconómicos más realistas. Además, se recomienda desagregar y transparentar las cuentas presupuestarias de “otros ingresos” para conocer el detalle exacto de la proyección de ingresos tributarios.

### Mediano Plazo

1. Mejorar la eficiencia del gasto público. Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR) con el fin de vincular todo el gasto de personal y servicios profesionales

y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, identificar plazas no necesarias, duplicidades, y plazas fantasmas. De la mano con esta recomendación se pueden re-negociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.

2. Implementar un sistema de rendición de cuentas centrado en el desempeño y el logro de resultados, basado en un sistema de seguimiento dentro de un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales, que funcione de manera periódica a lo largo de cada ejercicio fiscal, y que provea información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias.
3. Eliminación gradual del gasto no flexible en materia de recurso humano y servicios de personal, iniciando por aquellos gastos no flexibles que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente registro de la nómina y del personal permanente de las entidades públicas.

#### Largo Plazo

1. Eliminación del gasto no flexible en el marco normativo vigente y cambiar énfasis de las asignaciones presupuestarias al logro de resultados, integrando el presupuesto como un todo que considera el accionar de todas las entidades públicas; y acompañar esto por mayor responsabilidad en el logro de resultados de desarrollo.
2. Implementación del Presupuesto Multianual en el marco normativo vigente. Si bien este es un cambio difícil de implementar, se debe revisar e identificar toda la normativa que condicione principalmente las aprobaciones multianuales con el fin de reducir la injerencia política y dar sostenibilidad a las intervenciones. Este giro en el sistema presupuestario debe estar acompañado con un enfoque fuerte hacia el logro de resultados.
3. Retomar los principios del pacto fiscal. En cuanto al endeudamiento público, principalmente en lo referido a: (1) el propósito de su uso es para financiar diferencias transitorias entre ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto; y (2) utilizar el crédito público para financiar gastos de inversión y evitar financiar gastos de funcionamiento.

## 2. Introducción

El análisis que se presenta en este documento consiste en identificar las brechas que afectan el presupuesto público, con el propósito de generar un marco orientador para proponer reformas que mejoren la calidad y efectividad del presupuesto público como instrumento de implementación de políticas.

Para ello se propone hacer una revisión de los diagnósticos más relevantes y recientes sobre el presupuesto nacional y temas relacionados. La selección de las fuentes fue un proceso consensuado por el equipo que desarrolla este documento, derivado de su experiencia en la materia y conocimiento de la literatura disponible.

Se utiliza el ciclo presupuestario como eje de conducción para seleccionar y clasificar las brechas identificadas en la literatura; la metodología de Gestión por Resultados, GpR sirve como referente o estándar de comparación a lo largo de las etapas del ciclo presupuestario. El término brecha se entiende como la diferencia entre un estado actual y un estado ideal de alguna situación o contexto.

Además, el análisis incluye la identificación de los artículos incluidos en las leyes anuales de presupuesto de los últimos cinco años, que cumplen con el criterio de ser los elementos normativos de carácter más estable, es decir que se incluyen de manera consecutiva todos los años, con el propósito de que puedan convertirse en propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto. Finalmente se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.

## 3. Aspectos de contexto para el análisis del presupuesto

El presupuesto público es un estado financiero que contiene las estimaciones de ingresos y egresos que requieren las entidades para realizar programas y proyectos prioritarios, durante un año, con los cuales se persiguen objetivos de desarrollo (Ministerio de Finanzas, MINFIN, 2016). En términos prácticos, el presupuesto público es la expresión financiera de la planificación institucional para entregar bienes y servicios públicos a la población con los que se pretende resolver problemas de desarrollo (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, 2013).

El análisis que se presenta en este informe tiene dos elementos orientadores que guían la identificación de las brechas. Por un lado, se identifican brechas a lo largo de la secuencia de cada una de las etapas del ciclo presupuestario; y por el otro lado se analizan las brechas desde la perspectiva de calidad según lo establecido en la metodología de Presupuesto por Resultados, PpR, que implementa el Gobierno de Guatemala.



### 3.1 Ciclo presupuestario

El ciclo o proceso presupuestario de Guatemala consta de varias etapas (MINFIN, 2016) (ver gráfica 1). La primera es la Etapa de Planificación y Formulación: cuando las instituciones plantean sus objetivos, metas y resultados en su Plan Operativo Anual (POA), con el que respaldan la solicitud de recursos. Las entidades públicas, con base a su marco legal, política de gobierno, políticas públicas sectoriales y metodología de planificación con énfasis en resultados, elaboran sus anteproyectos de presupuesto, con base en los techos indicativos de ingresos y egresos estimados por el Ministerio de Finanzas. El producto final de esta etapa consiste en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que se presentará al Congreso.

La segunda etapa del ciclo es la Aprobación, que inicia con la discusión del proyecto de presupuesto en la Comisión de Finanzas del Congreso y finaliza con la decisión del pleno del Congreso, que puede ser de tres tipos: aprobar, improbar o modificar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia<sup>1</sup>. Una vez aprobado el presupuesto, inicia la Etapa de Ejecución durante la que se realizan las acciones necesarias para el logro de las metas y objetivos formulados, que inicia el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre cada año. Durante la ejecución debe realizarse también las fases de Seguimiento y Evaluación que requiere evaluar que los programas y proyectos se están ejecutando conforme fueron planificados y que se están avanzando en el logro de los cambios deseados.

Algunos documentos oficiales publicados por el Ministerio de Finanzas Públicas agregan al ciclo presupuestario la fase de Liquidación en la que se deben transparentar los resultados alcanzados por todas las instituciones durante un ejercicio fiscal. En términos prácticos esta fase se realiza con la presentación del Informe de Liquidación Presupuestaria al Congreso que debe realizar el MINFIN al 31 de marzo de cada año<sup>2</sup>; con el Informe de la Contraloría General de Cuentas sobre la Liquidación Presupuestaria de cada año<sup>3</sup>; y el Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto que debe realizar todos los años la SEGEPLAN<sup>4</sup>.

En la gráfica 1 a continuación se observa la secuencia de cada una de las etapas del ciclo presupuestario descritas anteriormente, para el caso específico del proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal del año 2018.

---

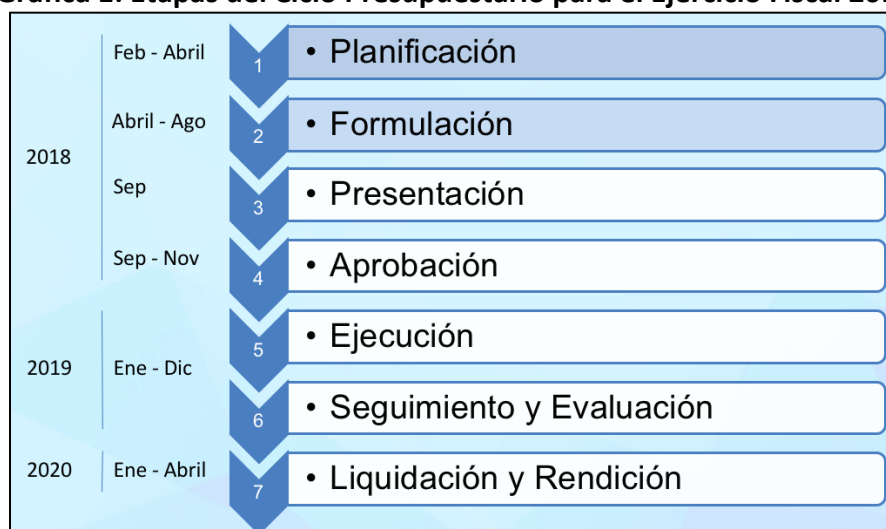
1 De no ser aprobado regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso. La no aprobación de un Presupuesto Público tiene implicaciones en la ejecución y calidad del gasto, como se verá más adelante.

2 Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 241

3 Ibid.

4 Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 y sus Modificaciones Decreto 13-2013) Artículo 17 Bis: acceso a la Información de la Gestión Presupuestaria por Resultados.

**Gráfica 1: Etapas del Ciclo Presupuestario para el Ejercicio Fiscal 2018**



Fuente: MINFIN (2018). "Formulación de Presupuesto Multianual" 2019-2023. Ver presentación en el siguiente enlace:

[http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com\\_content&view=article&id=4462&Itemid=430](http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=4462&Itemid=430)

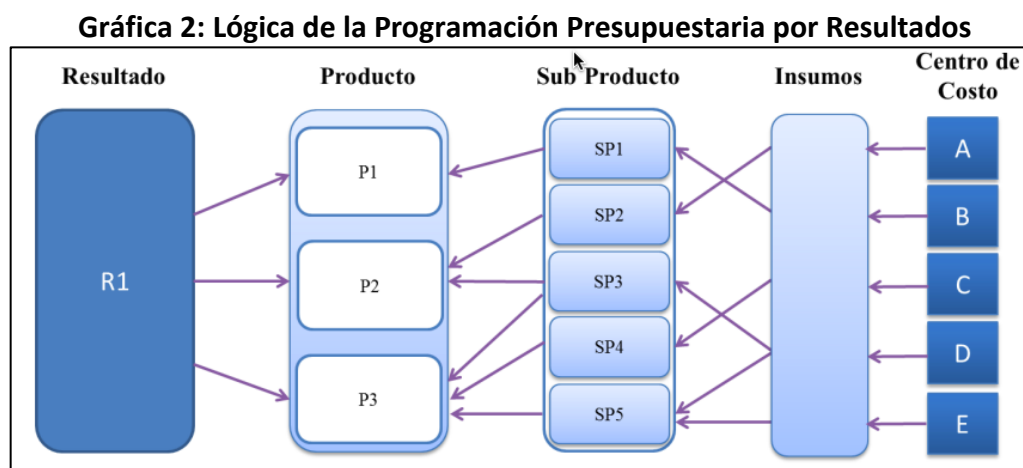
Como se muestra en la gráfica, el presupuesto del año 2018 inicia su formulación en febrero, se aprueba en noviembre del mismo año; se ejecuta de enero a diciembre del siguiente año, período en el que también debe darse el debido seguimiento y evaluación a la ejecución; y finalmente se liquida de enero a abril del siguiente año. Eso significa que un ciclo presupuestario completo requiere de 26 meses para completarse.

### 3.2 Gestión por resultados

Dentro de este análisis es importante destacar la adopción de la metodología de la Gestión por Resultados (GpR) a partir de 2012 (Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 13-2013) como una herramienta para articular más efectivamente la planificación y el presupuesto, que integra los distintos elementos que intervienen en todo el ciclo presupuestario nacional. En tal sentido, la GpR, tiene como "...finalidad (la) de promover el cambio y el fortalecimiento de las acciones que las instituciones de la administración pública realizan a fin de reducir las condiciones que limitan el desarrollo del ciudadano" (SEGEPLAN, 2017, p. 47).

A partir del 2012 y durante el período 2018 – 2022 "...la institucionalidad pública enfocará sus recursos al alcance de logros específicos y con impacto positivo en la calidad de vida de las guatemaltecas y los guatemaltecos conjuntamente con la concreción de mecanismos de rendición de cuentas" (SEGEPLAN, 2017, p. 5). "Para ello las instituciones deberán asegurar la coherencia y alineación entre resultados, productos, indicadores y presupuesto, según lo establece el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Artículo 20 del Reglamento de dicha ley, los lineamientos de la Política general de gobierno 2016-2020 y de la Política y Plan Nacional de Desarrollo" (SEGEPLAN, 2017, p.7).

Según la GpR, la coherencia y alineación de la planificación institucional viene delimitada por la cadena de resultados que se define durante la etapa de formulación y que sigue la metodología de Presupuesto por Resultados, PpR (MINFIN, 2016). La cadena de resultados es un instrumento que ayuda a identificar la lógica de las relaciones de causalidad de las políticas, estrategias y programas, y se le denomina Modelo Lógico de la Estrategia. Este modelo conecta los insumos, actividades, procesos, productos y resultados que son necesarios para proveer bienes y servicios a la población y que conducen lógicamente al logro de cambios en las condiciones de vida de la población (MINFIN, 2016). El modelo lógico de la estrategia justifica la lógica de las asignaciones presupuestarias<sup>5</sup>. En la gráfica 2 se muestra el Modelo Lógico de la Estrategia según la metodología PpR.



Fuente: MINFIN. SEGEPLAN. (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados. Para el Sector Público de Guatemala, p. 44.

La gráfica describe la lógica de conexión entre resultado, productos, subproductos e insumos que deben seguir las entidades públicas y que debe explicar por qué y cómo funcionarán las estrategias planteadas por las entidades públicas en su planificación anual<sup>6</sup>. En función a esta lógica se realizarán los análisis de las brechas en materia de planificación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto.

5 MINFIN. SEGEPLAN. (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados. Para el Sector Público de Guatemala. Primera Edición. Guatemala. SEGEPLAN, MINFIN. 2013.

6 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 establecidos.” (MINFIN, SGEPLAN, 2013, p. 5); un producto es “un conjunto estandarizado de bienes y servicios... que se le denomina también intervención” (MINFIN, SGEPLAN, 2013, p. 5); un subproducto es una “combinación de los insumos, que durante el proceso productivo son transformados en los bienes o servicios que se entregarán a la población” (MINFIN, SGEPLAN, 2013, p. 30); un centro de costo es un “centro de atención al ciudadano y unidad administrativas de producción” (MINFIN, SGEPLAN, 2013, p. 43).

#### 4. Marco institucional del ciclo presupuestario

Las instituciones que participan en el proceso presupuestario son las que se presentan a continuación en el cuadro 1.

*Cuadro 1: Instituciones que participan en el ciclo presupuestario*

Fase	Actores	Principales funciones	Base legal
Planificación y Formulación – Programación Global	Dirección Técnica del Presupuesto, DTP, MINFIN.	Se encarga de coordinar el proceso de formulación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.</li> <li>• Manual de Formulación Presupuestaria (Acuerdo Ministerial 217-2004)</li> <li>• Ley de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002.</li> <li>• Ley Orgánica de la Superintendencia de administración Tributaria. Decreto 1-98 y sus reformas.</li> <li>• Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala.</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo: Kátun, Nuestra Guatemala 2032.</li> <li>• Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte</li> <li>• Política General de Gobierno</li> <li>• Sistema Nacional de Inversión Pública</li> </ul>
	Segeplan	Es el órgano rector de la planificación. Debe coadyuvar en la formulación de la política general de gobierno; integrar los anteproyectos de planes sectoriales, regionales y departamentales; elaborar, junto con MINFIN, procedimientos y normas para el proceso e formulación y planificación y el anteproyecto de inversión pública.	
	SAT	Proyección de ingresos de recaudación.	
	Banco de Guatemala.	Elabora proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas para el año que se presupuesta.	
	Dirección de Crédito Público, DCP, MINFIN.	Estimación de los ingresos y pagos de la deuda.	
	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz	Orienta políticas, programas y proyectos que contribuyen al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.	

Fase	Actores	Principales funciones	Base legal
	Comisión Técnica de Finanzas Públicas, CTFP <sup>7</sup> .	Revisar, modificar o validar los techos presupuestarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratos de préstamos y acuerdos de donación.</li> </ul>
Planificación y formulación - Programación Institucional	Entidades Públicas	Según los lineamientos recibidos, elaboran sus anteproyectos de presupuesto, con base en resultados, diseñado con productos estratégicos <sup>8</sup> .	
	Consejos de Desarrollo	Desarrollan planificación y propuesta de proyectos de inversión pública.	
	DTP	Analiza y consolida los anteproyectos institucionales y elabora el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.	
	Segeplan	Orienta y coordina la formulación del Programa de Inversión Pública del Presupuesto de Egresos.	
	CTFP	Valida el marco macroeconómico de mediano plazo y la estimación de ingresos y egresos <sup>9</sup> .	
	Gabinete Económico	Valida el Proyecto de Presupuesto previo a que el Presidente Constitucional lo remita al Congreso.	
Discusión y aprobación	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Emitir dictamen sobre el proyecto de presupuesto	Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94
	Congreso de la República	Discute, aprueba o imprueba el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo.	

<sup>7</sup> La Comisión Técnica de Finanzas Públicas está integrada por el Viceministro de Finanzas Públicas del MINFIN, el Subsecretario de Inversión Pública de Segeplan, Director de Tesorería Nacional del MINFIN, Director de Crédito Público, Director de análisis y Política Fiscal del MINFIN, el Intendente de Recaudación de la SAT, el Director del Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos del BANGUAT, el Director de la Contabilidad del Estado, del MINFIN y el Director Técnico del Presupuesto del MINFIN.

<sup>8</sup> Requerimiento según lo indica la “Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 y Presupuesto Multianual 2019 -2023” elaborada por Minfin y Segeplan.

<sup>9</sup> Ibíd.

Fase	Actores	Principales funciones	Base legal
Ejecución	Entidades públicas	Ejecución del presupuesto aprobado por el Congreso durante el ejercicio fiscal, para el logro de resultados estratégicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.</li> <li>• Código Municipal, Decreto 12-2002.</li> <li>• Manuales de Procedimientos Administrativos para el Registro de Desembolsos y Ejecución de Recursos No Reembolsables Proveniente de Donaciones Externas (Acuerdo Ministerial 523-2014).</li> <li>• Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las entidades de la Administración Central (Acuerdo Ministerial 214-2004).</li> <li>• Manual de Modificaciones Presupuestarias para las Entidades de la Administración Central (Acuerdo Ministerial 2016-2004)</li> <li>• Ley de Compras y Contrataciones, Decreto 57-92, y sus reglamentos, manuales y sistemas.</li> </ul>
	Comisión específica <sup>10</sup>	Elabora fórmula para cálculo y aprueba recursos financieros de asignación constitucional a transferir a los Gobiernos Municipales.	
	DTP	Seguimiento a la ejecución. Aprobaciones de modificaciones presupuestarias. Asignaciones de cuotas cuatrimestrales.	
	Comisión Para la Ejecución Presupuestaria, COPEP.	Aprobación de solicitudes de cuotas cuatrimestrales.	
	Tesorería Nacional, Banguat.	Operación de pagos en sistema.	
Seguimiento y Evaluación	Segeplan	Evaluación del logro de resultados.	
	Contraloría General de Cuentas	Control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, durante el ejercicio Fiscal. Debe evaluar entre otros aspectos: calidad del gasto, eficiencia y efectividad.	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002.

Fuente: elaboración propia

<sup>10</sup> Esta comisión está integrada por: Secretario de Segeplan, un representante del MINFIN, un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades, el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, un representante de la Contraloría General de Cuentas.

Se puede observar en el cuadro 1 que las funciones y entidades responsables para llevar adelante el ciclo presupuestario están contenidas en las leyes vigentes. Sin embargo, en cada fase participan muchas entidades. El caso más evidente es con la fase de planificación y formulación en la que intervienen por lo menos 7 entidades distintas; si se toman en cuenta las divisiones o departamentos, la cantidad de actores en esta fase sube a 10. Es decir que múltiples instituciones o arreglos institucionales, intervienen en la articulación del plan con el presupuesto. Según Kaufmann, Sanginés, García (2015) este fenómeno es típico en América Latina en donde las instituciones que participan en planificación y presupuesto son espacios de poder competitivo en los que varios actores tienden a inducir sus intereses por encima de la colectividad.

Si además se considera que en el proceso presupuestario participan otros actores como el Congreso de la República, que en cada negociación introduce más elementos de conflicto que de convergencia, solo incrementa la diversidad de criterios para la asignación de recursos dado que “los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Pueden además tener incentivos para apoyar distintos programas según sus aspiraciones y su proceso político” (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

Las mejores prácticas a nivel internacional y la teoría de GpR establecen que el ciclo de la gestión del presupuesto basado en resultados debe estar coherentemente articulado a fin de cada elemento facilite la ejecución del siguiente (Kaufmann, Sanginés, García, 2015). No obstante, en la práctica se identifica que las normas y los entes rectores y sus funciones no están claramente definidos según los principios y conceptos que introduce el ciclo de creación de valor público basado en GpR, no comparten la misma metodología y no se ha incorporado el enfoque del PpR en todos ellos (Kaufmann, Sanginés, García, 2015). En el caso de Guatemala, con la implementación de la GpR se añade el enfoque de creación de valor público al sistema de gestión pública actual, y los elementos nuevos no necesariamente se reflejan en los marcos normativos institucionales de forma clara y coherente.

En el cuadro 2 a continuación se hace una relación de los principales elementos conceptuales que requiere el enfoque de la creación de valor público basado en la GpR y los diferentes actores del proceso presupuestario (definidos en el cuadro 1), según la identificación de las funciones en las principales normas vigentes que regulan el presupuesto y la gestión pública. El propósito es tratar de identificar las brechas institucionales para la implementación del ciclo de creación de valor basado en GpR.

*Cuadro 2. Relación entre elemento del ciclo de creación de valor público basado en GpR y funciones institucionales*

<b>Elementos del ciclo de creación de valor basado en GpR<sup>11</sup></b>	<b>Función identificada en normativa vigente</b>	<b>Entidad responsable</b>
Análisis de la situación social y económica que justifique las prioridades y estrategias.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Plan de gobierno que establece objetivos y metas de largo plazo.	“Coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución” (artículo 14 de Ley del Organismo Ejecutivo)	Segeplan
Estructura organizativa alineada con objetivos de gobierno.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país a mediano plazo.	“Formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno” (artículo 35 de Ley del Organismo Ejecutivo).	Minfin
Diseño de productos que ofrece el país que contribuyen a lograr los objetivos.	“En los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas, planes de acción del Gobierno (...) este identificará: la producción de bienes y servicios, la gestión por resultados de los organismos y entes del sector público...” (Artículo 12 de LOP)	Entidades de gobierno.
Metas de producción o volumen de bienes y servicios que deben brindarse en un tiempo determinado.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Asignación de recursos para los programas.	“Programar el flujo de ingresos y egresos con base en las prioridades y disponibilidades del Gobierno, en concordancia con los requerimientos de los organismos y dependencias del Estado.” (Artículo 35 – Ley del Organismo Ejecutivo)	Minfin.

<sup>11</sup> Elementos del ciclo de creación de valor basado en GpR según Kaufmann, Sanginés y García (2015).



<b>Elementos del ciclo de creación de valor basado en GpR<sup>11</sup></b>	<b>Función identificada en normativa vigente</b>	<b>Entidad responsable</b>
Procesos de producción de bienes y servicios.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Distribución, consumo y uso de los bienes y servicios por parte de la población.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Cambios a corto y mediano plazo de los beneficiarios.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Cambio social o impacto a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población.	No está formalmente asignada esta función en la normativa vigente.	No hay.
Rendición de cuentas de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos.	“Elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior que como mínimo tenga: (...) c) Metas, indicadores, productos y resultados que miden el impacto de las políticas públicas; 3) Número de beneficiarios, ubicación y mecanismos de cumplimiento de metas...” (Artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto).	Todas las entidades.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el cuadro 2, el diseño institucional del sector público no contempla 7 de los 12 elementos que se deben incorporar en la gestión pública para que el ciclo de creación de valor público de la GpR tenga efecto en la consecución de los resultados deseados. En las leyes vigentes se pueden identificar por lo menos 4 funciones o elementos del ciclo de valor basado en GpR atribuidas a entidades concretas. Esto significa que más de la mitad de los elementos que viabilizan la implementación de la GpR en Guatemala aún no se incorporan de manera formal en las leyes vigentes, es decir que aún no cuentan con institucionalidad responsable, claramente definida

## 5. Análisis de brechas

### 5.1 Fase de formulación

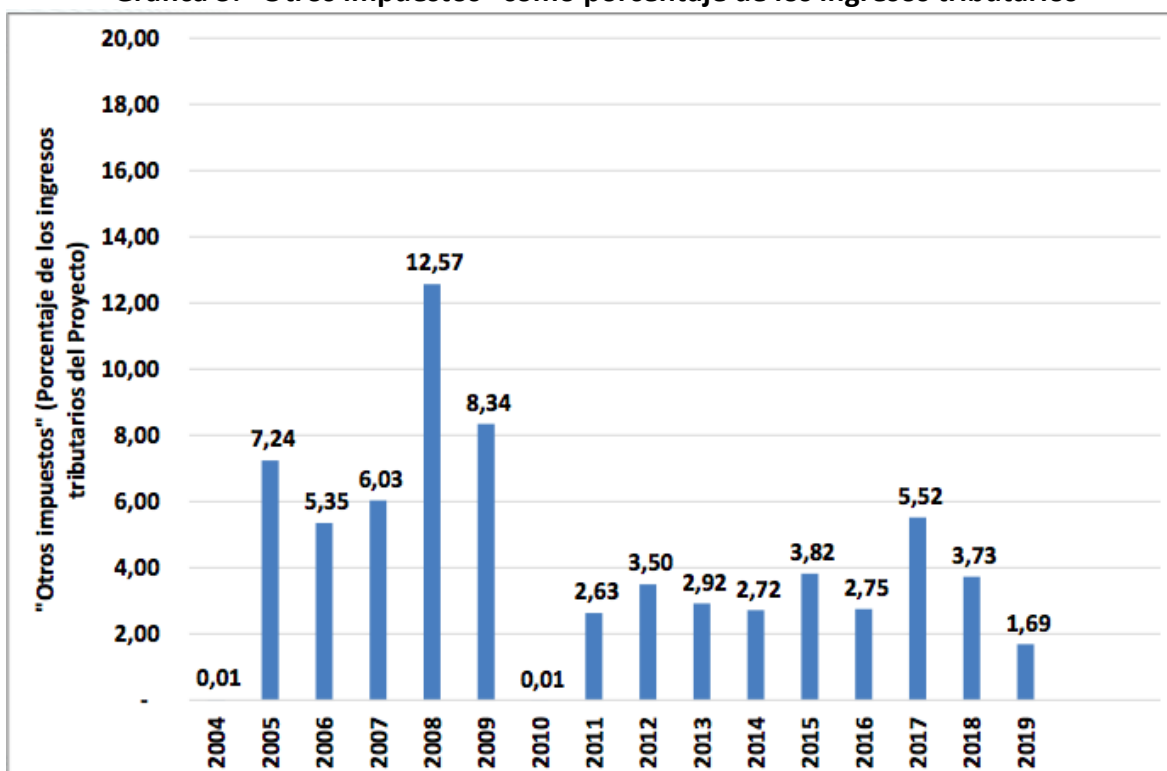
**Deficiencias en la estimación de los ingresos.** El Banco de Guatemala, BANGUAT, aporta estimaciones y proyecciones de las variables macroeconómicas relevantes para la etapa de formulación, que son la base del presupuesto de ingresos. Estas proyecciones son sobre estimadas de forma reiterada en los proyectos de presupuesto de los últimos años. Como señala Ardanz, Larios y Pérez (2015, p. 6) “en los últimos cinco años, las proyecciones de ingreso han sido sobrestimadas (...) consecuencia del deterioro de los supuestos macroeconómicos utilizados en el presupuesto del ejercicio correspondiente...”. Las principales deficiencias en las estimaciones de los ingresos son: (1) se elaboran en enero y se revisan en abril y septiembre, pero no son ajustadas a la realidad económica en el Proyecto de Presupuesto una vez se ha llegado a la fase de aprobación en septiembre; (2) no se explicitan los supuestos detrás de los escenarios de las proyecciones elaboradas por el Banguat y tampoco se revelan ni analizan las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados (Lavarreda, 2018); (3) Los supuestos no incorporan estimaciones sobre las tasas de interés y el tipo de cambio, información que el Banguat no hace pública. La mala calidad de las estimaciones del comportamiento de las variables macroeconómicas del país inciden en la sobre estimación de los ingresos tributarios, impactando la capacidad de la SAT de lograr las metas de recaudación fijadas en los presupuestos, inflando el nivel del gasto sin fuente de financiamiento certera y afectando el déficit fiscal. En la actualidad el MINFIN no dispone de un modelo propio para contrastar las estimaciones que le son presentadas. Las buenas prácticas internacionales indican que la desviación entre ingresos programados y ejecutados no debe ser mayor al 3% (PEFA, 2018); para el caso de Guatemala la baja ejecución de los ingresos alcanza desviaciones de 6% en 2014, 9.5% en 2015 y 2% en 2016 (PEFA, 2018), y hemos tenido desviaciones hasta niveles del 17.3% en el año 2009 (Lavarreda, 2018).

**Prácticas poco transparentes en la proyección de los ingresos tributarios.** En el proyecto de presupuesto 2019 se incluye un “bolsón” de “otros impuestos directos e indirectos” por un total de Q1,100.00 millones. Según Lavarreda (2018) esta es una práctica persistente y poco transparente en la formulación de los presupuestos de ingresos debido a que las entidades responsables no revelan cuáles son los impuestos con los que esperan generar ese nivel de recaudación (ver gráfica 3). Además de generar incertidumbre sobre la fuente de financiamiento del gasto, esta práctica poco transparente es una práctica que permite modificar las asignaciones de los aportes obligatorios contenidos en la Constitución de la República y otras leyes ordinarias<sup>12</sup>.

---

12 Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018.

**Gráfica 3: "Otros impuestos" como porcentaje de los ingresos tributarios**



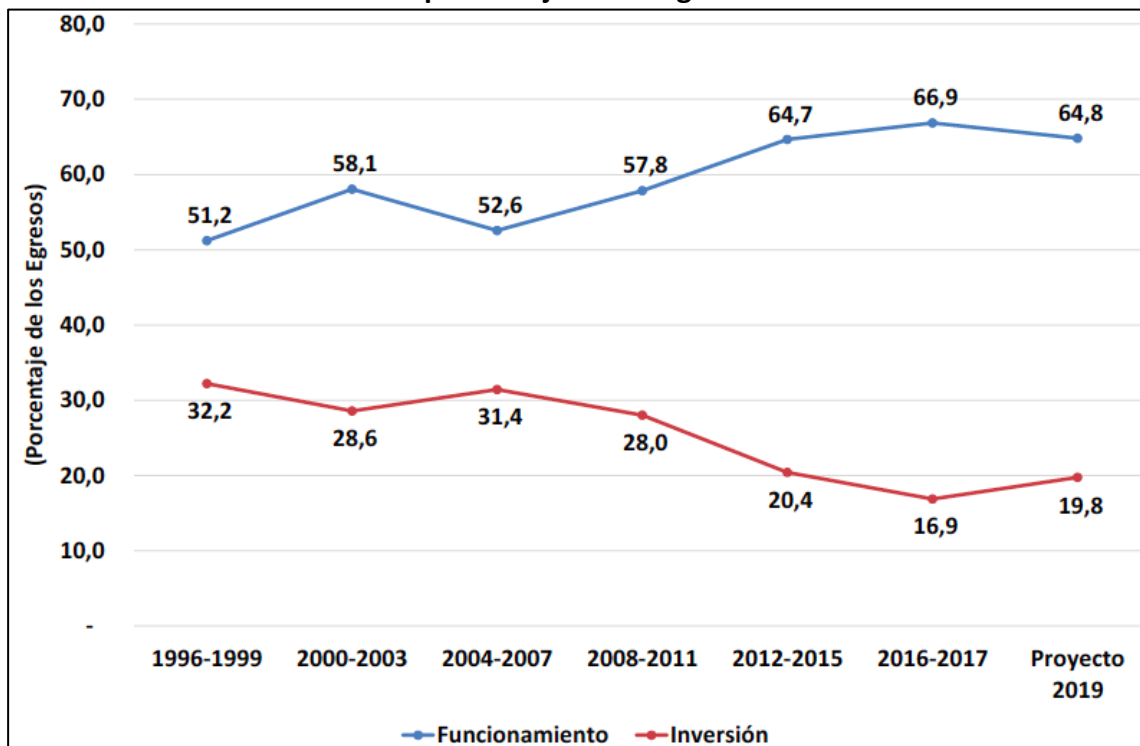
Fuente: gráfica obtenida de la presentación del informe: Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018.

**Deuda como sustituto de ingreso corriente.** En los últimos 15 años ha existido un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios (Lavarreda, J. CIEN, 2018), lo que ha generado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos<sup>13</sup>. Además, en el presupuesto 2019 se encuentra la propuesta de financiar el pago de deuda con nueva deuda, es decir se propone financiar el "Servicio de la Deuda" en un 66.8% con colocaciones de bonos internas y en un 5.2% con préstamos externos (Lavarreda, J., CIEN, 2018).

**Sesgo hacia el gasto de funcionamiento en detrimento de la inversión.** En el presupuesto de egresos se ha prioriza el gasto de funcionamiento en los últimos 20 años. En la gráfica 3 se presenta el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990; se puede observar que el gasto de inversión ha perdido 15.3 puntos porcentuales al comparar el período 2016-2017 respecto del período 1996-1999. El Presupuesto del ejercicio fiscal 2019 incluye un incremento del gasto de inversión de un 19.4%, que le permitiría recuperar algo de participación en el proyecto de presupuesto, pero se siguen priorizando los gastos de funcionamiento; es decir, se tiene un sesgo contra el gasto de inversión (Lavarreda, J., CIEN, 2018).

13 Ver documento oficial de "Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo" en el siguiente enlace: <http://transparenciaold.minfin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos/Pacto1.pdf>

**Gráfica 4: Evolución del gasto de funcionamiento y del gasto de inversión como porcentaje de los egresos**



Fuente: gráfica obtenida de Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018, p. 17.

**Débil vinculación plan presupuesto.** Para el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 el Gobierno ha establecido 14 resultados estratégicos<sup>14</sup> con una asignación presupuestaria de Q 16,308.2 millones, equivalentes a un 18.2% de participación en el total del proyecto de presupuesto (MINFIN, 2018). Para el mismo año ha establecido 54 resultados institucionales<sup>15</sup>, con una asignación presupuestaria de Q14,172.2 millones, que corresponden a un 15.8% de participación en el presupuesto total (MINFIN, 2018). De esta cuenta se obtiene que solamente el 34% del total del proyecto de presupuesto está formulado con base en resultados y el restante 66% no se puede vincular al logro de resultados para el desarrollo. Esto a pesar de que el 70% de las entidades de la Administración Central ya están formulando y ejecutando el presupuesto con metodología PpR en los sistemas financieros del Estado (SIGES)<sup>16</sup>. Hay que reconocer que la implementación del PpR es gradual y los datos para el 2019 representan una mejora respecto del año 2018 cuando solamente el 25.4% del monto total el presupuesto podía

14 Resultados estratégicos son definidos de forma inter institucional o sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado (Lavarreda, J. CIEN, 2018)

15 Los resultados institucionales son definidos por la entidad pública por la función que le corresponde o razón de ser (Lavarreda, J. CIEN, 2018).

16 Separata GpR del Proyecto de Presupuesto 2019 presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Ver el documento en el siguiente enlace: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre2019/inicio%201.htm>

asociarse con resultados para el desarrollo. Esto evidencia que la aplicación de la metodología PpR aún es incipiente.

**La operatividad de la planificación presenta poco avance.** Según la evaluación de implementación de la GpR en Latinoamérica<sup>17</sup>, la operatividad de la planificación ha mejorado en lo que se refiere a la articulación de los productos (bienes y servicios que se entregan a la población), con la cadena lógica de subproductos, metas físicas e insumos, principalmente en las entidades sectoriales del Organismo Ejecutivo centralizado. Sin embargo, en la misma evaluación se resalta que hace falta mejorar la calidad del diseño de esas cadenas lógicas de producción de bienes y servicios, y de su vinculación en la estructura presupuestaria institucional (BID, 2015). Los presupuestos institucionales aún son expresiones de la inercia burocrática e histórica de funcionamiento y no de los planes que expresan las prioridades de desarrollo (Banco Mundial, 2016). En el sector salud, por ejemplo, el informe del Banco Mundial (2016) señala que las asignaciones regionales se basaban en costeo de personal, número de camas, y número de establecimientos de salud, sin vinculación a productos y resultados y castigando a las regiones ya desatendidas. En términos generales el presupuesto no refleja el diseño de intervenciones estratégicas para resolver problemas sociales, sigue la misma estructura programática que en años anteriores (Lavarreda, 2018).

**Los indicadores de los Resultados Estratégicos, RE, no permiten evaluar el desempeño de los programas presupuestarios.** Las buenas prácticas en implementación de GpR indican que se debe desarrollar un sistema de seguimiento basado en un grupo priorizado y reducido de indicadores relevantes que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales (BID, 2015) y que la “...información medida, recolectada y sistematizada, pueda ser usada para la toma de decisiones en el sector público” (BID, 2015, p. 47). En ese sentido, el proyecto de presupuesto 2019 incluye un apartado que contiene un grupo priorizado de 14 indicadores que permite medir el avance de los RE. El análisis de la información presentada en ese cuadro revela las siguientes fallas en los indicadores: (1) en 6 indicadores se indica que no se dispone de la información al momento de presentar el proyecto de presupuesto (se utiliza la abreviatura “n/d”)<sup>18</sup>. (2) En 2 indicadores se evidencia que la meta fue alcanzada pero se sigue incluyendo en el presupuesto: el caso de la cobertura en educación pre-primaria que se propone avanzar de 47.3% en el año 2014 a un 57.3% en el año 2019, pero la magnitud del indicador supera el 80% en todo el período<sup>19</sup>; y la tasa de finalización en primaria que se propone llevar de un 71.7% en el 2013 a un 78.8%

---

17 BID (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe / Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno, editores.

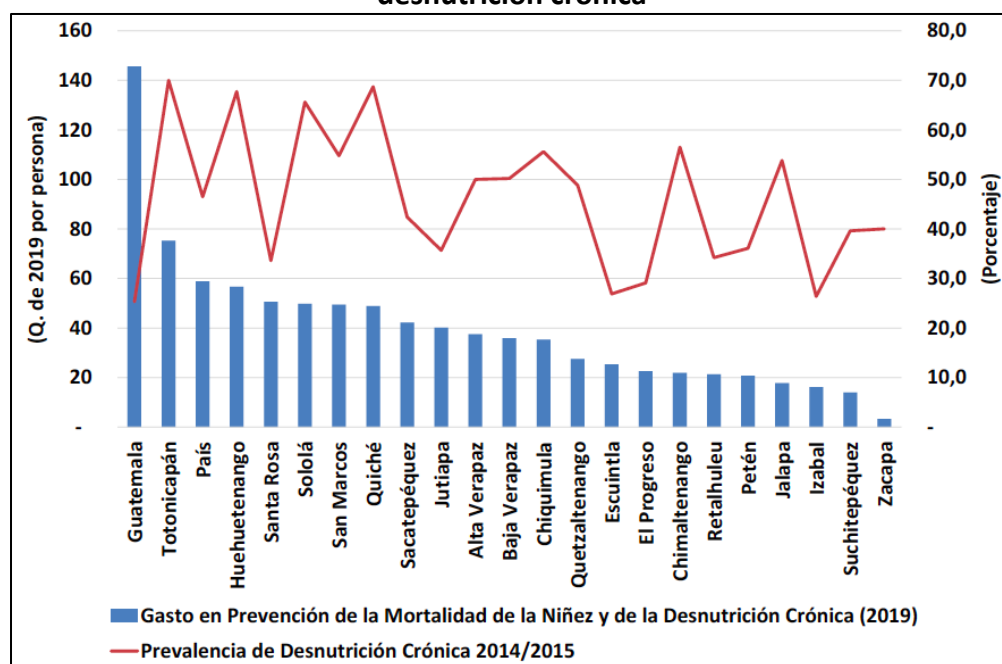
18 Los indicadores en los que no se dispone de la información son: prevalencia de la desnutrición crónica; población subalimentada; posición del país en el índice de competitividad turística; cobertura forestal; capacidad de resiliencia del país al cambio climático; participación de energía renovable en la matriz energética. Puede ser que uno de los problemas principales sea el constante cambio de la población objetivo, como se verá mas adelante, que no les permite mantener una evaluación sistemática de algunos indicadores.

19 Se puede consultar las variaciones de los indicadores de resultados estratégicos que se presentan en esta brecha en la Separata GpR del Proyecto de Presupuesto 2019 presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Ver el documento en el siguiente enlace: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre2019/inicio%201.htm>

en el 2019, cuando en los últimos 2 años la tasa de finalización ha superado el 82%. (3) En 1 indicador no se propone ningún cambio, es el caso del indicador de cobertura forestal que se pretende simplemente mantener. (4) En 1 indicador no se establece la magnitud del cambio, es el caso del indicador de resiliencia al cambio climático. (5) En 6 indicadores se les asigna el estatus de “cumplidos” y se siguen presentando como resultados estratégicos del gobierno, sin variaciones en sus magnitudes o nuevos resultados.

**Las estrategias de intervención no definen grupos poblacionales específicos que deben atender.** Los 14 resultados estratégicos del presupuesto describen que su grupo poblacional priorizado es “a nivel nacional”, sin realmente identificar y cuantificar los grupos objetivos que necesitan la intervención. Cuando los recursos son escasos, es prioritario identificar claramente en quiénes se producen los problemas de desarrollo para diseñar intervenciones efectivas que logren producir los cambios en las condiciones de vida de la población<sup>20</sup>. No priorizar el grupo poblacional implica ineficiencias en la asignación técnica y financiera del gasto, que luego tienen poco impacto en el logro del objetivo. A manera de ejemplo se puede considerar la gráfica 3 que revela las deficiencias en las asignaciones financieras para atender el problema concreto de la desnutrición crónica.

**Gráfica 5: Asignación propuesta en proyecto de presupuesto 2019 vs prevalencia de la desnutrición crónica**



Fuente: gráfica obtenida de Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018, p. 7.

Como se observa en la gráfica, la asignación del gasto per cápita propuesto para el ejercicio fiscal 2019 en el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición

20 MINFIN. SEGEPLAN. (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados. Para el Sector Público de Guatemala. Primera Edición. MINFIN. SEGEPLAN. Guatemala, 2013.

crónica por departamento, no se destina a los departamentos que tienen los mayores índices de prevalencia de la desnutrición crónica<sup>21</sup>.

**Mala estimación de gasto de mediano plazo.** En el marco del Secretariado PEFA (2016) se define que una buena práctica internacional requiere que el ejercicio presupuestario se estime gastos de mediano plazo para, al menos, 2 ejercicios presupuestarios siguientes que articulen los planes estratégicos y los presupuestos. Según la evaluación del desempeño PEFA (2018) la información que contiene los Planes Operativos Multianuales, POM, de las entidades, presentan inconsistencias, falta de información e incongruencias en: (1) programación de metas físicas de los programas y proyectos; (2) inconsistencias en los costos proyectados de los insumos; (3) las proyecciones de avance físico se hacen de forma mecánica, según la inercia de funcionamiento de la entidad, sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; (4) son costos incompletos pues no incluyen costes de capital y recurrentes de los proyectos de inversión (PEFA, 2018). Esto afecta la consistencia de la demanda de presupuesto multianual, no permite establecer posibles déficits de financiamiento y limita la posibilidad de una discusión sobre la efectiva y eficiente asignación de recursos en el mediano plazo.

**Mala calidad de planificación de proyectos de infraestructura incluidos en el presupuesto de inversión.** El más reciente informe de evaluación de la infraestructura pública según estándares internacionales, realizado por la Iniciativa COST (2018), reveló que en el 95% de los proyectos de infraestructura pública evaluados existen serias deficiencias en la planificación técnica, financiera, legal y de plazos de ejecución<sup>22</sup>. Según este informe, en la mayoría de proyectos de infraestructura hay un uso excesivo de modificaciones en tiempo y en monto durante la fase de ejecución que obedecen a problemas de diseño de los proyectos y de la planificación de su ejecución; la estimación de costos de los proyectos no es fiable y da lugar a “un uso irracional de los recursos (escasos) que se destinan a la infraestructura pública” (CoST, 2018, p. 23).

**“Presupuesto Abierto” tiene poco impacto en la calidad de la planificación del Presupuesto.** El Gobierno actual ha promovido una serie de reuniones de Presupuesto Abierto con el propósito de abrir la participación ciudadana a la discusión y elaborar participativamente el instrumento<sup>23</sup>. Sin embargo, este ejercicio no tiene impacto en la calidad del proceso de formulación debido a que las discusiones técnicas de la planificación no se basan en los resultados de la evaluación de logros y problemas de ejercicios anteriores; las presentaciones de las entidades se concentran únicamente en expresiones financieras de sus necesidades, sin restricciones presupuestarias previamente establecidas ni orientaciones claras de las prioridades estratégicas de gobierno (Lavarreda, 2018).

---

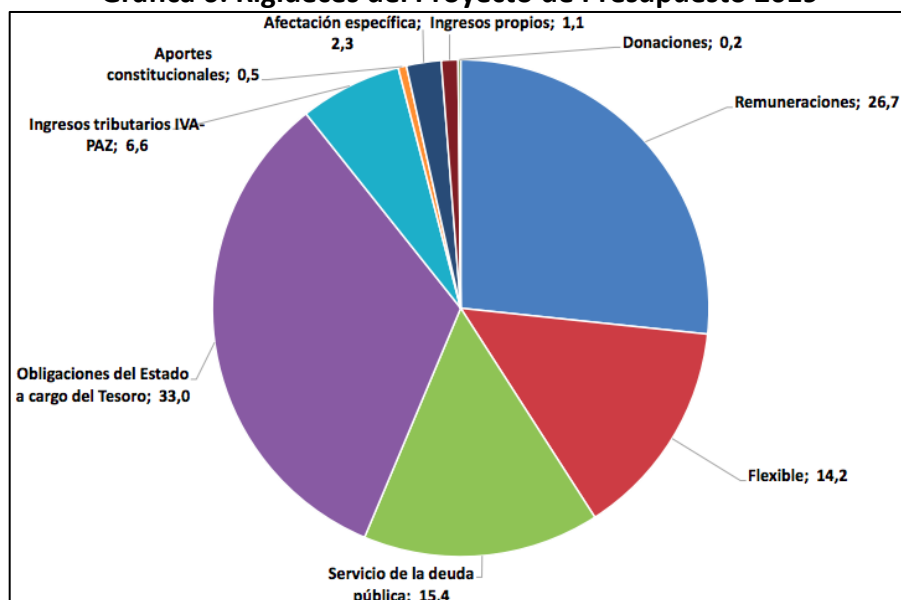
21 Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018.

22 CoST (2018). Séptimo Informe CoST Guatemala. Fortaleciendo la Transparencia en la Infraestructura Pública. CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, Guatemala, noviembre, 2018.

23 International Budget Partnership, IBP. (2017). Guatemala: Open Budget Survey Summary 2017. Consultar el documento en el siguiente enlace: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/guatemala-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

**Rigideces afectan negativamente la eficiencia asignativa del gasto.** Los componentes no flexibles del gasto están integrados por las aportaciones con desino específico contenidas en la Constitución de la República y otras leyes, remuneraciones a empelados, clases pasivas, servicio de la deuda, ingresos propios de las entidades que tienen característica de recursos privativos y en alguna literatura también incluyen las deficiencias netas del banco central<sup>24</sup>. Según Ardanz, Larios y Pérez (2015) el peso de las rigideces dentro del presupuesto ha venido en aumento en los últimos años al evidenciar que en el año 2011 el total del gasto no flexible fue de 85.6% y para el año 2013 fue de 90.1%. Por su parte Lavarreda (2018) estima que en el proyecto de presupuesto 2019 las rigideces ascienden a un total de 87.9% del total de ingresos corrientes. Ardanz, Larios y Pérez (2015, p. 16) estiman que “Un aspecto que merece especial atención es el aumento del peso de las rigideces dentro del gasto total en los últimos años. Esto ha reducido cada vez más el espacio fiscal disponible y a la larga, ante situaciones que ameritan realizar gastos extraordinarios (desastres naturales) o impactos de shocks externos, podría traer como consecuencia mayores déficits, tal como sucedió en 2009 y 2010”. En la gráfica 6 se detallan los gastos no flexibles del proyecto de presupuesto para el año 2019 como porcentaje del total.

**Gráfica 6: Rigideces del Proyecto de Presupuesto 2019**



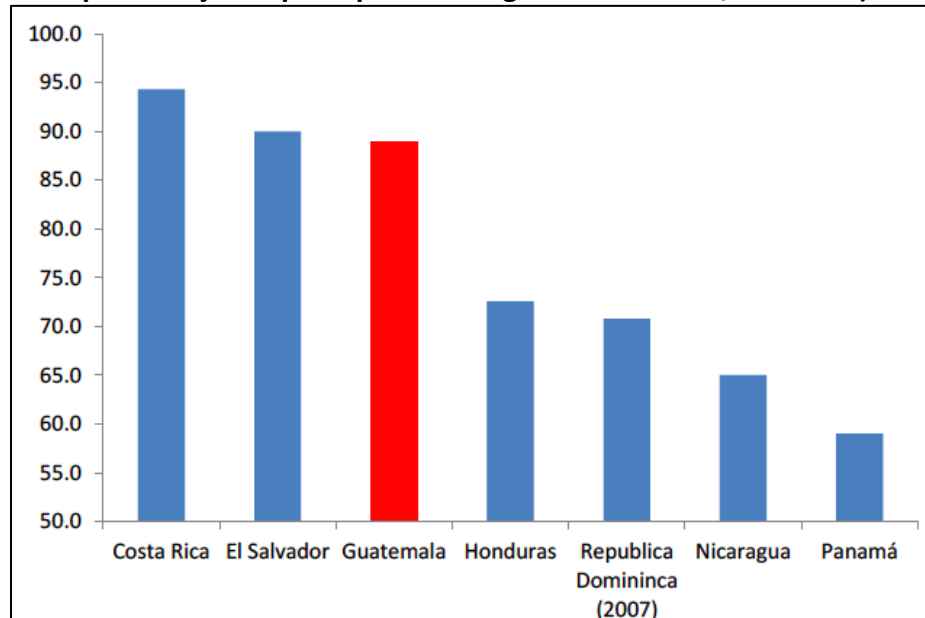
Fuente: gráfica obtenida de Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018.

En una perspectiva comparada, Guatemala tiene uno de los mayores índices de rigidez presupuestaria en la región (ver gráfica 7).

24 Ardanz, M., Larios, J., Pérez, C., (2015). El proceso presupuestario de Guatemala y su contribución a la (in)eficiencia del gasto público (2000-12). Nota Técnica No. IDB-TN-840, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, BID, 2015.



**Gráfica 7: Rigidez presupuestaria en perspectiva comparada (gasto rígido como porcentaje del presupuesto del gobierno central, año 2012)**

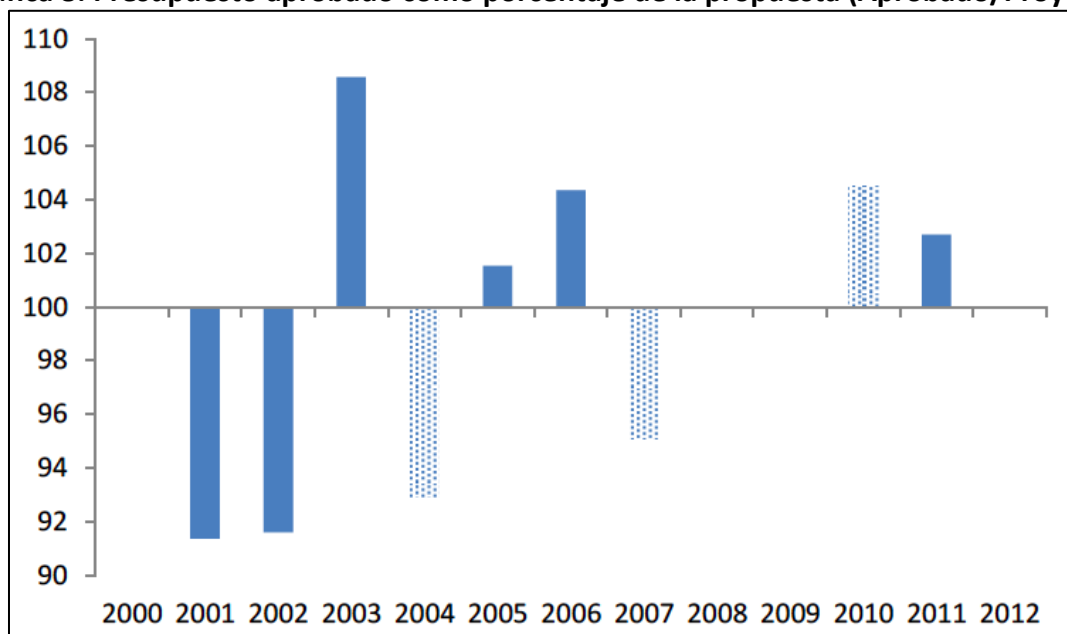


Fuente: gráfica obtenida de Ardaniz, M., Larios, J., Pérez, C., (2015). El proceso presupuestario de Guatemala y su contribución a la (in)eficiencia del gasto público (2000-12). Nota Técnica No. IDB-TN-840, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, BID, 2015.

## 5.2 Fase de Aprobación

**Alta cantidad de ajustes en el proceso de aprobación.** En la fase de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso, el nivel de injerencia del Legislativo en las asignaciones presupuestarias es alto. Según informe del Banco Mundial (2013) 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. Por su parte Ardaniz, Larios y Pérez (2015) señalan que el Congreso ha reasignado un promedio del 3% del presupuesto durante el período 2000-12 (ver gráfica 8).

**Gráfica 8: Presupuesto aprobado como porcentaje de la propuesta (Aprobado/Proyecto)**



Fuente: gráfica obtenida de Ardanz, M., Larios, J., Pérez, C., (2015). El proceso presupuestario de Guatemala y su contribución a la (in)eficiencia del gasto público (2000-12). Nota Técnica No. IDB-TN-840, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, BID, 2015.

Como se muestra en la gráfica, los cambios en las asignaciones financieras son constantes y evidencian el rol activo del Congreso sobre la ejecución del Organismo Ejecutivo. Según Ardanz, M., Larios, J., Pérez, C., (2015) el promedio en países de la región para los que hay datos disponibles para comparar el mismo período es de 1% de modificaciones, lo cual evidencia que Guatemala está por encima del promedio de la región.

**El alcance del análisis de la Comisión Técnica de Finanzas del Congreso se limita al año del presupuesto solicitado.** Esta instancia del Congreso realiza un análisis de los detalles de los ingresos, gastos y previsiones fiscales para el presupuesto solicitado, sin embargo no se considera: (1) analizar los supuestos de las estimaciones de los ingresos pues no disponen de modelos propios contra los cuales contrastar las estimaciones que le son presentadas por el BANGUAT (PEFA, 2018); (2) examen exhaustivo de previsiones fiscales de mediano y largo plazo, tampoco de avance en objetivos y metas de la política fiscal (PEFA, 2018); (3) no toma en cuenta el avance en el logro de resultados ni evaluación de desempeño de los programas y proyectos para hacer ajustes en el Proyecto de Presupuesto y en las normas que acompañen la ejecución anual, en función al cumplimiento de metas (PEFA, 2013).

**Las modificaciones que hace el Congreso dificultan la consecución de resultados.** Las enmiendas al proyecto de presupuesto se hacen al margen de la planificación previamente consignada en los Planes Operativos Anuales, POA, de las entidades. Es decir que se enfocan en modificar las asignaciones financieras sin revisar los impactos en la producción institucional (productos, metas, objetivos, etc.). Esas alteraciones generan incertidumbre en la obtención de resultados institucionales esperados, debilitan aún más la ya débil

vinculación plan presupuesto y refuerzan la dinámica inercial de planificación presupuestaria (PEFA, 2013).

### 5.3 Fase de Ejecución

**Retrasos en la liberación de fondos para iniciar ejecución.** Oficialmente los fondos se liberan hasta finales de febrero o marzo del año que inicia la ejecución presupuestaria, lo que resulta en retrasos importantes y frecuentes del pago de insumos no salariales como contratos con base en factura. En el caso del MINEDUC estos retrasos paralizan intervenciones y pago de salarios de personal no permanente (Banco Mundial, 2013), aún y cuando existan otras fuentes de financiamiento externo que no estén sujetas a las variaciones en el comportamiento de los ingresos tributarios (Banco Mundial, 2016).

**Existe gasto extrapresupuestario que no se registra en los sistemas contables.** Las dos últimas Evaluaciones sobre la Gestión del Desempeño de las Finanzas Públicas señalan que en el gobierno se producen gastos que no son registrados y por lo tanto no se cuantifican en el presupuesto o reportes oficiales ni se analizan los riesgos fiscales. Estos gastos pueden ser: (1) gastos devengados que son registrados contra asignaciones posteriores de cuota, o no registrados, debido a que las entidades no logran sincronizar sus procesos financieros con procesos operativos. (2) Compromisos de pago no registrados. (4) Gastos e ingresos ejecutados sin espacio presupuestario. Estos desórdenes contables generan cuentas por pagar que pueden o no aparecer registradas en el presupuesto, en la deuda de arrastre o en la contabilidad del Estado. (5) Algunas donaciones o asistencias técnicas que no son registrados debido a que se ejecutan por los donantes y no se reportan hasta que se entregan los bienes y hay que registrarlos en Bienes del Estado. (6) Desembolsos de préstamos y donaciones que no son regularizados en el momento de rendir los informes fiscales<sup>25</sup>. En la última evaluación PEFA (2018) se evidencio además la existencia de un pasivo adicional muy importante que no aparece registrado en los informes del gobierno, que corresponde a las cuotas patronales de jubilación que el Gobierno Central debe pagar al IGSS. Para el año 2016 el monto de este pasivo fue de Q3,449 millones, equivalentes a un 5% del gasto total del gobierno.

**Débil mecanismos de coordinación entre entidades públicas para implementar proyectos.** Este problema se evidencia en sectores que requieren de la participación de varias entidades públicas para lograr los objetivos priorizados. En el sector salud, por ejemplo, el informe del Banco Mundial (2016) señala que la falta de coordinación entre instituciones claves y entre niveles de atención, entre otros problemas de ejecución, han contribuido al uso ineficiente de recursos y resultados sub-óptimos en los indicadores estratégicos. Cuando las entidades trabajan en las mismas áreas con limitada coordinación, lo que resulta

---

25 En el Informe de Liquidación Presupuestaria 2011, en la sección de Notas a los Estados Financieros, en la NOTA 6 se lee: "El saldo de esta cuenta que asciende a Q. 1,764.96 millones, representa principalmente el valor de los desembolsos de préstamos y donaciones por pagos directos que aún no han sido rendidos o regularizados como gastos por las unidades ejecutoras correspondientes...".

es la duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos<sup>26</sup>. Además, cuando no hay coordinación interinstitucional en la ejecución, se limita la posibilidad de beneficiarse de menores precios por volumen en la compra de medicinas y otros insumos médicos<sup>27</sup>.

**Múltiples problemas en la gestión de las adquisiciones públicas.** Los procesos de ejecución del presupuesto requieren del avance eficiente de los procesos de adquisiciones. Sin embargo, en la práctica existen múltiples cuellos de botella en los procesos de adquisiciones que terminan produciendo altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios que prestan las entidades públicas. Algunos de los problemas de los procesos de adquisición se detallan en la tabla 1 a continuación.

**Tabla 1: Principales cuellos de botella en los procesos de adquisiciones, hasta la fase de adjudicación.**

Problema	Explicación
Procesos de licitación desiertos.	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.
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.
Cambios de personal operativo	Esos cambios son constantes durante un mismo período de gobierno y se agravan en cambios de gobierno.

26 Otro ejemplo de la falta de coordinación que señala el informe del Banco Mundial (2016) es la pensión social que es "...distribuida a través de MINTRA, junto con otros servicios para desempleados, pero esta información no está integrada con sistemas que MIDES ha implementado, como el sistema nacional de información social. Otras iniciativas importantes como el Pacto Hambre Cero, y el programa Barrio Seguro también carecen de mecanismos para coordinarse con MIDES. El Ministerio no ha podido enfrentar los problemas que resultan de una coordinación deficiente de las políticas del sector." (Banco Mundial, 2016, p. 76).

27 Banco Mundial, (2016). Estudio del Gasto Público Social y sus Instituciones. Educación, Salud, Nutrición y Población, Protección Social y Empleo. Guatemala. 2016.

Problema	Explicación
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.
Debilidad técnica en la pre inversión	Debilidad en los estudios de pre factibilidad o factibilidad y diseño de proyectos. 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, se generan retrasos para lograr acuerdos.
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.

Fuente: Flores, I. (BID, 2015).

**Las reformas a la Ley de Contrataciones impusieron nuevos controles que retrasan aún más la ejecución.** Según el Fondo Monetaria Internacional, FMI, las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado adoptadas durante los dos últimos años, se enfocaron en una supervisión más estricta del gasto público con el propósito de avanzar en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, un efecto colateral de esos nuevos controles “es una ejecución más lenta del gasto pues los funcionarios públicos se muestran renuentes a la aprobación de proyectos ante la posibilidad de ser objeto de procesos judiciales, y la falta de coherencia, en ocasiones, de los criterios de auditoría utilizados para la evaluación de licitaciones públicas.” (FMI, 2018)<sup>28</sup>.

**Fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, CGC, genera incertidumbre que retrasa los procesos de ejecución.** El FMI reporta durante la misión del 19 de marzo del 2018 que la labor de fiscalización de la CGC en los procesos de ejecución debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas aplicadas al régimen de compras públicas y en los procesos de fiscalización se sanciona a los funcionarios públicos por tomar decisiones

28 Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, 19 de marzo de 2018. Consultar documento oficial en enlace web: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/03/20/ms031918-guatemala-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

alejadas del criterio arbitrario del auditor en lugar de basarse en criterios unificados de aplicación de procesos y controles en los procesos de ejecución<sup>29</sup>.

**Ineficiencia e ineficacia en la ejecución y gestión de infraestructura pública.** Según evaluaciones de la calidad de ejecución de infraestructura, existen múltiples problemas que afectan la gestión de los proyectos<sup>30</sup>: (1) fallos y deficiencias de calidad técnica en las fases de pre inversión; (2) mala planificación de la ejecución de los proyectos; (3) poca transparencia durante los procesos de contrataciones; (4) deficiencias y dificultades en el control de calidad de las construcciones; (5) retrasos en los plazos de ejecución (prórrogas contractuales) que afecta la gestión de los contratos; (6) constantes incrementos en los montos de los costos contratados; (8) desorden generalizado en el manejo contable de las fuentes de financiamiento de los proyectos<sup>31</sup>; (9) las proyecciones multianuales de los costos de proyectos no incluyen gastos recurrentes de operación y funcionamiento; (10) por ello la preparación de un presupuesto multianual de inversión pública es muy incipiente; (3) solo el 39.5% de los proyectos en ejecución registran información en el SNIP sobre el avance físico y financiero que es consistente con los avances efectivamente verificados<sup>32</sup>. Dada estas condiciones de la capacidad de ejecución de infraestructura, no es viable proponer incrementos al presupuesto de inversión pública sin atender las causas que provocan estos retrasos.

**No se dispone de un sistema integrado de control de nómina.** Las buenas prácticas internacionales requieren de sistemas integrados de nóminas que integren listas aprobadas de personal con las bases de datos para asegurar el control del presupuesto en este rubro (Secretariado PEFA, 2016). Para cumplir con esta buena práctica, el sistema de nómina y registro de personal llamado GUATENOMINAS debe superar las principales deficiencias detectas por la más reciente evaluación PEFA (2018): (1) incluir a todo el personal que presta servicios en las entidades públicas, en todos los renglones contables de clasificación. Actualmente GUATENOMINAS incluye el gasto relacionado con personal contratado bajo el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08<sup>33</sup>. No incluye contratos de servicios técnicos y

---

29 Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, 19 de marzo de 2018. Consultar documento oficial en enlace web: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/03/20/ms031918-guatemala-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

30 Los problemas relevados fueron obtenidos de las coincidencias entre el informe CoST (2018). Séptimo Informe CoST Guatemala. Fortaleciendo la Transparencia en la Infraestructura Pública. CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, Guatemala, noviembre, 2018; y el informe PEFA (2018) que cita el Informe Ejecutivo - Visitas de campo realizadas del 3 al 28 de octubre de 2016, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central, Descentralizadas, Autónomas y Consejos Departamentales de Desarrollo Ejercicio Fiscal 2016, SEGEPLAN, noviembre de 2016.

31 CoST (2018). Séptimo Informe CoST Guatemala. Fortaleciendo la Transparencia en la Infraestructura Pública. CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, Guatemala, noviembre, 2018.

32 Información obtenida de PEFA (2018) que cita el Informe Ejecutivo - Visitas de campo realizadas del 3 al 28 de octubre de 2016, a proyectos de inversión ejecutados por entidades del Gobierno Central, Descentralizadas, Autónomas y Consejos Departamentales de Desarrollo Ejercicio Fiscal 2016, SEGEPLAN, noviembre de 2016.

33 Específicamente, incluye al Personal permanente (Grupo 0, Subgrupo 01), todos los renglones), personal supernumerario (renglón 021), personal por contrato (renglón 022) y personal temporal (Grupo 0, Subgrupo 02, todos los renglones), otras prestaciones relacionadas con salarios (Grupo 0, Subgrupo 07), personal por jornal (Grupo 0, Subgrupo 03) y personal contratado por Organismos Internacionales (Grupo 0, Subgrupo 08).

profesionales contabilizados en el Grupo 1, Subgrupo 18. (2) Para el año 2016 solamente 44 entidades, equivalentes al 42% del Gobierno Central utilizan GUATENOMINAS, mientras que 61 entidades, es decir el 58% no utilizan el sistema (PEFA, 2018). Se reconoce que durante el 2017 se trabajaba en el proceso de implementación para 31 entidades. (3) Las entidades que no usan GUATENOMINAS no realizan conciliaciones entre los expedientes individuales y los datos del sistema para controlar la calidad de la información de nóminas que se almacena en los sistemas. (4) Las Unidades de Auditoría Interna (UDAI) y la CGC no realizan auditorías a la nómina de las entidades, salvo en casos específicos o temas puntuales, por lo que no hay respaldo mínimo sobre la confiabilidad de la información derivada del proceso integral de la nómina. (5) No se disponen de módulos para administrar el personal en las fases de reclutamiento, selección y evaluación de desempeño, capacitación y control de vacaciones.

**Cambios en la nómina no son rápidos ni oportunos y generan retrasos en los pagos.** El proceso para realizar ajustes a las plazas derivado de traslados, bonos y complementos, registro de horas extras o cambios en el escalafón se realizan en un promedio de 9 meses, con evidencia de que hay cambios que se han demorado hasta 39 meses (PEFA, 2013).

**Alto número de re asignaciones del presupuesto dificultan el avance en los resultados esperados.** Las buenas prácticas internacionales requieren que las modificaciones presupuestarias durante la ejecución requieren límites al alcance, naturaleza, cantidad y aumento del gasto agregado (Secretariado PEFA, 2016). En Guatemala, las evaluaciones demuestran avances en cuanto a limitar la cantidad de modificaciones presupuestarias gracias a reformas legales para su ordenamiento<sup>34</sup>. En el período 2011 se contabilizaron 282 modificaciones entre entidades, equivalentes a Q5,100 millones (PEFA, 2013), para el año 2016 se realizaron solamente 19 del mismo tipo equivalentes a Q2,306 millones (PEFA, 2018). En el caso de las modificaciones intra-institucionales INTRA 1<sup>35</sup> se realizaron 3,260 equivalentes a la cantidad de Q18,512 millones (PEFA, 2013), para el año 2016 se realizaron 369 modificaciones equivalentes a Q12,317 millones (PEFA, 2018). Sin embargo, aún se tiene el reto del impacto en la eficiencia y efectividad de la ejecución física de programas y proyectos de inversión debido a que las modificaciones no son predecibles para las entidades y la cantidad de gasto impactado con modificaciones aún es muy alta. Durante el año 2016 es de más del 20% del total del presupuesto (PEFA, 2018). Con re asignaciones tan altas, se pone en riesgo y se retrasa el avance físico de los programas y proyectos e inversión social.

**Existen otros elementos que dificultan la ejecución del gasto y cumplimiento de planes.** Entre ellos (PEFA, 2013): (1) incremento en la incidencia política sobre el presupuesto

---

34 Las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto realizadas en el año 2013 incluyeron límites a la cantidad de modificaciones inter-presupuestarias que pueden realizar las entidades y directrices sobre los cambios en el alcance físico de la ejecución.

35 transferencias que se realizan dentro del presupuesto de una misma institución y en las cuales se realizan cambios entre programas, subprogramas, proyectos, renglones del gasto de servicios personales, renglón 911 “emergencias y calamidades públicas”, renglón 914 “gastos no previstos” y fuentes de financiamiento. Se autorizan por medio de Acuerdo Ministerial de Presupuesto firmado por el Ministro de Finanzas Públicas.

introduciendo criterios no técnicos a los programas y proyectos que afecta el logro de objetivos, desde la fase de aprobación y durante la ejecución; (2) se heredan deudas de arrastre de años anteriores que afectan la disponibilidad presupuestaria; (3) ausencia de un presupuesto multianual que limita la visión de mediano y largo plazo para los proyectos; (4) las emergencias y desastres naturales que suceden con frecuencia; (5) los procedimientos y normas anuales que no facilitan la buena ejecución.

#### 5.4 Fase de Evaluación y Seguimiento

**Más del 5% del gasto total no se incluye en informes de rendición de cuentas.** Según el informe PEFA (2018) existen diferencias considerables entre el gasto que reporta el SICOIN y el gasto que se reporta en el Informe de Liquidación Presupuestaria, principal informe de rendición de cuentas sobre la gestión fiscal que elabora el MINFIN cada año. Para el año 2016, PEFA (2018) determinó que el monto de gasto no registrado se ubicó por encima del 5% del gasto total, equivalentes a más de Q2,741 millones y proviene principalmente de entidades que omiten entregar los reportes, entrega tardía o no registran información. El caso de la Universidad de San Carlos que no reportó información, ni siquiera de forma tardía para el año 2016; o el caso del MSPAS del cual se determinó que “El informe de auditoría de la Contraloría General de Cuentas (CGC) a la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del MINFIN para el período entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2016 encontró que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) no había registrado en el SICOIN compras por un valor de Quetzales 17.4 millones” (PEFA, p. 53, 2018).

**Ingresos no reportados en el Informe de Liquidación Presupuestaria.** Los ingresos devengados que no fueron reportados en el Informe de Liquidación Presupuestaria para el año 2016 alcanzan un 4.2% del gasto total del gobierno, equivalentes a Q2,769.5 millones (PEFA, 2018). Estos ingresos provienen principalmente de los ingresos propios que generan las instituciones y que se reportan de forma tardía o se omite su reporte. Las buenas prácticas internacionales indican que la magnitud de los ingresos no reportados debe ser inferior al 1% del gasto total del Gobierno (PEFA, 2018).

**No todas las entidades públicas presentan informes detallados al cierre de cada ejercicio fiscal.** Según la evaluación PEFA (2018) solamente el 65.6% de las entidades de Gobierno<sup>36</sup> presentan los informes financieros dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, según lo establece la normativa vigente.

**Los informes de resultados del desempeño en la prestación de servicios son incompletos o inexistentes.** Las buenas prácticas internacionales requieren que el Gobierno Central realice por lo menos una vez cada año, informes de evaluación de desempeño que incluyan indicadores de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, cantidad de productos generados, resultados logrados por programa presupuestario y en formatos comparables

---

36 Evaluación realizada de una muestra de 61 entidades que incluyen 19 entidades de la Administración Central, 21 Descentralizadas, 19 entidades Autónomas y 1 de la Seguridad Social.



con los planes aprobados en el presupuesto (PEFA, 2018). En los últimos años ni MINFIN ni SEGEPLAN o la CGC han realizado evaluaciones de desempeño de las entidades públicas sobre la eficiencia y eficacia de sus programas presupuestarios; los reportes que preparan las entidades son reportes de ejecución presupuestaria vinculados al SICOIN o reportes de ejecución física y financiera, que no presentan análisis comparativo entre lo programado en presupuesto y la ejecución de los productos y subproductos ni el avance en los indicadores de resultados esperados (PEFA, 2018). El MINFIN prepara un informe cuatrimestral de ejecución física y financiera para resultados estratégicos, pero son análisis muy agregados (no se desglosan programas, proyectos y productos) y no son públicos (PEFA, 2018). Por su parte, SEGEPLAN elabora el informe cuatrimestral y el anual de ejecución y resultados, pero también suelen ser análisis agregados, que no presentan evaluaciones comparativas entre programas, productos y subproductos asociados a resultados estratégicos e institucionales, según fueron aprobados en el presupuesto anual (PEFA, 2018).

**No se realizan informes sobre recursos con que operan las instituciones.** Las buenas prácticas internacionales indican que se debe recopilar y registrar de forma sistemática información sobre recursos humanos con que operan las entidades públicas a fin de mejorar la toma de decisiones para la mejor asignación de recursos entre unidades y programas (PEFA, 2018). Sin embargo, ninguna entidad pública elabora informes anuales en el que se presente el análisis de los recursos humanos asignados a cada unidad, programa y resultado esperado, de forma comparativa con años anteriores y que permita mejorar la asignación de los mismos para alcanzar los resultados esperados (PEFA, 2018).

**Las auditorías practicadas a la ejecución presupuestaria se enfocan en transacciones financieras.** El enfoque de las auditorías practicadas por la CGC y por las UDAI es principalmente la verificación del cumplimiento del marco normativo en las transacciones individuales, verificar principalmente problemas de registro en los sistemas financieros, de aplicación normativa en los procesos, quedando completamente excluida la verificación de la eficiencia y eficacia en el logro de los resultados y avance en el cumplimiento de metas (PEFA, 2013).

**Informes de rendición de cuentas no tienen ningún impacto en la ejecución ni en la formulación presupuestaria.** La calidad de los informes de avance cuatrimestral que prepara el MINFIN<sup>37</sup> y la SEGEPLAN<sup>38</sup> son colecciones de largas tablas extraídas principalmente del SICOIN que expresa solamente información financiera; descripciones de cientos de hojas del avance físico de algunas entidades y para algunos resultados de gobierno; carecen de análisis de datos y de causas de principales problemas detectados durante el período de ejecución evaluado; no son informes inteligentes que permitan tomar

---

37 Informe Cuatrimestral que consolida el MINFIN con la información del gobierno central. Informe de Liquidación Presupuestaria que se entrega 1 vez al año a la CGC y ésta al Congreso. Informe de Medio Año que describe la gestión presupuesta de los primeros seis meses del año.

38 Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2017. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/file/1168-informe-anual-de-evaluacion-y-analisis-sobre-la-ejecucion-y-resultados-del-presupuesto-2017>

decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria. Además, el Congreso lleva casi 10 años de no pronunciarse respecto al informe de Liquidación Anual del Presupuesto que le presenta la CGC cada año. Esto explica, en parte, porqué los informes de rendición de cuentas durante la ejecución y los que se entregan al finalizar el ejercicio presupuestal tienen ningún efecto en las decisiones de asignaciones presupuestarias en años posteriores<sup>39</sup>.

**No se elaboran informes sobre gestión de la deuda.** El informe PEFA (2018) señala que no se lograron identificar informes anuales que sean presentados al Órgano Legislativo en los que se rinda cuentas acerca de los resultados obtenidos de la estrategia de gestión de la deuda, en el que se analice si existe congruencia entre la estrategia de gestión de la deuda y el plan de contratación de préstamos.

**Sistemas de control internos inadecuados y débil cumplimiento de mecanismos de rendición de cuentas contribuye al mal uso de los recursos públicos.** Según información de la CGC (2017) el cumplimiento de los diversos mecanismos legales de rendición de cuentas en el sector público es muy débil. En primer lugar, las entidades públicas desconocen cuáles y cuántos son esos mecanismos para rendir cuentas de manera periódica; las entidades receptoras de los informes de rendición de cuentas no conocen cuáles y cuántos son los reportes que deben recibir; esto implica que no hay retroalimentación que procure la mejora en la gestión y en los procesos de ejecución del gasto. Uno de los sectores sociales clave para el desarrollo es el sector salud y hay frecuentes reportes del uso inapropiado de los fondos, adjudicaciones cuestionables de contratos y sobrevaloraciones en la compra de insumos (Banco Mundial, 2016)<sup>40</sup>. Los esfuerzos del gobierno para enfrentar estos problemas aún son incipientes y no tienen impacto en el uso más efectivo y eficiente de los recursos<sup>41</sup>.

**Se necesita desarrollar sistemas de información para fortalecer el monitoreo y evaluación del gasto público.** Existen sistemas de información que recopilan datos de impactos en

---

39 Los hallazgos de las auditorías son tomados en cuenta para su corrección durante la ejecución debido a que implica sanciones personales para el funcionario. Sin embargo, los hallazgos de las auditorías son principalmente transaccionales y financieros, como se dijo en la brecha anterior. El informe PEFA (2013) señala que “Las UDAI consultadas confirman que las recomendaciones son parcialmente atendidas por los auditados y en el caso del Ministerio de Educación se estima que entre el 35% y 40% de las recomendaciones no son tomadas en cuenta o se toman con demora y que incluso se constituyen en una situación de continua reiteración en los informes de seguimiento. Se menciona también que la CGC por lo general toma como base de sus auditorías los hallazgos realizados por la UDAI.”

40 El informe señala múltiples falencias de control interno en el año 2014: un ex Ministro de Salud fue acusado de aprobar 17 de 21 contratos de reparación / rehabilitación por valor de Q12.4 millones (USD1.6 millones) durante el Estado de Emergencia que no cumplían con los requerimientos legales mínimos.<sup>61,62</sup> En el mismo año, hubo reportes de pérdidas de medicinas por valor de más de Q170 millones (USD21.9 millones) en el Área de Salud de Santa Cruz en el Departamento de Quiché y Q1.5 millones (USD193,700) en el Hospital Roosevelt. A principios de 2015, las investigaciones encontraron al menos 18 puestos fantasmas en el MSPAS con salarios mensuales de Q18,000-20,000, principalmente de asesores legales. Desde agosto 2014, al menos 22 trabajadores han sido reportados por robo de medicinas, y ha habido acusaciones de “pequeños hurtos” de suministros médicos e insumos quirúrgicos en varios hospitales en todo el país.

41 El caso del encarcelamiento de la Junta Directiva del IGSS en el año 2015 por haber adjudicado un contrato de provisión de servicios de diálisis a una empresa que no cumplía con los requerimientos técnicos, es un paso en la dirección correcta pero ese tipo de acciones penales aún no tienen efecto en las mejoras y cambios a los procesos de control interno de las entidades públicas.

ciertos sectores sociales (como el caso de la DIPLAN en recopilación de indicadores de calidad educativa, por ejemplo), pero esos sistemas no están vinculados a los sistemas financieros públicos; no proveen información en tiempo real para los tomadores de decisiones y distintos grupos de interesados; se concentran en el monitoreo a nivel central y poco para el nivel local; no producen documentos de evaluación de alta calidad (Banco Mundial, 2016).

**La inversión social no ha generado los cambios en el desarrollo de la población.** Según el Banco Mundial (2016) la pobreza generalizada subió de 51% en 2006 a 59% en 2014; la pobreza extrema disminuyó levemente entre 2000 y 2006 a 15.3%, pero aumentó a 23.4% en 2014; la brecha entre pobreza rural y urbana se mantiene consistentemente al alza en los últimos años (71% de pobreza generalizada en el área rural vs 35% de pobreza generalizada en el área urbana y 56% de pobreza extrema en el área rural vs 29% de pobreza extrema en el área urbana)<sup>42</sup>.

**Los indicadores de desarrollo humano de Guatemala no han mejorado en comparación con el resto de países de Centroamérica.** Según el informe del Banco Mundial (2016), en educación, en el período del año 2000 al 2014 ha incrementado la matrícula en todos los niveles educativos, pero la cobertura a nivel medio y la tasa de terminación de primaria están por debajo del promedio de la región<sup>43</sup>. Los indicadores de salud han mejorado levemente en el mismo período y son aproximadamente iguales al resto de países de la región, excepto por un menor porcentaje de nacimientos asistidos por trabajadores calificados (51.5% en 2014 vs 92% promedio de C.A. en el mismo período) (Banco Mundial, 2016); menos camas en hospitales que el resto de países de C.A.; y el peor de todos es el incremento de la tasa de desnutrición de 27.7% en 2000-2006 a 30.1% en 2007-2014 (Banco Mundial, 2016). Esto es casi tres veces los promedios de Latinoamérica y Centroamérica. Como lo describe el mismo informe “Guatemala en los últimos diez años es un caso de crecimiento económico decente, pero de fracaso en la mejora de indicadores de desarrollo humano o reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2016, p. 80).

**Las auditorías a la nómina son parciales e inefectivas.** El informe PEFA (2013) señala que las auditorías a GUATENÓMINAS son principalmente de índole financiera en el proceso de ejecución del gasto en personal, sin considerar aspectos en la calidad de la gestión del recurso humano. El informe señala que “Las auditorías a la nómina las realiza la CGC con un enfoque financiero y formal que busca detectar errores administrativos o de registro de datos, pero sin llegar a profundizar en los procesos de gestión de asignación de cargos, reclutamiento, cumplimiento de requisitos, permanencia en el cargo o ascensos, la calidad de la información, entre otros. Las auditorías adelantadas no se han extendido tampoco a todas las entidades del gobierno, se han concentrado en los principales Ministerios como los de Educación y Salud y en la operación del sistema GUATENOMINA.” (PEFA, 2013, p. 98).

---

42 Banco Mundial, (2016). Estudio del Gasto Público Social y sus Instituciones. Educación, Salud, Nutrición y Población, Protección Social y Empleo. Guatemala. 2016.

43 Banco Mundial, (2016). Estudio del Gasto Público Social y sus Instituciones. Educación, Salud, Nutrición y Población, Protección Social y Empleo. Guatemala. 2016.

## 6. Análisis de leyes anuales de presupuesto

Cuando el Congreso aprueba el presupuesto nacional, incluye normas que deben ser observadas por las entidades del sector público durante la etapa de ejecución<sup>44</sup>. Son normas complementarias a la Ley Orgánica del Presupuesto y de cumplimiento obligatorio. Estas normas regulan aspectos sobre los ingresos y los gastos, sobre las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos, etc.

En la tabla a continuación se presentan las normas que se incluyen de forma frecuente en las leyes anuales del presupuesto, del año 2014 al año 2018 (análisis de los últimos cinco ejercicios presupuestarios) y para las cuales ya existe un cuerpo normativo que regule las áreas en cuestión (tesorería, contabilidad, crédito público, etc.) y bajo ese criterio, un breve análisis sobre el sentido de la recomendación de reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>45</sup>.

---

44 MINFIN. Aprendiendo Aspectos Básico del Presupuesto. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos\\_basicos\\_del\\_presupuesto.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos_basicos_del_presupuesto.pdf)

45 No se incluyen en el análisis artículos que, aunque se repitan en todas las leyes, no cuentan con cuerpos normativos desarrollados y vigentes, tal es el caso de las regulaciones anuales para los fideicomisos. Debido a que no existe una ley que regule los fideicomisos públicos, se regula en las leyes anuales de presupuesto.

**Tabla 2: Principales artículos que se repiten en todas las leyes anuales de presupuesto**

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
Artículo No. 2 en todos los decretos. El nombre es el mismo: "Registro de Ingresos Tributarios".	La Superintendencia de Administración Tributaria y las entidades recaudadoras que correspondan, serán responsables del registro al detalle, de los ingresos tributarios en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín). y elaborar un solo Comprobante Único de Registro (CUR) para cada documento de respaldo, así como del cumplimiento de procesos legales y administrativos derivados del mismo y proporcionarán la información en el transcurso de los cinco (5) días. siguientes de finalizado el mes a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de manera detallada, y al Ministerio de Finanzas Públicas en la forma y periodicidad que se requiera. Dicha información deberá publicarse también en el portal web del Ministerio de Finanzas Públicas a nivel de clase, sección y grupo.	Es responsabilidad de cada entidad recaudadora registrar, informar y rendir cuentas sobre lo recaudado al Minfin y al Congreso en un plazo no mayor de 5 días hábiles después de finalizado cada mes.  Se sugiere que quede regulado en la LOP y su reglamento.
Artículo 3 en todos los decretos. Nombre del artículo: "Registro de los ingresos propios"	Las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas no Financieras, deben llevar cuenta corriente de los ingresos propios de cada unidad ejecutora y realizarán la conciliación mensual de saldos a nivel institucional con los registros del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), en los casos en que formulen y ejecuten en dicho sistema. Los ingresos propios depositados o acreditados en la cuenta GT28BAGU01 010000000001117985 "Gobierno de la República Fondo Común Ingresos Privativos Tesorería Nacional", que las entidades no hubieran registrado en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) al 31 de diciembre de 2016, se trasladarán automáticamente, sin más trámite, a la cuenta GT24BAGU01 0100000000011 00015 "Gobierno de la República, Fondo Común-Cuenta Única Nacional".	Obligación de todas las entidades de llevar el adecuado y ordenado registro contable de los ingresos propios en el SICOIN. Se regulan las sanciones a quienes incumplan con el adecuado y ordenado registro de sus ingresos.  Se sugiere que quede regulado en la LOP y su reglamento.
Artículo 4 en todos los decretos.	Las entidades y empresas que de conformidad con la ley están obligadas a transferir dividendos y/o utilidades al Estado, correspondientes al ejercicio fiscal 2016 y ejercicios fiscales anteriores, deben trasladar dichos recursos a	Traslado de dividendos y/o utilidades al Estado y su adecuado registro en los sistemas financieros.

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
<p>Nombre es el mismo: "Traslado de dividendos y utilidades a favor del Estado"</p>	<p>más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal vigente, a la cuenta GT24BAGU01010000000001100015 "Gobierno de la República, Fondo Común-Cuenta Única Nacional", sin aplicar deducción alguna, a través de transferencia bancaria vía Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR). Asimismo, si la operación se efectúa por medio de depósitos monetarios, deberá realizarse en el Banco El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, en la cuenta GT82CHNA01 01000001 0430018034 "Tesorería Nacional, Depósitos Fondo Común -CHN-". Las entidades que deben realizar asamblea de accionistas para aprobar la distribución de utilidades, deberán cumplir con esta disposición a más tardar treinta (30) días después de realizada la misma. Cuando las entidades o empresas posean capital en acciones y que la asamblea de accionistas decida efectuar el pago total o parcial de dividendos con acciones, éstas deberán emitirse conforme lo estipulan las leyes aplicables y ser trasladadas a la Tesorería Nacional dentro de los primeros treinta (30) días después de realizada la referida asamblea. En caso de mora, los funcionarios de las entidades responsables de transferir dividendos y/o utilidades al Estado, quedan obligados a pagar en concepto de intereses, dos veces la tasa activa promedio del mercado financiero vigente al momento de efectuar el pago. Las entidades o empresas públicas deben enviar copia de sus estados financieros al Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Contabilidad del Estado, a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, a más tardar treinta (30) días después de finalizado el ejercicio fiscal 2016 y publicarse en los portales web del Ministerio de Finanzas Públicas y en el de las entidades o empresas públicas. Las entidades o empresas a que se refiere el presente artículo, deberán trasladar los dividendos y/o utilidades al Estado, de oficio sin necesidad de requerimiento. De no hacerlo, se faculta a la Tesorería Nacional a solicitarles por escrito su traslado, sin</p>	<p>Se regula además la sanción que incurren los funcionarios por no hacer los traslados en el tiempo que precisa la ley.</p> <p>Se regula también la rendición de cuentas sobre la generación y traslado de utilidades y/o dividendos por parte de entidades que, de conformidad con la ley, generan ese tipo de ingreso.</p> <p>Se sugiere que quede regulado en la LOP y su reglamento.</p>

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
	perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir por su incumplimiento. La Contraloría General de Cuentas, en cumplimiento a sus funciones, dará seguimiento a esta disposición.”	
Número varía según decreto. El Nombre es el mismo: “Modificaciones Presupuestarias”	“Cada entidad de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas, podrá gestionar ante el Ministerio de Finanzas Públicas, un máximo de cuatro (4) solicitudes de modificaciones presupuestarias interinstitucionales (clase INTRA1) en cada mes, con excepción de los casos de Estado de Calamidad Pública, declarados conforme al Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, quienes podrán hacer las solicitudes que se requieran.	Se intenta limitar la cantidad de modificaciones al presupuesto durante la etapa de ejecución. La previsibilidad del presupuesto es fundamental para el proceso de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas como se mencionó en la sección de brechas. El artículo aparece redactado de la misma forma en todos los decretos, excepto en el 2017 y 2018 que también exceptúa las entidades de Servicios de la Deuda y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Se sugiere que quede regulado en la LOP y su reglamento.
Varía según decreto. Nombre del artículo siempre es el mismo: “Pago por servicios, así	Los servicios de energía eléctrica, agua potable, telefonía, transporte, almacenaje, extracción de basura y destrucción de desechos sólidos, servicios de lavandería y vigilancia, así como las cuotas de seguridad social y los arrendamientos de bienes inmuebles, deberán ser pagados oportunamente por las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas, con cargo a su propio presupuesto de	El pago de servicios corrientes es responsabilidad absoluta de cada entidad y debe hacerse con cargo a su presupuesto. No se considera necesario que se regule en la LOP.

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
como cuotas de seguridad social”	egresos. La autoridad superior de cada entidad será responsable del cumplimiento de tales obligaciones.	
	El informe analítico de la ejecución presupuestaria de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo y Procuraduría General de la Nación, a que hace referencia la literal w) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, será remitido al Congreso de la República cada cuatro (4) meses, en un plazo que no exceda de veinte (20) días después de finalizado dicho período, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas. El último informe del ejercicio fiscal corresponderá a la liquidación del presupuesto anual, contemplada en el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Los otros Organismos del Estado, Entidades Descentralizadas y Autónomas. Procederán de la misma manera. Copia de los informes mencionados deberán ser trasladados a la Dirección de Contabilidad del Estado y a la Contraloría General de Cuentas.	Este artículo integra otros incluidos en la Constitución. En materia de rendición de cuentas se sugiere que artículo quede regulado al más alto nivel posible, es decir en la LOP debido a la importancia de la rendición de cuentas y de su obligatoriedad.
Varía según decreto. El nombre siempre es el mismo: “Otras remuneraciones de personal temporal”	Las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas, podrán contratar servicios técnicos y profesionales sin relación de dependencia, con cargo al renglón de gasto 029 Otras Remuneraciones de Personal Temporal, siempre que los servicios se enmarquen en la descripción contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, y bajo el procedimiento que establece el Decreto Número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. La Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, Descentralizadas y Empresas Públicas, que suscriban contratos con cargo al renglón de gasto 029 Otras Remuneraciones de Personal Temporal, y que se financien con recursos provenientes de ingresos tributarios, no podrán pagar	Todo el proceso de gestión del recurso humano con cargo al renglón 029 ha queda ya institucionalizado por medio de las leyes anuales del presupuesto. Se sugiere que se incorpore a la Ley de Servicio Civil y su reglamento y los aspectos presupuestarios a la Ley Orgánica del Presupuesto (aunque de forma más amplia en cuanto a contratación, registro, administración y sanciones que



No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
	<p>honorarios que excedan la cantidad de treinta mil Quetzales (0.30,000) en cada mes. Las autoridades superiores de las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas. deberán aprobar bajo su responsabilidad y mediante resolución, la programación mensual de los servicios a contratar con cargo al renglón de gasto 029 Otras Remuneraciones de Personal Temporal, la cual para efectos de control, fiscalización y evaluación, deberá contener como mínimo a nivel de estructura presupuestaria, la descripción de los servicios a contratar, el monto del contrato y el período de duración. La programación y la resolución de aprobación deberán remitirse durante enero de 2017 a la Contraloría General de Cuentas, con copia a la Dirección Técnica del Presupuesto. De ser necesario modificar la programación, la autoridad superior de cada entidad será responsable de aprobar la reprogramación correspondiente, utilizando el mismo mecanismo de aprobación y de notificación a las entidades citadas, en los siguientes diez (10) días de emitida la resolución y adjuntar la documentación de respaldo, si dicha reprogramación conlleva una modificación presupuestaria, deberá acompañarse a la gestión correspondiente. En los contratos que se suscriban para la prestación de servicios con cargo al renglón de gasto 029 Otras Remuneraciones de Personal Temporal, quedará claramente estipulada la naturaleza de la actividad encomendada al profesional o técnico contratado. Asimismo, deberá establecerse que las personas a contratar con cargo a este renglón, no tienen calidad de servidores públicos, por lo tanto, no tienen derecho a ninguna prestación laboral y la entidad contratante tiene la potestad de dejar sin efecto dicho contrato en cualquier momento, sin que ello implique responsabilidad de su parte. Finalmente, los servicios a contratar no deben exceder del ejercicio fiscal vigente. Cada autoridad contratante queda obligada a publicar cada mes en el portal de la entidad la información que</p>	<p>apliquen al uso exclusivo de este tipo de cuenta y del personal contratado con cargo a esa cuenta presupuestaria).</p>

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
	transparente los servicios adquiridos, así como los informes con los nombres y las remuneraciones.	
Diversos números de artículos. El nombre es el mismo: "Jornales".	Las autoridades superiores de las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas, deberán celebrar los contratos para el personal por jornal, siempre que los servicios a contratar no excedan del ejercicio fiscal vigente, y se enmarquen en la descripción del renglón de gasto 031 Jornales, contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Para efectos de la contratación, deberá observarse el procedimiento, la aplicación de títulos de puestos, el valor diario del jornal y las disposiciones legales establecidas que regulan esta materia. Asimismo, es responsabilidad de las autoridades superiores de las entidades mencionadas, autorizar mediante resolución, la programación mensualizada de jornales por estructura presupuestaria, conforme al monto institucional aprobado para el ejercicio fiscal vigente, la cual deberá ser remitida a la Contraloría General de Cuentas, con copia a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, durante enero del mismo ejercicio fiscal. Las instituciones quedan obligadas al cumplimiento del pago del salario mínimo indicado en la ley específica. La programación podrá variarse en el transcurso del ejercicio fiscal, utilizando el mismo mecanismo de aprobación, si la misma conlleva una modificación presupuestaria, deberá acompañarse a la gestión correspondiente. El costo adicional deberá ser financiado con los recursos asignados en el presupuesto de egresos de la entidad de que se trate.	Todo el proceso de gestión del recurso humano con cargo al renglón 031 ha queda ya institucionalizado en los procesos por medio de las leyes anuales del presupuesto. Se sugiere que se incorpore a la Ley de Servicio Civil y su reglamento y los aspectos presupuestarios a la Ley Orgánica del Presupuesto (aunque de forma más amplia en cuanto a contratación, registro, administración y sanciones que apliquen al uso exclusivo de este tipo de cuenta y del personal contratado con cargo a esa cuenta presupuestaria).
Según Decreto. El nombre es el mismo: "Contratación de	Las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas, deben abstenerse de autorizar contrataciones de personal para servicios o atribuciones permanentes con cargo a los renglones de gasto del subgrupo 18 Servicios Técnicos y Profesionales, en virtud de que las	Se sugiere que quede normado en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias todas las

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
estudios y/o servicios”	contrataciones de estos renglones de gasto deben ser de carácter estrictamente temporal en función de productos a entregar, sin relación de dependencia y cuyas funciones no sean de carácter permanente.	prohibiciones y criterios de uso que aplican a ese renglón.
Artículos varios del Capítulo de TESORERÍA.	<p>En el Capítulo de Tesorería de las leyes anuales se mantienen la mayoría de artículos de la misma forma y la misma redacción en todos los años. A continuación, se enumeran los títulos de los artículos que se repiten en todas las leyes anuales analizadas<sup>46</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Obligatoriedad de detallar las especificaciones de los gastos a través del Comprobante Único de Registro, CUR”</li> <li>• “Retenciones del Impuesto al Valor Agregado.”</li> <li>• “Retenciones del Impuesto Sobre la Renta.”</li> <li>• “Prohibición de inversiones en instituciones financieras privadas”</li> <li>• “Consulta de saldos y cierre de cuentas monetarias.” “Constitución y manejo de cuentas de depósitos monetarios en los bancos del sistema.”</li> <li>• “Pagos autorizados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.”</li> <li>• “Operaciones en cuenta única para recursos de préstamos y donaciones y contrapartidas.</li> </ul>	Se sugiere que todos los aspectos normados en este articulado queden descritos en los Manuales de Contabilidad y Manuales de Tesorería.
Números varían según decreto. Nombre del artículo es igual: “Ejecución presupuestaria bajo la	Se faculta a los Fondos Sociales y Entidades Descentralizadas, para que transfieran a las comunidades recursos destinados a financiar la parte que le corresponde al Estado para la ejecución de programas y proyectos, debiéndose documentar plenamente, dentro de la modalidad múltiple de gestión financiera. Los proyectos de inversión pública ejecutados por esta modalidad deberán ser registrados en el Sistema de Información de Inversión Pública (Sinip)	Esta es una norma de aplicación general y debiera estar regulada en la Ley Orgánica del Presupuesto o en su reglamento.

<sup>46</sup> El Capítulo de Tesorería de todas las leyes anuales se integra principalmente por los títulos de los artículos aquí mencionados. No se copian todos los artículos textualmente debido a tema de tamaño del documento y porque pueden ser consultados en cualquier ley anual de presupuesto.

No. Y Nombre De Artículo	Redacción del artículo	Propósito y validez para reforma
modalidad múltiple de gestión financiera"		
Números varían según decreto. Nombre del artículo es igual: "Acceso al sistema de información de inversión pública"	La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia pondrá a disposición de los ciudadanos guatemaltecos. a través de su sitio de internet, la información de los proyectos de inversión pública contenida en el Sistema de Información de Inversión Pública (Sinip), tomando como base la información de la programación y de avance físico y financiero que las entidades responsables de los proyectos le trasladen, según tiempos establecidos. Las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas, incluyendo las municipalidades y sus empresas, deberán registrar en los primeros diez (10) días de cada mes, la información correspondiente en el módulo de seguimiento del Sistema de Información de Inversión Pública (Sinip), el avance físico y financiero de los proyectos a su cargo.	Esta es un norma de aplicación general y se sugiere que se incorpore a las Normas del Sistema de Inversión Pública o de sus reglamentos.

Fuente: elaboración propia.

## 7. Conclusiones

### Marco institucional

1. Existe un gran número de actores que participan en el proceso presupuestario que incrementan la diversidad de criterios y dificultan la coherencia de programas y proyectos con asignaciones presupuestarias y visiones de mediano y largo plazo.
2. La institucionalización de la GpR es una tarea pendiente. La mayor parte de los elementos o actividades que se deben implementar en el proceso de gestión pública basada en resultados aún no tienen una institucionalización en la normativa vigente. La definición de la ubicación de órganos rectores para cada fase del ciclo presupuestario y del ciclo de creación de valor público y sus interrelaciones es un tema que aún no ha sido objeto de discusión.

### Fase de Formulación

1. Los supuestos macroeconómicos que respaldan las proyecciones de ingresos y gastos del proyecto de presupuesto se realizan en abril y no son revisados en octubre, cuando se presenta el presupuesto al Congreso de la República para su aprobación. Según los análisis, en los últimos cinco años se han producido importantes variaciones entre el comportamiento proyectado y el real de las principales variables macroeconómicas que justifican el Presupuesto.
2. Persiste la práctica poco transparente de utilizar “bolsones” para clasificar ingresos que no tienen justificación dentro del esquema impositivo vigente. Esto se explica en parte debido a las proyecciones sobre estimadas de los ingresos debido a (1) la capacidad de recaudación observada en comparación con la real; (2) supuestos macroeconómicos que no responden a la realidad de la economía nacional; (3) ausencia de una metodología rigurosa para cálculo de ingresos tributarios y no tributarios.
3. A pesar de la implementación de la GpR, persiste la baja calidad de la planificación que respalda las solicitudes de presupuestos institucionales. Las entidades públicas (1) no tienen modelos conceptuales claros de los problemas sociales que pretenden resolver; (2) los indicadores de resultados no sirven para medir el avance hacia los objetivos definidos; (3) no se priorizan grupos poblacionales para las intervenciones estratégicas que deben realizar; (3) se planifican intervenciones “estratégicas” que no resuelven ningún problema; (4) la temporalidad para la que se planifican las intervenciones estratégicas no responde a un diseño lógico de una estrategia que realmente resuelva el problema; (5) no se realizan evaluaciones de avance de resultados de ejercicios presupuestarios anteriores para solicitar asignaciones presupuestarias.
4. En el proyecto de presupuesto 2019 solamente el 34% del proyecto de presupuesto se puede vincular a la lógica de resultados. Aún está pendiente que la mayor proporción del presupuesto nacional responda a una lógica de planificación por resultados.
5. En los últimos años el gasto corriente ha sido el que más crece, en detrimento del gasto de inversión. El ritmo de crecimiento del gasto corriente en términos reales es de 43.1% en el período 2007-2017. El principal componente del gasto corriente es el gasto de la

- masa salarial que tiene una tendencia creciente, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger y se concentra en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación).
6. Si se considera que la planificación que si responde a la lógica de la GpR es de muy baja calidad, se puede concluir que el proyecto de presupuesto se sigue formulando bajo una lógica inercial, institucional, priorizando gastos de funcionamiento que no responden a estrategias para la resolución de problemas sociales.
  7. Los componentes no flexibles del presupuesto de egresos continúan afectando de manera negativa la capacidad de las entidades públicas de asignar los recursos a las intervenciones más importantes (estratégicas) y más costo efectivas. En el proyecto de presupuesto 2019 solamente el 14.2% es flexible para asignar a las intervenciones priorizadas según la planificación de las entidades.

#### Fase de Aprobación

1. En la fase de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso, el nivel de injerencia del Legislativo en las asignaciones presupuestarias es alto, lo que se observa cuando se compara la cantidad de reasignaciones que realiza el Congreso en comparación con el resto de países de la región.
2. Las modificaciones a las asignaciones presupuestarias que realiza el Congreso responden a criterios políticos alejados de una lógica de avance hacia resultados priorizados. Se enfocan en modificar las asignaciones financieras sin revisar los impactos en la producción institucional (productos, metas, objetivos, etc.). Esas alteraciones generan incertidumbre en la obtención de resultados institucionales esperados, debilitan aún más la ya débil vinculación plan presupuesto y refuerzan la dinámica inercial de planificación presupuestaria

#### Fase de Ejecución

1. Persisten los desórdenes en los registros contables del gasto debido a: (1) atrasos en los pagos; (2) no se registran adecuadamente los momentos del gasto; (3) no se llevan procedimientos para ordenar registros auxiliares ni para dar seguimiento a los pagos; (4) pagos que no se registran; (5) gastos financiados por fuentes externas que no se regularizan en tiempo y bien; (6) pagos realizados sin asignación presupuestaria; etc. Los desórdenes en el registro del gasto representan un 1% del total del presupuesto, no aparecen registrados en las cuentas fiscales del Estado y producen deuda flotante.
2. Existe poca capacidad de ejecución del presupuesto debido a: (1) múltiples cuellos de botella en la gestión de las adquisiciones; (2) las recientes reformas a la Ley de Compras agravaron el problema operativo de los procesos de adquisiciones; (3) poca capacidad para coordinación interinstitucional; (4) débil capacidad técnica y operativa para la ejecución de proyectos de infraestructura; (5) múltiples modificaciones presupuestarias; (6) miedo de los funcionarios a firmar debido a fiscalizaciones arbitrarias de la CGC.
3. La nómina del gobierno de Guatemala presenta retos importantes en materia de transparencia y calidad del gasto: (1) no está registrado todo el personal; (2) no hay control de usuarios del sistema GUATENÓMINAS; (3) no se actualiza información de

perfil de los trabajadores; (4) no se depuran plazas creadas y se generan reportes y pagos incoherentes como el pago a personas que superan los 100 años de edad o personas con números negativos en la edad; (5) se pagan salarios a personas que no cumplieron con la jornada laboral; (6) se contrata personas que no cumplen el perfil.

#### Fase de evaluación

1. La fase de evaluación y monitoreo del gasto no tiene ningún efecto en la planificación ni en las asignaciones futuras de presupuesto. Esto se debe principalmente a: (1) los informes de rendición de cuentas y los informes de avance cuatrimestral que prepara el MINFIN y la SEGEPLAN son colecciones de datos y largas tablas extraídas principalmente del SICOIN que expresa solamente información financiera sin análisis del avance en metas planificadas; (2) el análisis de avance físico se limita al avance de metas físicas de algunas entidades y para algunos resultados de gobierno; (3) carecen de análisis de datos y de causas de principales problemas detectados durante el período de ejecución evaluado; (4) no son informes inteligentes que permitan tomar decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria; (5) el Congreso lleva casi 10 años de no pronunciarse respecto al informe de Liquidación Anual del Presupuesto que le presenta la CGC cada año.

#### Conclusión general del análisis de leyes anuales del Presupuesto

Hay cierto tipo de normas que se incorporan reiteradamente en las leyes anuales de presupuesto, que tienen el propósito de mejorar el orden en el registro de ingresos y egresos, y que se pueden dejar permanentemente en la Ley Orgánica del Presupuesto. Para tomar esa decisión se debe evitar caer en contradicciones jurídicas en donde se utilice la ley anual para contravenir normas que se incluyen en la ley permanente.

## 8. Recomendaciones

#### Corto Plazo

1. Se recomienda incorporar el enfoque en resultados en los reglamentos y manuales que definen responsabilidades, competencias y funciones de las entidades públicas en el ciclo presupuestario, de tal modo que quede alineada la ubicación institucional de los órganos rectores de los sistemas de planificación y presupuesto con el ciclo de creación de valor público basado en GpR y definir sus interrelaciones de manera clara y específica.
2. Implementar un sistema de indicadores para rendición de cuentas, centrado en el desempeño y el logro de resultados, enfocado en un grupo priorizado y reducido de indicadores estratégicos, que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales, que se actualice por lo menos cada seis meses y que provea información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias
3. Se recomienda incorporar formalmente dentro de la fase de formulación, un proceso de revisión y ajuste de las proyecciones del comportamiento económico en un

momento más próximo a la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, que permita ajustar el proyecto de presupuesto a los escenarios macroeconómico más realistas o probables elaborados por el BANGUAT.

4. Se recomienda desagregar y transparentar las cuentas presupuestarias de “otros ingresos” para conocer el detalle exacto de la proyección de ingresos tributarios.
5. Fortalecer las capacidades de SEGEPLAN y la Dirección Técnica del Presupuesto para que puedan implementar equipos técnicos especialistas en planificación, ejecución, monitoreo y evaluación para el desarrollo, especialmente en la metodología de la GpR.
6. Introducir en los reglamentos, manuales que regulan el proceso presupuestario y en Ley Orgánica del Presupuesto, las directrices que se regulan de forma permanente en las leyes anuales del presupuesto, para que queden incorporadas en el marco normativo vigente.

### Mediano Plazo

1. Se debe realizar un proceso de reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo y de la Ley Orgánica del Presupuesto que permita ordenar y asignar claramente las responsabilidades de las entidades públicas en el proceso presupuestario con enfoque en creación de valor público basado en resultados.
2. Avanzar con la implementación del Presupuesto por Resultados en todas las fases del ciclo presupuestario, así como en la Gestión por Resultados. Esta parece ser la principal vía para debilitar la inercia institucional de los presupuestos públicos.
3. Fortalecer la calidad de los planes estratégicos y operativos de los resultados de gobierno, principalmente en las fases de diagnóstico y priorización de problemas que se deben resolver; elaborar modelos conceptuales basados en evidencia científica; diseñar resultados alineados al problema que se desea resolver; definir intervenciones apropiadas para resolver el tipo de problema que se está planificando y basadas en evidencia científica; definir indicadores pertinentes y plan de metas de avance anual; coste de insumos para proveer las intervenciones que permitan alcanzar los resultados.
4. Unificar en una sola entidad las funciones y responsabilidades de planificación, costeo, seguimiento y evaluación de la implementación de programas y proyectos destinados a lograr resultados de desarrollo. Se recomienda que esa entidad sea el Ministerio de Finanzas Públicas. Para esto se deben llevar a cabo reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto y a la Ley del Organismo Ejecutivo.
5. El ejercicio de Presupuesto Abierto debe incorporar ciertos estándares para mejorar el impacto sobre la calidad del proyecto de presupuesto. En específico se recomienda que la solicitud de presupuesto de las entidades responda principalmente a los siguientes estándares: (1) deben justificarse con base en los modelos lógicos de las estrategias que planifican implementar para el logro de resultados para el desarrollo<sup>47</sup>; (2) deben partir de evaluaciones de resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario anterior; (3) deben de estar condicionadas a techos presupuestarios establecidos por el Minfin en función del monto total del proyecto de presupuesto bajo diseño.

---

47 El modelo lógico de la estrategia es el instrumento que desarrolla la Planificación y Presupuesto por Resultados.



6. Eliminación del gasto no flexible en el marco normativo vigente (leyes ordinarias que determinan destinos específicos de los recursos) y cambiar el énfasis de las asignaciones presupuestarias al logro de resultados, integrando el presupuesto como un todo que considera el accionar de todas las entidades públicas; el incremento en la flexibilización del presupuesto como herramienta de gestión debe acompañarse por mayor responsabilidad en el logro de resultados de desarrollo.
7. Ordenar el sistema de rendición de cuentas hacia un enfoque en desempeño de las entidades y el logro de resultados, que funcione a lo largo de cada ejercicio presupuestario, y que provea información relevante para la gestión pública y la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias. En este sistema de rendición de cuentas debe incluirse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs y las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro.

#### Largo Plazo

1. Retomar los principios del pacto fiscal en cuanto al endeudamiento público, principalmente en lo referido a: (1) el propósito de su uso es para financiar diferencias transitorias entre ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto; y (2) utilizar el crédito público para financiar gastos de inversión y evitar financiar gastos de funcionamiento.
2. Eliminación gradual del gasto no flexible de personal, que puede implementarse en fase de corto, mediano y largo plazo, iniciando por aquellos gastos no flexibles que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente al orden en el registro de la nómina y del personal permanente de las entidades públicas. En el mediano plazo se debería lograr implementar totalmente el PpR con el fin de vincular todo el personal al logro de resultados estratégicos e institucionales, para deshacerse de los desperdicios, plazas fantasmas y plazas no necesarias en la gestión de la nómina del gobierno central; de la mano con esta recomendación se pueden re-negociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.
3. Implementación del Presupuesto Multianual en el marco normativo vigente. Si bien este es un cambio de largo plazo y difícil de implementar, se debe revisar e identificar toda la normativa que condicione principalmente las aprobaciones y la rendición de cuentas de la planificación, aprobación y ejecución de programas y proyectos a períodos anuales, con el fin de reducir la injerencia política y dar sostenibilidad a las intervenciones. Este giro en el sistema presupuestario debe estar acompañado con un enfoque fuerte hacia el logro de resultados.

## 9. Bibliografía

1. Ardanz, M., Larios, J., Pérez, C., (2015). El proceso presupuestario de Guatemala y su contribución a la (in)eficiencia del gasto público (2000-12). Nota Técnica No. IDB-TN-840, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, BID, 2015.
2. Banco Mundial, (2016). Estudio del Gasto Público Social y sus Instituciones. Educación, Salud, Nutrición y Población, Protección Social y Empleo. Guatemala. 2016.
3. CoST (2018). Séptimo Informe CoST Guatemala. Fortaleciendo la Transparencia en la Infraestructura Pública. CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, Guatemala, noviembre, 2018.
4. Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, 19 de marzo de 2018. Consultar documento oficial en enlace web: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/03/20/ms031918-guatemala-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>
5. Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. (2010). El proceso presupuestario como eje central de la discusión política. Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.), ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina. Washington, D.C.: BID.
6. International Budget Partnership, IBP. (2017). Guatemala: Open Budget Survey Summary 2017. Consultar el documento en el siguiente enlace: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/guatemala-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>
7. Lavarreda, J. CIEN. (2018). Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019. CIEN. Guatemala, octubre de 2018.
8. Kaufmann, J., Sanginés, M., García, M., (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y El Caribe. Kaufmann, J., Sanginés, M., García, M. (eds.), Washington, D.C., BID.
9. MINFIN (2016). Aprendiendo sobre el Proceso Presupuestario. Guatemala. Agosto, 2016.
10. MINFIN (2018). “Formulación de Presupuesto Multianual” 2019-2023. Ver presentación en el siguiente enlace: [http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com\\_content&view=article&id=4462&Itemid=430](http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=4462&Itemid=430)
11. MINFIN. SEGEPLAN. (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados. Para el Sector Público de Guatemala. Primera Edición. Guatemala. SEGEPLAN, MINFIN. 2013.
12. MINFIN. Aprendiendo Aspectos Básico del Presupuesto. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos\\_basicos\\_del\\_presupuesto.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos_basicos_del_presupuesto.pdf)

13. “Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo”. Se puede consultar en: <http://transparenciaold.minfin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos/Pacto1.pdf>
14. PEFA (2013). Informe del Desempeño de las Finanzas Públicas de Guatemala. UE, BM, BID, febrero 2013.
15. PEFA (2018). Informe del Desempeño de las Finanzas Públicas de Guatemala. UE, BM, BID, mayo 2018.
16. Separata GpR del Proyecto de Presupuesto 2019 presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Ver el documento en el siguiente enlace: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre2019/inicio%201.htm>
17. SEGEPLAN. (2017). Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2017.

Leyes y Decretos:

1. Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 y sus reformas.
2. Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, Decreto 22-2014.
3. Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, Decreto 22-2014.
4. Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, Decreto 14-2015.
5. Ley Anual del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017, Decreto 50-2016.
6. Reformas al Decreto 50-2016, para el ejercicio fiscal 2018, Decreto 11-2018.