



¡Marcando el rumbo!

Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019

Guatemala, 15 de octubre de 2018

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

CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Orientación del Proyecto de Presupuesto.....	4
3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto	8
4. Panorama General.....	9
5. El Presupuesto de Ingresos	19
6. Rigidez Presupuestaria	25
7. El Presupuesto de Egresos.....	32
7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	39
7.2. Ministerio de Educación	43
7.3. Servicios de la Deuda Pública	46
7.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	49
7.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	52
7.6. Ministerio de Gobernación	55
7.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos.....	59
8. Conclusiones Generales	62
9. Conclusiones Particulares	64
10. Recomendaciones.....	67

1. Introducción

El 31 de agosto de 2018 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019. El objetivo de este informe es presentar un análisis sobre los principales aspectos de dicho proyecto a fin de brindar una idea de lo realista del mismo en términos de sus supuestos, fuentes de ingresos y la composición del gasto. Además se incluye un breve análisis sobre la evolución reciente de la rigidez presupuestaria. Finalmente se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.

2. Orientación del Proyecto de Presupuesto

Bajo la administración del Presidente Morales se estableció la Política General de Gobierno 2016-2020, en la cual se definen las prioridades con base al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. La Política General de Gobierno incluye 5 ejes (Transparencia, Salud, Educación, Desarrollo, y Seguridad); 12 prioridades (Gobierno abierto y transparente, Suministro oportuno de medicamentos convencionales y alternativos, Disminución de desnutrición crónica, Educación alternativa extraescolar, Tecnología en el aula, Nuevas empresas, Fomento del turismo, Infraestructura, Sostenibilidad fiscal, Control de fronteras, Prevención de la violencia, y Apoyo al sector justicia); 6 metas y 29 resultados a lograrse en 2019 (ver el Cuadro 1).

Cuadro 1. Metas y resultados de la Política General de Gobierno 2016-2020

Meta 1: Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado
<u>Resultado 1:</u> Aumentar la efectividad de la gobernanza, de acuerdo con el ranking mundial, llevándola de 25 en 2014 hasta situarla en 50 en 2019
<u>Resultado 2:</u> Mejorar la posición de país en el índice de percepción de la corrupción, desde la posición 32 en 2014 hasta ubicarla en el puesto 50 en 2019
Meta 2: Seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos
<u>Resultado 3:</u> En 2019 se habría reducido la desnutrición crónica en 10 puntos porcentuales en niños menores de dos años, con prioridad en la niñez indígena y de áreas rurales (Meta 31.7%)
<u>Resultado 4:</u> Para 2019, disminuyó en un punto porcentual la población subalimentada (Meta 14.6%)
<u>Resultado 5:</u> Para 2019, la mortalidad de la niñez disminuyó 10 puntos porcentuales por cada mil nacidos vivos (Meta 25 muertes por mil nacidos vivos)
<u>Resultado 6:</u> En 2019, la mortalidad materna se redujo en 20 puntos, con prioridad en mujeres indígenas y de áreas rurales (Meta 93 muertes por cada cien mil nacidos vivos)
<u>Resultado 7:</u> En 2019, la cobertura en educación primaria se incrementó en 6 puntos porcentuales (Meta 88%)
<u>Resultado 8:</u> En 2019, la cobertura de educación preprimaria se incrementó en 12 puntos porcentuales (Meta 59.3%)
<u>Resultado 9:</u> En 2019, la tasa de finalización en primaria aumentó en 7.1 puntos porcentuales (Meta 78.8%)
<u>Resultado 10:</u> En 2019 la brecha entre los grupos de población urbano/rural disminuyó a la mitad en el índice de desarrollo humano (Meta 0.087)
<u>Resultado 11:</u> En 2019 la brecha entre los grupos de población indígena/no indígena se redujo a la mitad en el índice de desarrollo humano (Meta 0.073)
Meta 3: Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente
<u>Resultado 12:</u> En 2019 la cartera de créditos del sistema bancario para los grupos empresariales menores se incrementó en 4 puntos porcentuales (Meta 13.89)
<u>Resultado 13:</u> En 2019 la cartera de microcréditos aumentó 3 puntos porcentuales (Meta 4.67%)
<u>Resultado 14:</u> En 2019 la tasa de informalidad en el empleo se redujo progresivamente
<u>Resultado 15:</u> En 2019 disminuyó progresivamente la tasa de subempleo
<u>Resultado 16:</u> En 2019 se redujo gradualmente la tasa de desempleo
<u>Resultado 17:</u> En 2019 disminuyó progresivamente la proporción de la población ocupada viviendo en pobreza extrema
<u>Resultado 18:</u> En 2019, se incrementó progresivamente la proporción de mujeres en el empleo remunerado no agrícola
<u>Resultado 19:</u> En 2019, la posición de país en el Índice de Competitividad Turística ascendió en 10 posiciones (Meta posición 70)
<u>Resultado 20:</u> En 2019 se redujo el déficit habitacional en 4% (Meta llevar el déficit a 1.5 millones de viviendas)
Meta 4: Seguridad ciudadana
<u>Resultado 21:</u> En 2019, la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas disminuyó en 9 puntos

(Meta 88)
<u>Resultado 22:</u> En 2019, la tasa de homicidios se redujo en 6 puntos (Meta 23.5)
Meta 5: Ambiente y recursos naturales
<u>Resultado 23:</u> En 2019, se mantuvo la cobertura forestal en 33.7% del territorio nacional (Meta 33.7%)
<u>Resultado 24:</u> Contar con una Ley de Aguas con enfoque de gestión integrada de recursos hídricos
<u>Resultado 25:</u> En 2019 mermó la pérdida de vidas humanas causadas por eventos hidrometeorológicos
<u>Resultado 26:</u> En 2019 la participación de la energía renovable en la matriz energética aumentó en 5 puntos porcentuales (Meta 69.4%)
Meta 6: Combate a la pobreza general y pobreza extrema
<u>Resultado 27:</u> En 2019, la pobreza extrema disminuyó en 5.3 puntos porcentuales (Meta 18.1%)
<u>Resultado 28:</u> En 2019, la pobreza general se redujo en 5.6 puntos porcentuales (Meta 53.71%)
<u>Resultado 29:</u> En 2019, el coeficiente de Gini se sitúa por debajo del 0.50 (Meta menor al 0.50)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política General de Gobierno 2016-2020.

En cuanto a los resultados, existen dos tipos: los estratégicos y los institucionales. Los primeros son definidos de forma inter institucional o sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado. Y los segundos son definidos por cada institución en función de su naturaleza o razón de ser. Para el 2019 se cuenta con 14 Resultados Estratégicos de País (REP) que tendrían una asignación presupuestaria de Q.16,308.2 millones; es decir, el equivalente al 18.2% del Presupuesto Total de Egresos (ver el Cuadro 2).

Cuadro 2. Resultados estratégicos de país

Resultado estratégico	Asignación presupuestaria 2019 (Millones de Q.)	Entidades responsables
1. Para el 2019, se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015 a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019)	1,040.4	MSPAS
2. Para el 2019, se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de dos años, en 10 puntos porcentuales (de 41.7% en 2015 a 31.7% en 2019)	188.0	SESAN / MIDES / INFOM
3. Para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en 1 punto porcentual (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019).	2,599.0	MINEDUC / MAGA / MIDES
4. Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 puntos (de 113 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2013 a 93 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2019).	492.2	MSPAS
5. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación primaria en 6 puntos porcentuales (de 82.0% en 2014 a 88.0% en 2019).	9,180.7	MINEDUC / MIDES
6. Para el 2019, se ha incrementado la cobertura de educación preprimaria en 12 puntos porcentuales (de 47.3% en 2014 a 59.3% en 2019).	1,882.1	MINEDUC
7. Para el 2019, se ha incrementado la tasa de finalización en primaria en 7.1 puntos porcentuales (de 71.7% en 2013 a 78.8% en 2019).	0.0	MINEDUC
8. Para el 2019, se ha incrementado la posición del país en el índice de competitividad turística en 10 posiciones (de la posición 80 en 2015 a la 70 en 2019).	n/d	INGUAT
9. Para el 2019, se ha reducido el déficit habitacional en 4.0% (de 1.6 millones de viviendas en 2015 a 1.5 millones de viviendas en 2019).	395.4	MICIVI
10. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas en 9 puntos (de 97 en 2015 a 88 en 2019).	184.9	MINGOB / MDN / MIDES
11. Para el 2019, se ha disminuido la tasa de homicidios en 6	112.2	MINGOB

Resultado estratégico	Asignación presupuestaria 2019 (Millones de Q.)	Entidades responsables
puntos (de 29.5 en 2015 a 23.5 en 2019).		
12. Para el 2019, se ha mantenido la cobertura forestal del territorio nacional en 33.7%.	125.0	INAB / CONAP
13. Para el 2019, se ha incrementado en el país la capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático.	96.9	MARN
14. Para el 2019, se ha incrementado la participación de la energía renovable en la matriz energética (de 57.6% en 2015 a 59.1% en 2019).	11.4	MEM

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

Fuente: Metodología de la Gestión por Resultados del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2019, las la Presidencia, Ministerios de Estado y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo definieron un total de 54 resultados asociados a una asignación financiera de Q.14,172.2 millones; es decir, el equivalente al 15.8% del Presupuesto Total de Egresos. Los cinco resultados institucionales que aglomeran el 76.6% de la asignación financiera para lograr resultados institucionales son: 1) Q.4,374.4 millones asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para que en 2021 se haya incrementado en 1% anual la red vial asfaltada y registrada a nivel nacional (de 1% en 2016 a 6% en 2021); 2) Q.4,093.7 millones asignados al Ministerio de Gobernación para que en 2019 se haya reducido en 13 puntos la tasa de incidencia criminal a nivel nacional (de 133 en 2018 a 120 en 2019); 3) Q.1,053.8 millones asignados al Ministerio de Educación para que en 2019 se haya incrementado la tasa de promoción de los estudiantes en el nivel medio, ciclo básico del sector oficial a 73.8%; 4) Q.710.7 millones asignados al Ministerio de Gobernación para que en 2019 se haya incrementado la capacidad instalada penitenciaria en un 22.8% en comparación con el 2018 (de 6,661 espacios para personas privadas de libertad en 2018 a 8,179 en 2019); y 5) Q.630.2 millones asignados al Ministerio de Educación para que en 2019 se haya incrementado la tasa de promoción de los estudiantes en el nivel medio, ciclo diversificado del sector oficial a 83.1% (de 83.0% en 2017 a 83.1% en 2019).

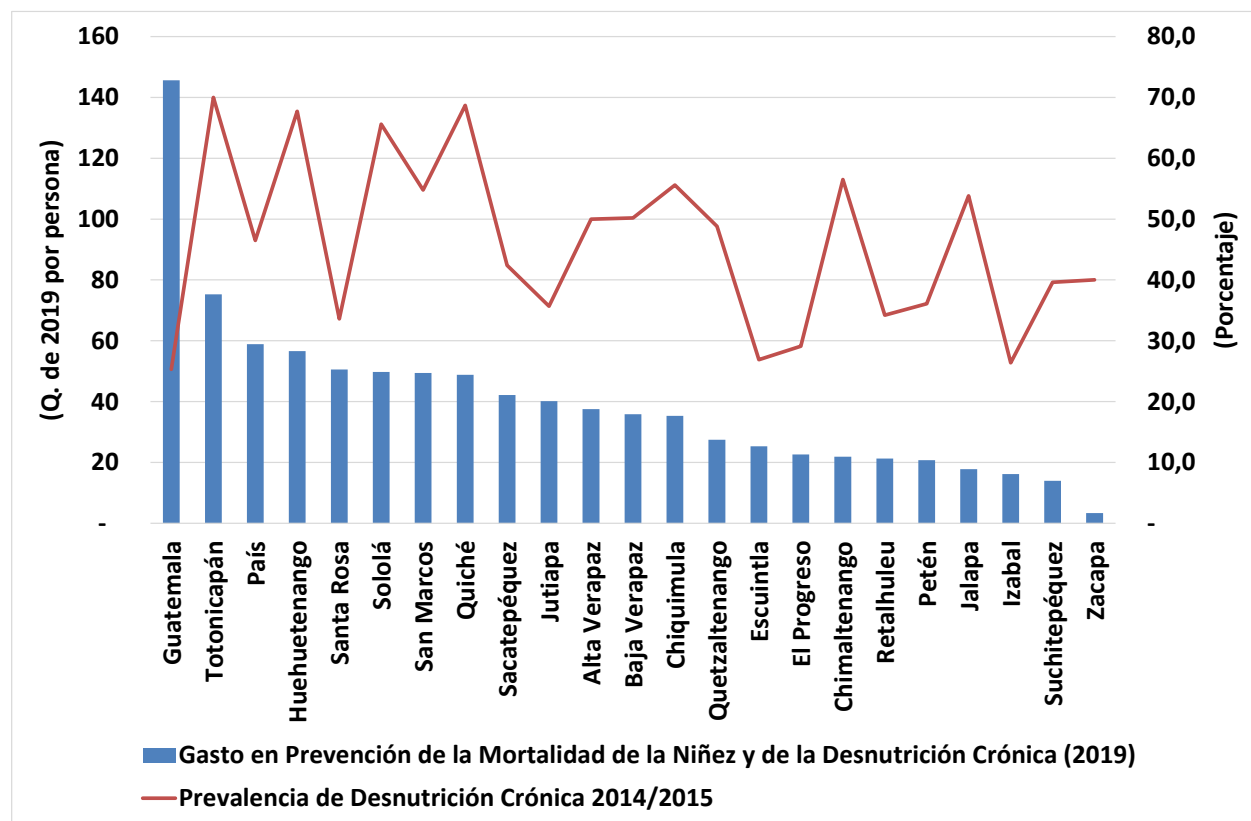
En el proyecto de presupuesto se incluye un apartado con los indicadores de producto y resultado de cada institución, y otro con la producción y metas por institución. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales continúan enfocándose en indicadores de cobertura sin incluir indicadores que midan la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2019 el costo promedio de cada hora de seguridad permanente al Presidente y Vicepresidente y sus familias, ex presidentes y ex vicepresidentes sería de Q.18,224; y cada uno de los doce informes con los logros en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y gestión pública abierta costaría, en promedio, el equivalente a Q.804,475. Sería recomendable incluir datos históricos de referencia para poder determinar si los costos promedios se han incrementado o reducido, contar con alguna explicación sobre la relevancia de los productos, y además la efectividad de

los distintos programas en relación con los resultados institucionales y estratégicos. En términos generales se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas.

Finalmente, se destaca que nuevamente el Ministerio de Finanzas Públicas promovió una serie de reuniones informativas en lo que denominó “Presupuesto Abierto”. Se considera que en el futuro debiera iniciarse con discusiones técnicas centradas en la planificación a partir de los resultados del monitoreo y evaluación de lo actuado en años anteriores en lugar de centrar la discusión sobre las asignaciones financieras. Además, se sugiere que las discusiones sean en el marco de la restricción presupuestaria previamente establecida y el establecimiento de prioridades. Por ejemplo, el Ministerio de Educación presentó una propuesta de ampliación presupuestaria de Q.5,214.26 millones respecto al presupuesto 2018 pero en el proyecto enviado al Congreso de la República la ampliación solicitada es de Q.2,740.45 millones.

A manera de ejemplo se encontró que la correlación entre el gasto per cápita propuesto para el ejercicio fiscal 2019 en el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica por departamento y la prevalencia de la desnutrición crónica era 0.08; es decir, no se asignan más recursos a los departamentos con mayores brechas (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Asignación propuesta vs prevalencia de la desnutrición crónica



Fuente: Elaboración propia a parte de ENSMI 2014/2015, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019, y Proyecciones de población del INE.

3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto

En el Cuadro 3 se presenta la evolución reciente de las variables macroeconómicas asociadas al Proyecto de Presupuesto junto con sus proyecciones 2018-2023. El comportamiento de las principales variables macroeconómicas corresponde al escenario intermedio del trabajo realizado por el Banco de Guatemala con datos de abril del año en curso. Sin embargo, dado el contexto actual parece más razonable utilizar el escenario más probable de una versión revisada de las proyecciones macroeconómicas a la luz de los cambios observados en los supuestos que respaldan las proyecciones. Por ejemplo, Banco de Guatemala tuvo que revisar a la baja el crecimiento económico para el año en curso y en su última presentación muestra que hay una tendencia a la depreciación del tipo de cambio. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional señala que: *“Se proyecta un crecimiento mundial de 3,7% para 2018–19; es decir, 0,2 puntos porcentuales menos que el pronóstico de abril para ambos años. En Estados Unidos el ímpetu aún es vigoroso, en medio de un estímulo fiscal que continúa aumentando, pero se ha revisado a la baja el pronóstico para 2019 debido a las medidas comerciales anunciadas hace poco, como los aranceles aplicados a importaciones procedentes de China por un valor de USD 200.000 millones ... El crecimiento de Estados Unidos disminuirá a medida que el estímulo fiscal comience a debilitarse en 2020, momento en el cual el ciclo de endurecimiento de la política monetaria estaría en su nivel máximo”*.

Cuadro 3. Principales variables macroeconómicas

Variable	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB real (millones de quetzales)	221,857.5	231,118.2	240,686.6	248,129.8	254,979.0	E: 263,561.1	E: 273,169.9	E: 283,343.2	E: 294,178.6	E: 305,722.5	E: 318,025.2
Variación (%)	3.7	4.2	4.1	3.1	2.8	3.4	3.6	3.7	3.8	3.9	4.0
PIB nominal (millones de quetzales)	423,097.7	454,052.8	488,128.2	521,836.9	555,648.8	E: 595,699.3 P: 522,796.1	E: 642,367.1	E: 692,941.3	E: 748,217.9	E: 808,652.2	E: 874,776.5
Variación (%)	7.2	7.3	7.5	6.9	6.5 (0.2)	7.2 (7.0)	7.8	7.9	8.0	8.1	8.2
Importaciones CIF (variación)	3.1	4.4	-3.5	-3.6	8.2	E: 7.0	E: 7.5	E: 8.0	E: 8.5	E: 8.5	E: 8.5
Exportaciones FOB (variación)	0.5	7.8	-1.2	-2.1	5.1	E: 6.5	E: 7.0	E: 7.5	E: 8.0	E: 8.5	E: 8.5
Inflación (%)	4.4	3.0	3.1	4.2	5.7	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0	E: 4.0

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a calcular la variación con las cifras del Proyecto de Presupuesto, E: corresponde al escenario intermedio proyectado del Banco de Guatemala, P: corresponde al dato del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: Estadísticas del Banco de Guatemala, Presentación de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2019 del Banco de Guatemala (mayo 2018), y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

En síntesis, es recomendable revisar y actualizar las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala, explicitar los supuestos, y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados. Por ejemplo, durante el período 2012-2017 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de 2.6% para el PIB real, -7.3% para el PIB nominal, -72.2% para las importaciones, y -86.4% para las exportaciones. Finalmente, hace falta incluir un análisis de sensibilidad sobre los supuestos que respaldan las proyecciones.

4. Panorama General

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2019 asciende a Q.89,775.1 millones. Como se puede observar en el Gráfico 2, luego de la firma de los Acuerdos de Paz se dio un primer incremento del presupuesto total ejecutado en el período 1997-1999, y luego fue en años puntuales: 2003 y 2006, y se tuvo una tendencia al alza del 2008 al 2014. El monto propuesto es, en términos reales, mayor al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 y al ejecutado en 2017 (12.1% y 16.8%, respectivamente). Sin embargo, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 hasta el 2014 y se ha mantenido a un menor nivel de 2015 a hasta el aprobado en 2018 pero habría un incremento significativo con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2019 (ver Gráfico 3). En cuanto a su composición se observa un incremento en los gastos de funcionamiento y una leve recuperación del gasto de inversión (ver Gráfico 4).

Respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 implicaría un amento, en términos nominales, de Q.12,785.6 millones (crecimiento de 16.6%). El 89.9% del incremento se concentra en cinco instituciones (Cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución del incremento presupuestario según institución

Institución	Millones de Q.	Porcentaje
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	3,576.4	28.0
Ministerio de Educación	2,740.5	21.4
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,483.3	19.4
Servicios de la Deuda Pública	1,744.0	13.6
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	952.9	7.5
Resto de instituciones	1,288.7	10.1
Total	12,785.6	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Sin embargo, al analizar las diferencias a nivel de renglón presupuestario se encuentra que en algunos casos hay reducciones. Las principales reducciones (84.5%) serían las siguientes: Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.1,050.5 millones), Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (Q.537.2 millones), Intereses por préstamos del sector externo (Q.472.4 millones), Alimentos para personas (Q.107.9 millones), Mantenimiento y reparación de edificios (Q.105.0 millones), Servicios de capacitación (Q.98.2 millones), Equipo de cómputo (Q.98.1 millones), Impresión, encuadernación y reproducción (Q.78.2 millones), Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad (Q.75.4 millones), Préstamos al sector privado (Q.71.3 millones), Retribuciones por servicios (Q.66.7 millones), Otros productos químicos y conexos (Q.64.2 millones), Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo (Q.60.1 millones), y Equipo educacional, cultural y recreativo (Q.50.4 millones).

Además, se identificó que los principales incrementos (86.7%) respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 corresponderían a los siguientes renglones: Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,869.0 millones), Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,572.8 millones), Otras prestaciones (Q.1,317.6 millones), Transferencias a otras

instituciones sin fines de lucro (Q.1,198.4 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.904.6 millones), Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.833.3 millones), Intereses de la deuda externa a largo plazo (Q.578.6 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.477.3 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.469.7 millones), Otras remuneraciones de personal temporal (Q.459.4 millones), Personal permanente (Q.411.0 millones), Aporte del estado a la Contraloría General de Cuentas (Q.376.3 millones), Construcciones de bienes nacionales de uso no común (Q.347.3 millones), Transferencias a la administración central (Q.334.7 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.321.9 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.289.0 millones), Derechos escalafonarios (Q.256.4 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.281.8 millones), Transferencias a la USAC (Q.245.5 millones), Aguinaldo (Q.231.7 millones), Transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.204.4 millones), Comisiones a receptores fiscales y recaudadores (Q.182.2 millones), Otros estudios y/o servicios (Q.179.8 millones), Equipo militar y de seguridad (Q.136.4 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.135.6 millones), Devoluciones (Q.100.0 millones), y Sentencias judiciales (Q.98.1 millones).

En el Cuadro 5 se presenta cómo se distribuyeron a nivel institucional los incrementos señalados anteriormente (entre lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto 2019 y lo aprobado en 2018) y que están asociados con renglones presupuestarios para pagos de personal. Llama la atención el incremento del pago de “otras prestaciones” en el Ministerio de Educación que se incluyen principalmente como servicios de educación de primaria monolingüe rural; y el incremento de servicios médico-sanitarios (principalmente en programas 13, 14 y 15) y de otros estudios y/o servicios en el Ministerio de Salud (principalmente en programas 12, 13 y 14).

Cuadro 5. Diferencias en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	011	015	017	029	071	079	182	189
Presidencia de la República	9.6	5.6		11.9	1.1	-	0.01	0.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.8	0.4		2.3	1.0		-0.01	-0.4
Ministerio de Gobernación	144.9	92.1		4.8	-22.5		-0.3	18.1
Ministerio de la Defensa Nacional	74.0	160.7		-1.0	43.0		-0.7	0.3
Ministerio de Finanzas Públicas	4.4	8.3		33.5	1.4		0.1	-10.9
Ministerio de Educación	122.5	81.1	256.5	2.8	35.5	1,281.9	-1.8	27.2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	17.9	-42.9		3.9	14.9		474.8	142.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	-1.7	-0.1		11.4	-0.3			1.4
Ministerio de Economía	-3.7	-2.9		12.8	-0.5		-	-23.0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	22.7	0.1		178.1	4.1			8.1
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	-3.2	-4.6		62.0	-1.0			3.7
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.02		2.3	0.2			
Ministerio de Cultura y Deportes	5.0	3.2	-0.1	21.4	0.9		0.02	2.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	19.5	15.6		57.7	7.0		-0.6	6.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	4.3	7.8		6.3	-0.03		-0.4	1.9
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro					145.2	35.7		
Procuraduría General de la Nación	-2.0	1.4		41.7	-0.7		-1.6	
Ministerio de Desarrollo Social	0.1	-0.1		7.6	3.3			2.6
Total	416.3	325.7	256.4	459.4	232.4	1,317.6	469.7	179.8

Nota: Renglón 011 = Personal permanente, Renglón 015 = Complementos específicos al personal permanente, Renglón 017 = Derechos escalafonarios, Renglón 029 = Otras remuneraciones de personal temporal, Renglón 071 = Aguinaldo, Renglón 079 = Otras prestaciones, Renglón 182 = Servicios médico-sanitarios, y Renglón 189 = Otros estudios y/o servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

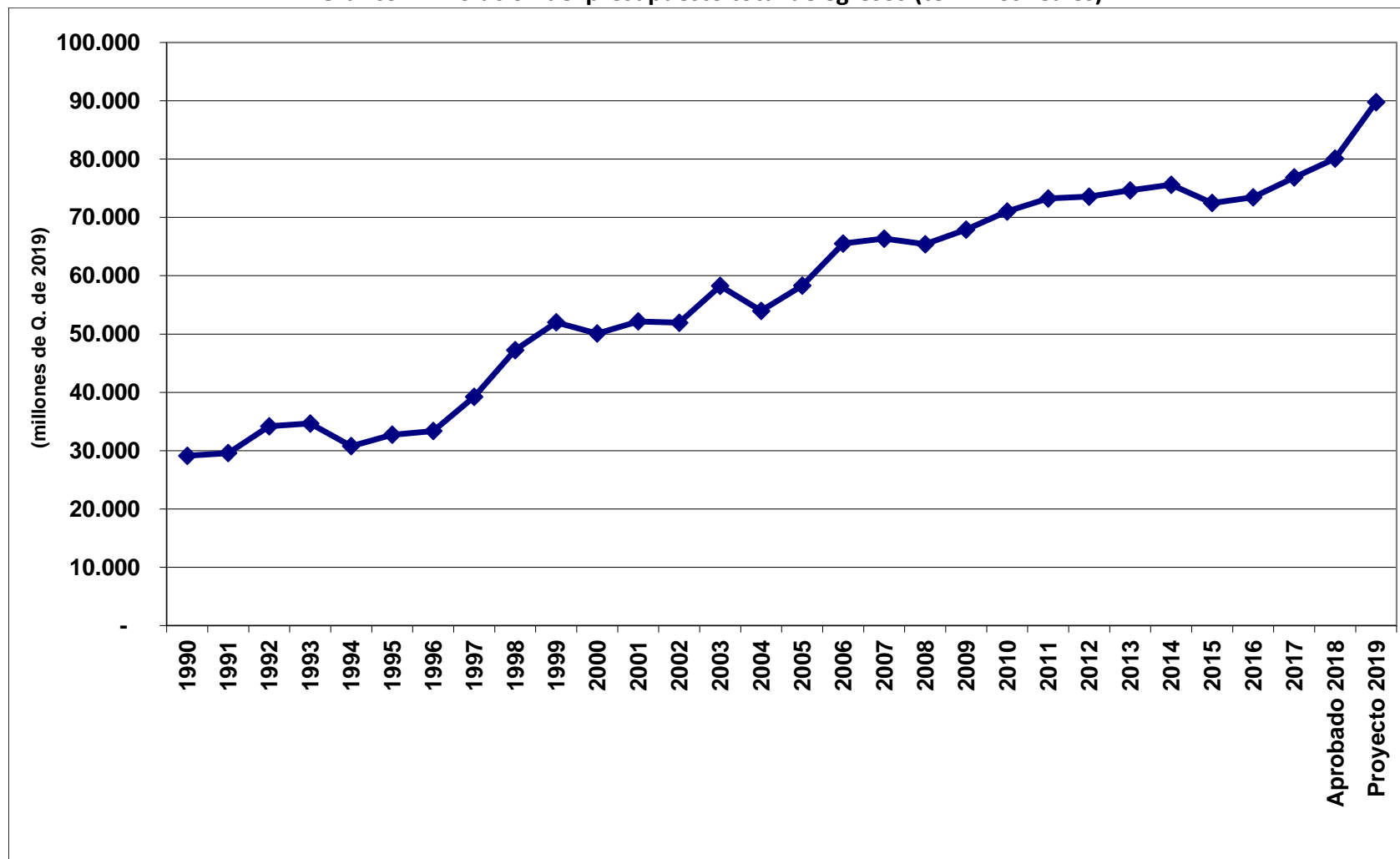
En el Cuadro 6 puede observarse la evolución histórica de la ejecución presupuestaria.

Cuadro 6. Evolución de la ejecución presupuestaria (Porcentaje)

	Ejecutado/Aprobado				Ejecutado/Vigente			
	Funcionamiento	Inversión	Servicios Deuda	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicios Deuda	Total
2004-2007	97.2	99.2	89.4	96.2	96.2	91.0	96.8	94.6
2008-2011	98.9	102.3	95.2	98.9	97.0	86.4	97.9	93.9
2012-2015	91.8	88.4	102.4	92.5	92.8	83.5	99.5	91.7
2016-2017	94.2	89.2	90.9	92.6	92.9	83.0	98.6	91.9

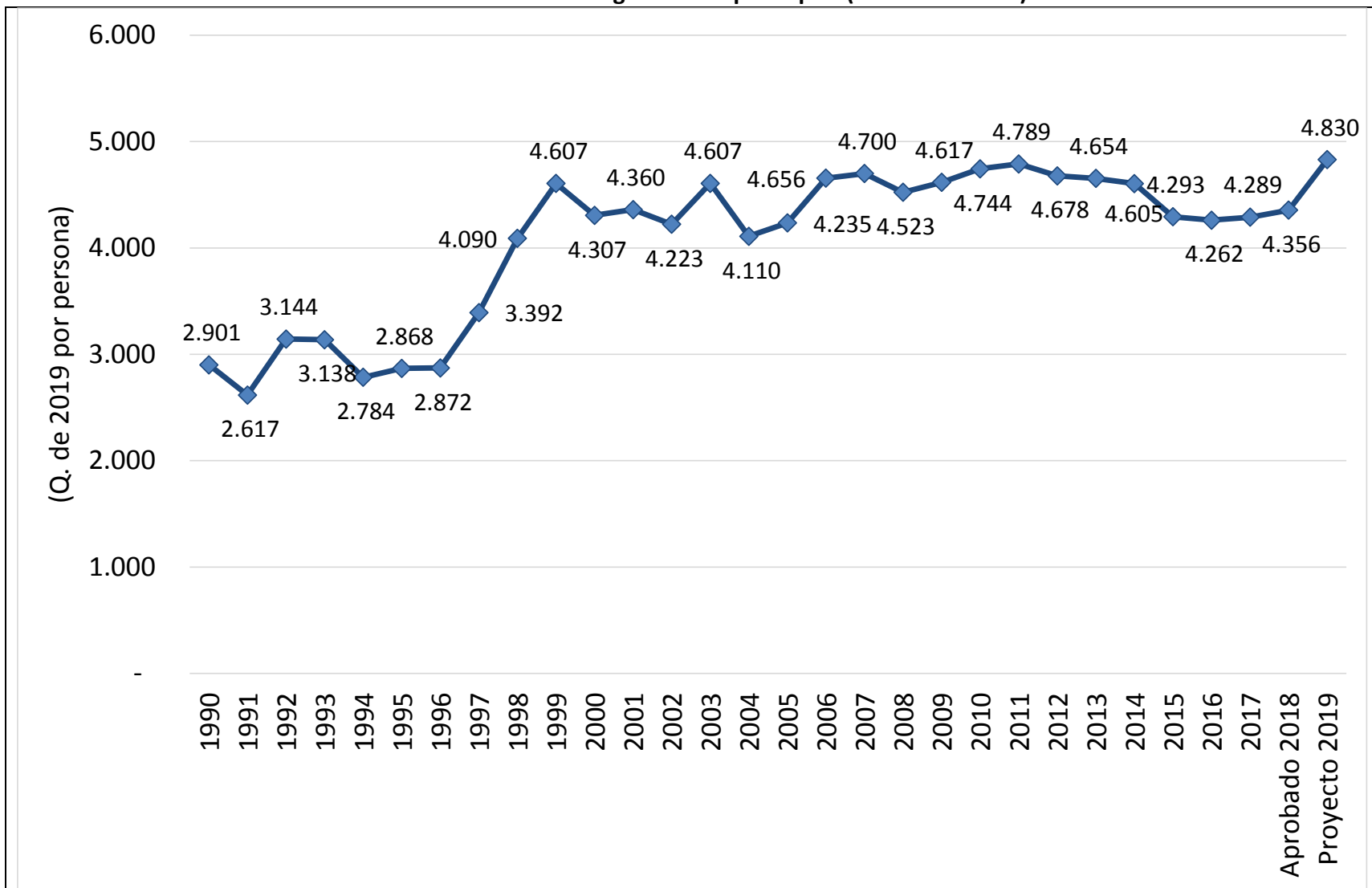
Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Gráfico 2: Evolución del presupuesto total de egresos (términos reales)



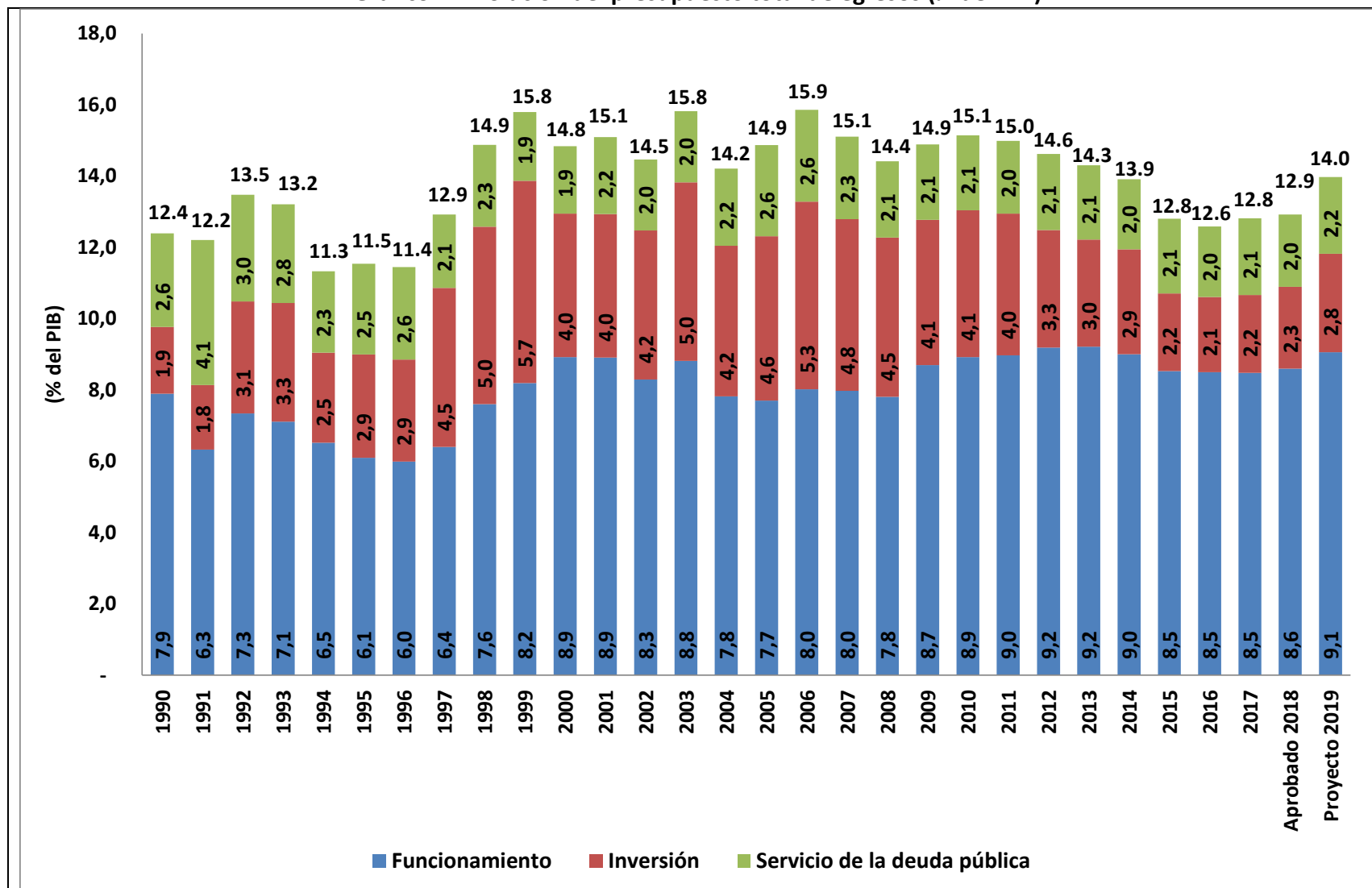
Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Gráfico 3: Evolución del gasto total per cápita (términos reales)



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

Gráfico 4: Evolución del presupuesto total de egresos (% del PIB)



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

Al analizar la evolución reciente de la situación financiera¹ se observa un deterioro significativo que llegó a su máximo en el 2010 y que resultó de una caída de los ingresos que luego no se recuperan para contrarrestar el incremento del gasto y que se refleja en el déficit fiscal (ver Cuadro 7). En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2019 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente en bienes y servicios), y el incremento de las transferencias de capital. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (43.1% en términos reales en el período 2007-2017) que los ingresos corrientes (14.9% en términos reales en el período 2007-2017). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 97.3% en 2017, y equivaldrían al 103.7% en el 2019 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que el ahorro corriente propuesto en el Proyecto de Presupuesto 2019 equivaldría al 0.2% del PIB y se queda muy por debajo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal.

Cuadro 7. Evolución de la situación financiera (en millones de quetzales de 2019)

Concepto	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Vigente Agosto 2018	Proyecto 2019
Ingresos Totales	50,396.4	52,702.8	56,830.2	58,469.4	60,739.5	62,510.2	61,318.3	63,820.2	64,730.8	65,206.4	69,028.9
Ingresos Corrientes	50,379.7	52,663.6	56,813.3	58,445.6	60,728.6	62,501.6	61,288.1	63,816.0	64,727.2	65,199.5	69,025.5
Ingresos Tributarios	47,101.3	48,966.5	53,061.4	54,576.8	57,134.5	58,766.9	57,662.5	60,146.3	61,166.8	60,592.8	65,210.5
Otros ingresos corrientes	3,278.4	3,697.1	3,751.9	3,868.7	3,594.1	3,734.7	3,625.6	3,669.6	3,560.4	4,606.7	3,815.0
Ingresos de Capital	16.7	39.2	17.0	23.8	10.9	8.6	30.2	4.3	3.6	7.0	3.4
Gasto Total	64,716.5	68,137.2	70,074.4	70,508.4	71,849.1	72,797.3	69,443.4	70,520.6	72,595.0	77,467.4	85,390.8
Gastos Corrientes	46,137.1	48,804.1	50,667.3	53,923.7	56,172.3	56,820.9	57,113.2	58,214.9	59,502.2	61,876.5	67,655.8
Gastos de Consumo	25,152.9	26,773.8	28,533.1	30,731.8	32,061.4	33,626.8	33,002.3	32,279.0	32,215.0	35,457.9	38,475.1
Remuneraciones	16,515.1	17,643.2	18,641.9	19,221.3	20,922.4	22,102.8	23,542.1	23,512.4	24,093.9	24,080.0	25,261.0
Bienes y Servicios	8,535.5	8,968.4	9,625.9	11,279.0	10,835.7	11,357.3	9,431.1	8,752.8	7,915.8	11,252.9	12,992.0
Otros gastos de consumo	102.3	162.2	265.3	231.6	303.3	166.7	29.1	13.8	205.3	125.1	222.1
Rentas de la Propiedad	6,381.7	6,825.5	7,069.1	7,548.7	7,982.1	7,751.3	8,693.3	8,489.1	8,530.3	8,360.1	9,523.7
Intereses de la deuda pública	6,359.9	6,804.8	7,045.1	7,513.2	7,944.2	7,709.2	8,671.6	8,466.6	8,494.5	8,298.3	9,301.5
Otras rentas de la propiedad	21.9	20.6	24.0	35.4	38.0	42.1	21.7	22.5	35.8	61.7	222.2
Prestaciones de la Seguridad Social	4,110.4	4,195.3	4,144.4	4,213.6	4,415.5	4,517.4	4,519.6	4,814.0	5,152.6	4,839.2	5,212.5
Transferencias Corrientes	10,492.1	11,009.6	10,920.6	11,429.6	11,713.3	10,925.5	10,897.9	12,632.8	13,604.2	13,219.3	14,444.5

¹ Cabe destacar que sólo se presentan cifras correspondientes al Gobierno Central (169 entidades). Sin embargo, sería conveniente que el Ministerio de Finanzas Públicas avance en la consolidación de las cuentas fiscales del sector público (569 entidades). Por ejemplo, según un informe reciente del Fondo Monetario Internacional en 2014 el resultado financiero consolidado fue un déficit equivalente al 2.7% del PIB; es decir, por encima del 1.9% del PIB del Gobierno Central.

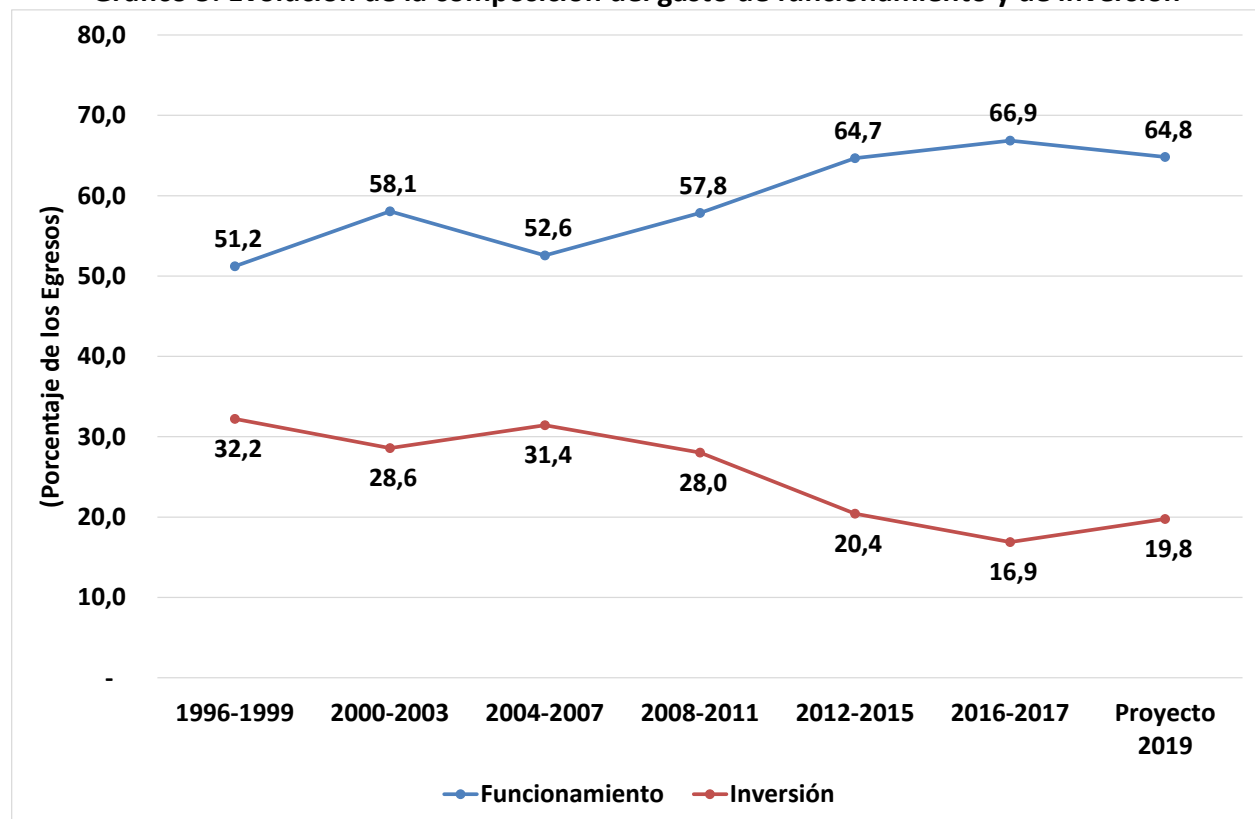
Concepto	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Vigente Agosto 2018	Proyecto 2019
Gasto de Capital	18,579.4	19,333.1	19,407.1	16,584.8	15,676.7	15,976.3	12,330.3	12,305.7	13,092.8	15,590.9	17,735.0
Inversión Real Directa	8,300.5	8,645.4	8,962.8	5,067.0	4,647.7	5,116.0	2,391.2	1,431.3	2,257.7	4,502.1	5,446.6
Transferencias de Capital	10,277.6	10,686.5	10,436.1	11,514.7	11,024.6	10,852.8	9,939.0	10,866.0	10,779.1	11,036.3	12,238.0
Inversión Financiera	1.4	1.2	8.2	3.0	4.4	7.5	0.0	8.4	56.0	52.6	50.4
Resultado Financiero (-Déficit)	(14,320.1)	(15,434.4)	(13,244.2)	(12,039.1)	(11,109.6)	(10,287.1)	(8,125.1)	(6,700.4)	(7,864.2)	(12,261.0)	(16,361.9)

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019 y Banguat.

Para el ejercicio fiscal 2019, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.16,361.8 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.12,632.5 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.14,207.6 millones y una amortización de Q.1,575.1 millones (Q.1,479.3 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.2,774.4 millones de variación de caja y bancos; y 3) Q.954.9 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.3,764.1 millones (Q.248.1 millones de gobiernos extranjeros y Q.3,516.0 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q.2,809.2 millones.

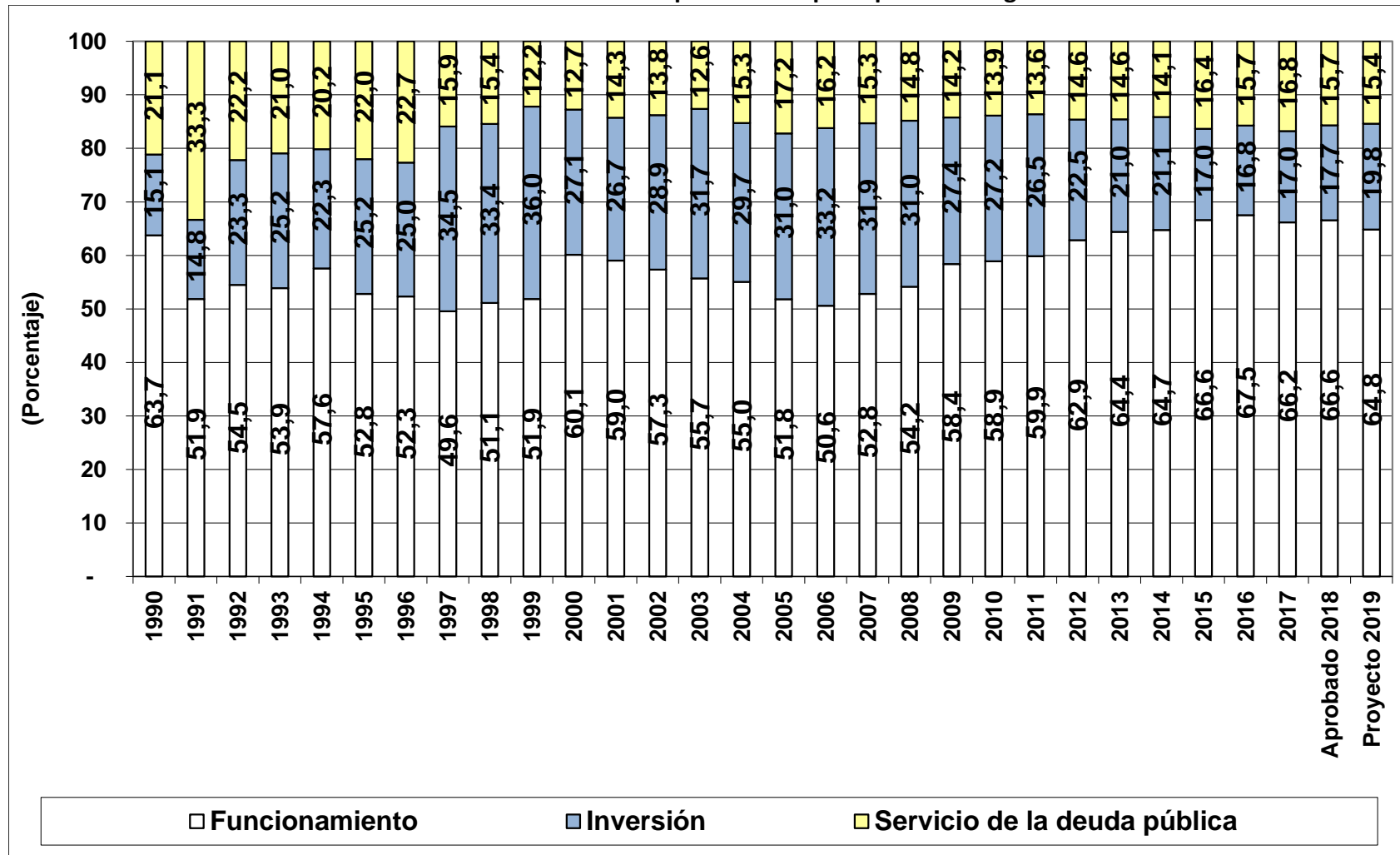
En el Gráfico 6 se puede observar el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2019, la participación del presupuesto de funcionamiento llegaría a ser muy similar a la que se alcanzó en el 2014 pero con un mayor peso en los servicios de la deuda pública. Sin embargo, respecto a la composición del gasto de la administración del gobierno actual sería la inversión la que ganaría mayor participación. En todo caso está claro que la inversión perdió alrededor de 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2017 (ver Gráfico 5), y aunque se apruebe lo solicitado para inversión en 2019 implicaría que se siguen priorizando los gastos de funcionamiento; es decir, se tiene un sesgo contra el gasto de inversión.

Gráfico 5: Evolución de la composición del gasto de funcionamiento y de inversión



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

Gráfico 6: Evolución de la composición del presupuesto de egresos



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

5. El Presupuesto de Ingresos

En 2012 el Organismo Legislativo aprobó la Ley Antievasión II y la Ley de Actualización Tributaria, Decretos 4-2012 y 10-2012, respectivamente. Durante el 2013, la recaudación tributaria mostró un crecimiento interanual de 8.2%, destacándose el crecimiento del 20.6% en el ISR. Sin embargo, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2013 contemplaba Q.50,375.7 millones de ingresos tributarios argumentando que se estimó una mayor recaudación como producto de la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria y de las medidas legales y de apoyo al fortalecimiento de la Administración Tributaria en la lucha en contra de la evasión tributaria y el contrabando con lo que estimaban lograr recaudar alrededor de Q.4,056 millones de los ingresos tributarios. Sin embargo, el cierre del ejercicio fiscal 2013 fue de Q.46,335.5 millones (equivalentes a 11.0% del PIB); es decir, Q.4,040.2 millones por debajo del presupuesto aprobado. En el ejercicio fiscal 2014 la brecha entre el presupuesto aprobado y lo recaudado fue Q.1,278.8 millones, en el 2015 la brecha fue de Q.4,970.4 millones, y en el ejercicio fiscal 2016 la brecha fue de Q.446.3 millones. Sin embargo, la SAT señala en su memoria de labores al comparar la evolución de la carga tributaria respecto al 2015 que la variación positiva equivalente al 0.2% del PIB *“se debió a la mejora sustantiva en la gestión de cobro judicial realizada durante 2016”*. Esto significa que sin tomar en cuenta los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial y penal la brecha en 2016 habría sido de Q.2,614.6 millones. En el ejercicio fiscal 2017 la brecha reportada por la SAT fue de Q.1,286.0 millones a pesar de que mediante el Acuerdo Gubernativo 82-2017 se logró una recaudación de Q.1,211.0 millones en términos netos de períodos fiscales vencidos antes del 1 de enero de 2017. Por lo tanto, nuevamente una parte significativa del cierre de la brecha del 2017 se logró mediante medidas extraordinarias que no son sostenibles en el tiempo.

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2019 los Q.65,210.5 millones (equivalentes a 10.2% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2019 ascienden a Q.1,100.0 millones (Ver Cuadro 8). Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2019 sería de alrededor de Q.63,000.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y del desempeño económico del escenario medio del Banco de Guatemala. Cabe destacar que según FMI (2017), al aplicar la Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, se le otorgó a la SAT una calificación “C” en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios.

Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.2,200.0 millones se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 2.9% del PIB. Sin embargo, al revisar la experiencia de ejercicios fiscales anteriores se encontró que aunque no se logra la meta de recaudación se ha procedido con un ajuste a la baja del gasto público por lo que el déficit fiscal “ejecutado” ha sido menor al presupuestado.

En cuanto al financiamiento del déficit fiscal, en los últimos años cuando no se ha logrado la meta de recaudación, se encontró que se ha recurrido a la práctica de no realizar la amortización de las pérdidas netas del Banco de Guatemala junto con variaciones en las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2013 el financiamiento externo neto se incrementó en 31.5% y la colocación de bonos se redujo en 59.2% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2014, el financiamiento externo neto se redujo en 93.1% (básicamente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 19.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2015, el financiamiento externo neto se redujo en 41.5% (principalmente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se incrementó en 46.7% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2016, el financiamiento externo neto se incrementó en 600.8% (principalmente por un incremento de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 43.9% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2017, el financiamiento fue el 64.6% de lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto pero esta vez sí se amortizó al Banco de Guatemala (Q.646.0 millones). Por lo tanto, para el próximo año podría esperarse que se financie un déficit fiscal menor al presupuestado principalmente mediante financiamiento interno neto.

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

Desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia debiera explicitarse en qué impuestos se espera lograr el incremento de los Q.1,100.0 millones que aparecen como “otros impuestos directos e indirectos”. Además, cabe destacar que al explicitar el monto esperado en cada impuesto en lugar de incluir un “bolsón” de ingresos se modificaría el monto de los “Ingresos Ordinarios” que sirven de base para calcular una serie de aportes obligatorios que establece la Constitución Política de la República y algunas Leyes Ordinarias. Claramente esto sigue siendo una deuda con la transparencia.

Cuadro 8. Evolución de los ingresos tributarios (en millones de quetzales de 2019)

Rubros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Proyecto 2019
Comercio Exterior	19,103.8	20,834.3	19,549.4	16,405.0	17,877.2	18,976.0	18,963.2	17,968.8	18,076.3	17,086.9	16,357.6	16,910.1	17,750.4	18,403.9
Impuesto al Valor Agregado (Sobre Importaciones)	14,423.9	16,381.5	15,828.2	13,238.1	14,543.0	15,640.8	16,017.8	15,545.8	15,630.2	14,585.6	13,760.3	14,261.2	15,038.9	15,628.0
Derechos Arancelarios	4,679.9	4,452.8	3,721.2	3,166.8	3,334.2	3,335.2	2,945.4	2,423.0	2,446.1	2,501.3	2,597.3	2,648.9	2,711.5	2,775.9
Internos	28,287.5	30,361.5	29,359.3	29,484.7	29,804.6	32,288.1	33,975.2	37,799.2	39,648.4	40,011.9	43,664.9	43,709.5	44,369.3	46,247.8
Impuesto Sobre la Renta (Incluye empresas y personas naturales)	9,767.4	11,069.1	11,271.1	10,658.8	10,904.4	13,252.5	13,504.5	15,756.0	17,008.3	15,800.7	18,448.3	17,596.5	17,592.3	17,565.4
Impuesto de Solidaridad (Incluye IEMA & IETAAP)	3,978.2	3,449.3	3,597.3	3,711.9	3,627.2	3,467.5	3,631.6	4,023.9	4,240.5	4,530.2	4,553.7	4,733.2	4,769.6	4,923.4
Impuesto Sobre el Patrimonio	16.4	24.4	24.3	14.0	14.9	18.7	11.6	14.2	18.8	24.6	26.6	32.6	28.5	29.5
Impuesto al Valor Agregado (sobre bienes y servicios)	8,041.1	9,418.4	8,939.2	8,994.2	9,369.2	10,002.5	10,637.2	11,426.0	12,082.8	12,397.3	13,315.6	13,996.5	14,686.5	15,441.9
Impuesto Sobre Distribución de Bebidas	722.4	715.8	669.8	644.2	672.0	689.6	706.5	727.5	753.3	822.7	832.8	819.6	833.5	820.4
Impuesto al Tabaco y sus productos	577.6	596.0	524.9	503.3	488.3	341.6	398.2	475.0	484.1	427.5	407.8	375.4	374.2	368.8
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	3,492.1	3,435.1	2,971.7	3,234.0	3,068.1	2,799.0	2,680.6	2,832.9	2,926.7	3,361.3	3,572.8	3,557.1	3,554.7	3,447.8
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	197.1	195.7	160.7	146.1	138.9	137.1	130.5	123.2	120.3	361.3	130.9	123.0	122.2	121.7
Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado	704.1	657.6	577.2	880.7	805.0	839.7	1,118.2	529.7	429.3	390.2	413.8	548.1	514.1	522.8
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	588.4	592.5	615.7	692.2	711.3	735.2	730.5	1,030.6	685.2	831.5	874.8	891.3	841.2	828.0
IPRIMA	-	-	-	-	-	-	421.3	855.9	894.3	1,059.5	1,081.5	1,028.2	1,045.5	1,070.7
Otros	203.0	207.6	7.3	5.3	5.3	4.7	4.5	4.8	4.9	5.1	6.4	8.1	7.1	7.4
Otros directos e indirectos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,100.0
Otras Instituciones	1,570.7	1,728.4	2,232.4	1,211.7	1,284.7	1,797.4	1,638.4	1,366.5	1,042.1	563.7	479.2	547.2	539.1	558.8
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	1,207.2	1,344.3	1,883.0	877.7	968.7	1,508.3	1,343.0	1,070.8	741.1	259.3	166.5	223.2	n.d.	225.4
Salida del País	363.5	384.2	349.4	334.1	316.0	289.0	295.4	295.8	301.1	304.4	312.8	324.0	n.d.	333.4
Total de Ingresos Tributarios Netos	48,962.0	52,924.2	51,141.1	47,101.3	48,966.5	53,061.4	54,576.8	57,134.5	58,766.9	57,662.5	60,501.7	61,166.8	62,658.9	65,210.5

* Cierre estimado por la SAT del ejercicio fiscal 2017.

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

El 82.0% de los otros ingresos corrientes estimados en el Proyecto de Presupuesto 2019 corresponden a la contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas (55.8%), venta de servicios (9.9%), tasas (6.2%), dividendos y utilidades (5.5%), y derechos (4.6%) como puede observarse en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Evolución de otros ingresos corrientes (en millones de quetzales de 2019)

Otros ingresos corrientes	Ejecutado 2008	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Proyecto 2019
Contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas	1,119.4	1,337.0	1,478.3	1,570.6	1,593.7	1,729.4	1,901.3	1,874.5	2,208.5	1,992.8	2,130.3
Venta de servicios	306.0	268.4	336.6	366.8	354.8	370.1	355.2	368.4	427.5	416.5	376.9
Tasas	231.4	213.8	241.5	248.0	249.5	259.2	263.6	255.4	255.7	243.7	237.2
Donación de organismos e instituciones internacionales	29.3	44.8	66.9	156.9	90.4	85.8	145.7	61.3	37.8	46.6	140.8
Dividendos y utilidades	216.4	193.5	288.6	147.7	384.9	124.1	169.7	321.1	55.2	117.7	208.7
Derechos	182.0	189.0	184.8	186.1	184.9	175.5	184.3	203.2	195.1	179.6	173.7
Otros ingresos no tributarios	136.3	96.4	126.7	193.3	115.7	119.1	255.5	138.5	111.8	133.9	161.3
Donación de gobiernos extranjeros	526.3	680.2	521.0	595.5	428.3	389.4	68.9	60.0	34.9	106.9	113.7
Multas	36.9	22.7	20.5	17.6	47.3	55.3	59.4	58.7	52.1	52.7	45.6
Intereses	48.1	29.6	35.4	24.0	52.2	49.0	46.2	50.3	36.9	56.4	56.3
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	73.4	71.6	94.2	96.0	82.3	69.5	68.7	65.0	59.1	64.6	53.5
Venta de bienes	246.5	79.3	71.0	79.0	119.6	61.1	59.9	42.5	47.9	38.0	38.8
Aporte patronal para clases pasivas	25.0	27.9	27.1	28.7	29.5	30.6	34.4	39.7	42.0	39.6	40.4
Transferencias del sector privado	158.0	5.1	185.2	20.8	116.9	53.2	101.0	65.0	82.5	58.1	17.7
Arrendamiento de tierras y terrenos	11.2	8.7	10.7	10.4	9.2	13.1	13.3	13.5	12.4	12.6	13.1
Derechos sobre bienes intangibles	8.0	7.2	7.7	9.4	9.2	8.5	7.4	7.4	5.7	-	6.4
Intereses por moras	0.8	3.2	0.8	0.1	0.3	1.2	0.3	1.2	3.4	0.01	0.03
Transferencias del sector público	0.8	-	-	0.9	-	-	-	-	1.1	0.5	0.7
Total	3,355.7	3,278.4	3,697.1	3,751.9	3,868.7	3,594.1	3,734.7	3,625.6	3,669.6	3,560.4	3,815.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019 y Banguat.

En el Proyecto de Presupuesto 2019 se identifican Q.27.8 millones de donaciones externas en gestión y no se especifican los montos de contrapartida que requiere cada donación. En todo caso el 65.5% de las donaciones externas corresponde a tres fuentes (BID, Unión Europea y Fondo Mundial) como puede observarse en el Cuadro 10. Como referencia en el ejercicio fiscal 2012 se aprobaron inicialmente donaciones externas por Q.1,012.0 millones pero finalmente se ejecutaron Q.550.7 millones (54.4%); en el ejercicio fiscal 2013 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.424.5 millones (42.8%); en el ejercicio fiscal 2014 se aprobaron Q.992.1

millones y se ejecutaron Q.335.8 millones (33.8%); en el ejercicio fiscal 2015 se aprobaron Q.784.5 millones y se ejecutaron Q.138.6 millones (17.7%), en el ejercicio fiscal 2016 se aprobaron Q.526.5 millones y se ejecutaron Q.68.8 millones (13.1%), y en el ejercicio fiscal 2017 se aprobaron Q.573.8 millones y se ejecutaron Q.92.5 millones (16.1%).

Cuadro 10. Donaciones externas Proyecto 2019 (en millones de quetzales)

Agencia financiera o país	Monto
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	103.5
Comunidad Económica Europea (UE)	33.2
Fondo Mundial	30.1
Donantes varios en gestión	27.8
Gobierno de España	20.0
Gobierno de Suecia	12.6
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	10.4
JICA	6.5
BIRF	4.6
Gobierno de China	3.2
FIDA	1.4
BCIE	1.2
Total	254.5

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,764.1 millones corresponden a préstamos externos (el 91.8% en el BID, el BCIE y BIRF); que Q.2,774.4 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.14,207.6 millones serán destinados a financiar el pago de servicios de la deuda pública (Q.9,244.9 millones que incluyen Q.1,479.3 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala²); Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Q.2,106.2 millones que incluyen Q.800.0 millones para las Clases Pasivas Civiles del Estado, Q.397.2 millones para programas de incentivos forestales, Q.190.0 millones al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, Q.189.0 millones al Organismo Judicial, entre otros); aporte para el Programa del Adulto Mayor (Q.300.0 millones); Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.1,901.5 millones); Salud Pública y Asistencia Social (Q.250.0 millones); Cultura y Deportes (Q.30.0 millones), Gobernación (Q.200.0 millones), Defensa Nacional (Q.75.0 millones), Economía (Q.30.0 millones) y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (Q.100.0 millones) (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal 2019 (en millones de quetzales)

Concepto	Monto
Desembolsos de préstamos externos	3,764.1
<i>BID</i>	2,314.6
<i>BCIE</i>	726.6
<i>BIRF</i>	414.3
<i>JICA</i>	148.6
<i>KfW</i>	99.5

² Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron Q.646.0 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala pero a la fecha no se ha ejecutado nada.

Concepto	Monto
<i>OPEP</i>	60.5
Colocación de bonos del Tesoro	14,207.6
Saldos de caja	2,774.4
<i>Saldo de caja de bonos internos</i>	250.0
<i>Saldo de fondos propios de varias instituciones</i>	346.9
<i>Saldo de bonos de años anteriores</i>	795.0
<i>Saldos de caja de ingresos corrientes</i>	1,382.5
Total	20,746.2

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Por otro lado, hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.3,033.1 millones que equivalen al 80.6% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Préstamos en gestión (en millones de quetzales)

Préstamos en gestión	Destino	Monto desembolso
BID-3786-OC-GU Programa de Administración Tributaria y Transparencia	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y Servicios de la Deuda Pública	1,921.2
BCIE-2181 - Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia	Ministerio de Gobernación y Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	534.3
BIRF-S/N Proyecto Crecer Sano: Proyecto de Salud y Nutrición en Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	175.8
BID EDUCACIÓN - Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa	Ministerio de Educación	153.1
BID-MP Programa Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	122.0
BCIE USAC FASE III - Tercera Etapa del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	92.2
BIRF-8691-GT Proyecto de Infraestructura Urbana y Prevención de la Violencia	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	34.6
Total		3,033.1

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

6. Rigidez Presupuestaria

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

Según Banco Mundial (2013)³, los programas de reducción de la pobreza están obstaculizados por la rigidez presupuestaria y el gasto social bajo como porcentaje del PIB. Además, se destaca que un problema clave es que el alto nivel de rigidez del presupuesto deja poco espacio para cambios en las prioridades presupuestarias. Específicamente para el ejercicio fiscal 2011 se concluye que *“el 83 por ciento de los gastos pueden considerarse rígidos ... estos incluyen transferencias constitucionalmente asignadas a entidades autónomas y descentralizadas (10 por ciento del presupuesto total), financiamiento de los programas sociales por medio del IVA adjudicado (7 por ciento excluyendo las entidades descentralizadas), remuneraciones y pensiones (26 por ciento) y servicio de deuda (16 por ciento). Como corolario de estas rigideces y de los recursos fiscales limitados del país, las prioridades presupuestarias se han mantenido, en gran medida, inalteradas en los últimos quince años, durante los cuales solamente defensa (de 10 a aproximadamente 3 por ciento del gasto público) y educación (de 15 a 19 por ciento) han tenido variaciones substanciales”*.

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

En el Cuadro 13 se muestra la evolución de la rigidez presupuestaria para el período 2004-2017 que se refleja en los ingresos comprometidos y cuyo monto ha oscilado en entre el 77.2% y el 89.1% de los ingresos corrientes. Para el ejercicio 2019 se financiarán aportes constitucionales por Q.7,199.0 millones, IVA-PAZ por Q.12,447.4 millones, impuestos específicos por Q.2,787.4 millones, ingresos propios por Q.973.6 millones, y Q.1,811.4 millones con ingresos corrientes para el servicio de la deuda pública.

Cuadro 13. Ingresos corrientes comprometidos (en porcentaje)

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Remuneraciones	26.8	26.1	24.9	23.3	24.8	27.2	31.0	25.7	28.2	31.7	32.5	35.6	34.2	34.4	33.9
IVA-Paz	14.7	14.8	14.7	14.4	14.9	15.9	13.9	15.8	17.0	15.4	16.1	13.1	14.5	13.7	18.0
Aportes institucionales (1)	6.7	7.5	6.8	8.8	9.2	8.4	8.5	10.9	9.6	9.1	8.0	9.2	9.4	11.1	11.1

³ Hacia una mejor calidad del gasto: revisión del gasto público en Guatemala, mayo de 2013.

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Aportes constitucionales (2)	10.4	12.5	12.1	10.5	11.5	12.8	11.7	11.1	11.8	11.9	11.4	11.7	11.1	10.7	10.4
Clases pasivas civiles del estado	6.5	6.7	6.3	6.0	6.2	7.0	6.9	6.2	6.2	6.4	6.3	6.5	6.3	5.1	5.6
Impuestos específicos (3)	5.9	3.5	4.7	4.0	4.0	3.7	5.0	3.9	4.5	4.6	4.0	3.5	3.1	3.2	4.0
Servicio de la deuda pública	5.1	10.6	8.2	8.1	8.9	7.6	3.3	3.0	2.6	3.0	4.5	7.3	6.2	6.8	2.6
Ingresos propios de las entidades	1.7	1.7	1.8	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5	1.3	1.4	1.2	1.4	1.1	1.1	1.4
Aporte Adulto Mayor	-	-	-	0.1	0.4	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	0.2	0.5	0.5	0.6	1.0	1.1	1.1	1.1	0.7	0.6	0.5	0.1	-	-	-
Total	78.1	83.9	79.9	77.2	82.5	86.4	84.1	80.4	82.9	84.9	85.4	89.1	86.8	86.9	87.9

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

(2) En 2019, incluye el Organismo Judicial (Q.1,297.1 millones), la Corte de Constitucionalidad (Q.64.9 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.1,621.4 millones), el Deporte Federado (Q.486.4 millones), las Municipalidades (Q.3,242.8 millones), el Deporte No Federado (Q.243.2 millones), y la Educación Física, Recreación y Deportes (Q.243.2 millones).

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

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019 e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

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

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017)	<p>Artículo 33. Asignación presupuestaria. Para la aplicación y ejecución de esta Ley, el Ministerio de Finanzas Públicas, en la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, en cada período fiscal, deberá asignar un rubro específico de como mínimo cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario. Se entenderá por beneficiario los alumnos que se encuentran inscritos en el ciclo escolar correspondiente.</p> <p>Artículo 34. Régimen financiero. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación para su funcionamiento se financiará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recursos provenientes de la aplicación de la tarifa única del Impuesto al Valor Agregado destinado para la Paz -IVA-Paz- integrado de la siguiente forma: a) cero punto cinco porcentual (0.5%) de lo destinado anualmente para los Fondos para la Paz; y b) cero punto ocho porcentual (0.8%) de lo destinado anualmente en el financiamiento de gastos sociales para el programa de alimentación escolar. b) Cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario que se asigne expresamente para el Programa de Alimentación Escolar. <p>Artículo 46. Implementación transitoria de la asignación presupuestaria. Para la implementación del contenido del artículo 33 de la presente ley,</p>	<p>Q.1,869.2 millones de la fuente 21 “Ingresos tributarios IVA Paz” (Q.473.3 millones para atender 527,385 estudiantes de preprimaria y Q.1,395.9 millones para atender 2,068,657 estudiantes de primaria)</p> <p>Por lo tanto, los estudiantes de preprimaria recibirían el equivalente a Q.4.99 diarios mientras que los de primaria recibirían el equivalente a Q3.75 diarios. Faltaría una asignación de Q.93.6 millones para los estudiantes de primaria para cumplir con el mínimo que establece la ley.</p>

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
	para el año 2018 deberá asignarse un rubro específico concerniente en un mínimo de tres Quetzales diarios (Q.3.00) por beneficiario. A partir del año 2019 se deberá cumplir con asignar un rubro específico concerniente en un mínimo de cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario.	
Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 11-2016)	Artículo 1. Se otorga un incremento de quinientos Quetzales (Q.500.00) mensuales a las pensiones otorgadas de conformidad con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República, cuyo monto no sea mayor al salario mínimo vigente para el año 2016.	Q.5,195.7 millones (Q.4,395.7 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.800.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")
Reforma a la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (Decreto 12-2015)	Artículo 1. Se reforma el numeral 1 del artículo 23 del Decreto Número 81-87 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual queda así: "1. Una asignación anual mínima por la cantidad de ochenta millones de Quetzales (Q.80,000,000.00) que estará incluida dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en la partida presupuestaria de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. La presente asignación deberá utilizar la siguiente forma: sesenta millones de Quetzales (Q.60,000,000.00) para funcionamiento y veinte millones de Quetzales (Q.20,000,000.00) para inversión, los cuales serán distribuidos entre todas las estaciones existentes en el territorio nacional."	Q.100.0 millones (Q.80.0 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.20.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")
Decreto 18-2012	Artículo 1. Objeto. Se establece con carácter de prestación obligatoria y permanente una bonificación anual, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de la pensión mensual, para los pensionados presentes y futuros del Ejército de Guatemala, del régimen a cargo del Instituto de Previsión Militar, el cual se denominará "Bono Catorce de Pensionados del Ejército", para quienes hubieren recibido el pago de su pensión durante un año ininterrumpido; caso contrario, el pago de la referida bonificación será en forma proporcional al tiempo que haya devengado la pensión respectiva, la que en ningún caso será menor a quinientos Quetzales (Q.500.00)	Q.135.9 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes"
Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005)	Artículo 8. Hecho generador. Con el objeto de cumplir con el pago del aporte económico que se estipula en el presente programa, se destinará en forma privativa el uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) del total recaudado del Impuesto al Valor Agregado; el Ministerio de Finanzas Públicas, al tenor del artículo 240 de la Constitución Política de la República, debe incluir e identificar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del	Q.544.5 millones en el renglón presupuestario 429 "Otras prestaciones y pensiones" (Q.300.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas" + Q.244.5 millones de la fuente 43 "Disminución de caja y bancos de colocaciones internas")

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
	Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, y deberá crear el fondo de "Aporte Económico del Adulto Mayor", trasladándose al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien será el responsable de su ejecución.	

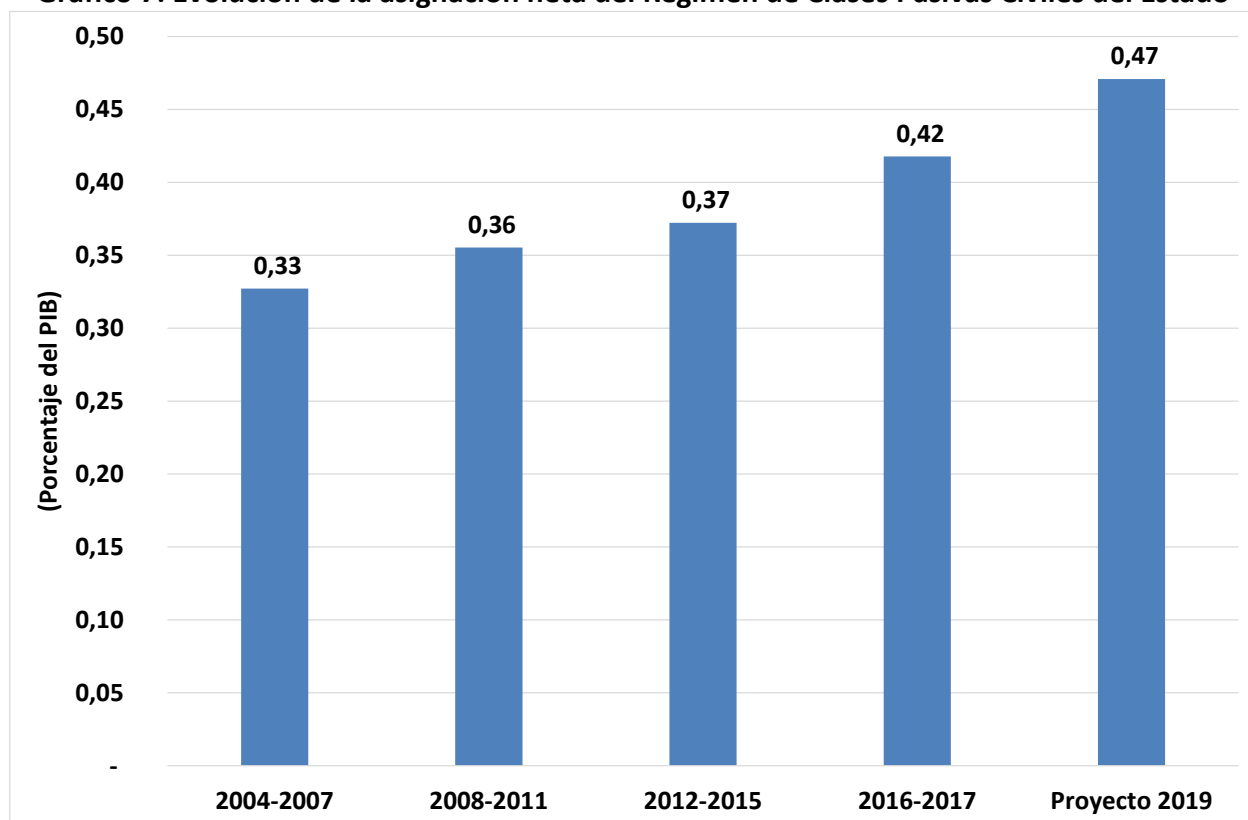
En el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2019 se utiliza la fuente de ingresos corrientes para hacer aportes a las siguientes entidades: la Comisión Presidencial de Diálogo (Q.10.5 millones), la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (Q.10.5 millones), el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Q.30.1 millones), la Empresa Ferrocarriles de Guatemala (Q.0.9 millones), la Empresa Portuaria Nacional de Champerico (Q.4.6 millones), la Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico (Q.200.0 millones), la Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala (Q.55.0 millones), la Unidad Nacional de Oncología Pediátrica (Q.40.0 millones), la Liga Nacional contra el Cáncer (Q.21.7 millones), la Asociación Obras Sociales del Santo Hermano Pedro Frailes Franciscanos (Q.20.0 millones), la Cruz Roja Guatemalteca (Q.12.0 millones), la Asociación Hospicio de San José (Q.12.6 millones), la Fundación Probienestar del Minusválido (Q.12.5 millones), la Organización Cristiana de Beneficio Social Esperanza de Vida (Q.12.5 millones), la Fundación Guatemalteca Americana Cirugía Ortopédica Avanzada (Q.9.0 millones), la Fundación de Asistencia Social de la Iglesia Católica de la Arquidiócesis de Guatemala (Q.9.0 millones), la Fundación Margarita Tejada para Niños con Síndrome de Down (Q.6.0 millones), la Unidad Nacional de Oftalmología (Q.5.0 millones), la Fundación Guatemalteca de Trasplante Hepático (Q.5.0 millones), la Liga Guatemalteca contra las Enfermedades del Corazón (Q.4.5 millones), el Refugio de la Niñez (Q.4.4 millones), la Fundación de Especialidades Materno Infantil (Q.4.0 millones), la Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul (Q.1.0 millones), la Asociación Hospital de la Familia San Marcos (Q.1.0 millones), la Asociación para el Desarrollo Cerebral del Niño (Q.1.0 millones), la Asociación "Hermana Tierra" O.N.L.U.S. (Q.1.0 millones), el Patronato de Acción Contra la Lepra (Q.1.0 millones), la Asociación Guatemalteca de Olimpiadas Especiales (Q.1.0 millón), la Asociación de Desarrollo Integral y Consultoría Marquense (Q.0.7 millones), la Asociación Civil Ayúdame a Escuchar (Q.0.3 millones), la Asociación Católica Amor y Acción (Q.0.2 millones), el Comité Nacional de Alfabetización (Q.160.9 millones), los Institutos Básicos por Cooperativa (Q.156.6 millones), los Institutos Diversificados por Cooperativa (Q.23.4 millones), la Fundación Fe y Alegría (Q.66.3 millones), la Asociación de Centros Educativos Mayas (Q.13.9 millones), la Asociación Centro Don Bosco (Q.25.0 millones), la Fundación para el Desarrollo y la Educación de la Mujer Indígena (Q.6.5 millones), la Asociación Ax Tenamit (Q.2.5 millones), la Asociación Grupo Ceiba (Q.2.0 millones), la Fundación Pescanova (Q.1.2 millones), la Asociación para el Desarrollo Integral del Nororiente (Q.1.5 millones), la Asociación Comunidad Esperanza (Q.1.0 millones), la Asociación Obras Sociales de las Dominicas de la Anunciata (Q.0.6 millones), la Fundación Adentro (Q.1.0 millones), la Fundación Futuro de los Niños (Q.0.2 millones), la Asociación Futuro Vivo (Q.0.4 millones), los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia (Q.102.9 millones), la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (Q.5.7 millones), el Comité Permanente Pro-festejos de la Independencia Nacional (Q.0.9 millones), el Instituto de Previsión Militar (Q.135.9 millones), la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Q.1.7 millones), el Instituto

Nacional de Bosques (Q.37.5 millones), el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (Q.23.6 millones), el Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala (Q.6.5 millones), la Descentralización Cultural y de las Artes (Q.5.0 millones), y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Q.15 mil).

Lo anterior ilustra una serie de aportes que se suman a los del Cuadro 13 y que generan más inercia e inflexibilidad al presupuesto. Para estos aportes no se presenta información sobre su producción y mucho menos sobre cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales.

Como puede verse en el Gráfico 7 el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado se ha convertido en una carga cada vez más significativa en la asignación financiera neta (gastos menos aportes) anual del presupuesto.

Gráfico 7: Evolución de la asignación neta del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019 y del Banco de Guatemala.

En el apartado de Proyecto de Presupuesto sobre riesgos fiscales se identificó anteriormente que este régimen está asociado con la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones. Además, se señalaba que no existe un seguimiento a las estadísticas de pensiones, ni un organismo que supervise a estas entidades. Según información de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas “*el total de las pensiones se cubre con las*

cuotas que se descuentan a los trabajadores (aporte laboral) y la diferencia (déficit total) con ingresos corrientes (fuente 11), en cuyo monto está implícito el aporte patronal del 10% y la diferencia como déficit real del régimen”. Está claro que lo que se paga en concepto de pensiones y jubilaciones ha implicado una reducción de recursos para usos alternativos. El Ministerio de Finanzas Públicas señala que “el Régimen de Clases Pasivas tiene varios factores que pueden influir directamente en su comportamiento y magnitud de las contribuciones y pensiones, como pueden ser situaciones legales, presupuestarias, incentivos gubernamentales, fenómenos externos, transición demográfica de los empleados públicos y la tasa de ingreso a las clases pasivas, razón entre el número de cotizantes y el de pensionados, la edad de jubilación, el aumento de la esperanza de vida, el tiempo mínimo de cotización, la tasa de cotización y la tasa de reemplazo”.

Finalmente llama la atención que en el apartado de riesgos fiscales se señala que *“en términos de datos, para el RCPCE no se puede realizar un estudio actuarial ya que las variables necesarias no están con la calidad suficiente. El estudio actuarial permitiría tener una mejor estimación sobre los pagos futuros y proporcionaría propuestas con base técnica sobre posibles modificaciones a las tasas de cotización (porcentaje descontado del salario a los empleados), tasas de reemplazo (porcentaje respecto del salario que recibe la persona a pensionarse, edad de jubilación, tiempo mínimo de labores para jubilarse y otras”.*

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

Por lo tanto, un dato fundamental y que sirve de base para establecer los montos mínimos que deben asignarse a distintas instituciones del sector público corresponde al denominado “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado”. Aunque no es un dato explícito puede deducirse que en el Proyecto de Presupuesto 2019 asciende a Q.32,427.9 millones; es decir, el equivalente al 49.7% de los ingresos tributarios presupuestados. Debido a la práctica

de incluir “bolsones” en los ingresos de los proyectos de presupuesto, el crecimiento del presupuesto general de ingresos ordinarios se incrementó en 0.3% mientras que los ingresos tributarios en 3.5% al comparar los proyectos de presupuesto 2018 y 2019.

7. El Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos se incrementó en 42.4% en términos reales durante el período 2004-2017 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 39.6%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.8% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.2%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.7% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.2%); el Ministerio de Educación (16.4%); el servicio de la deuda pública (15.2%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (8.6%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.3%).

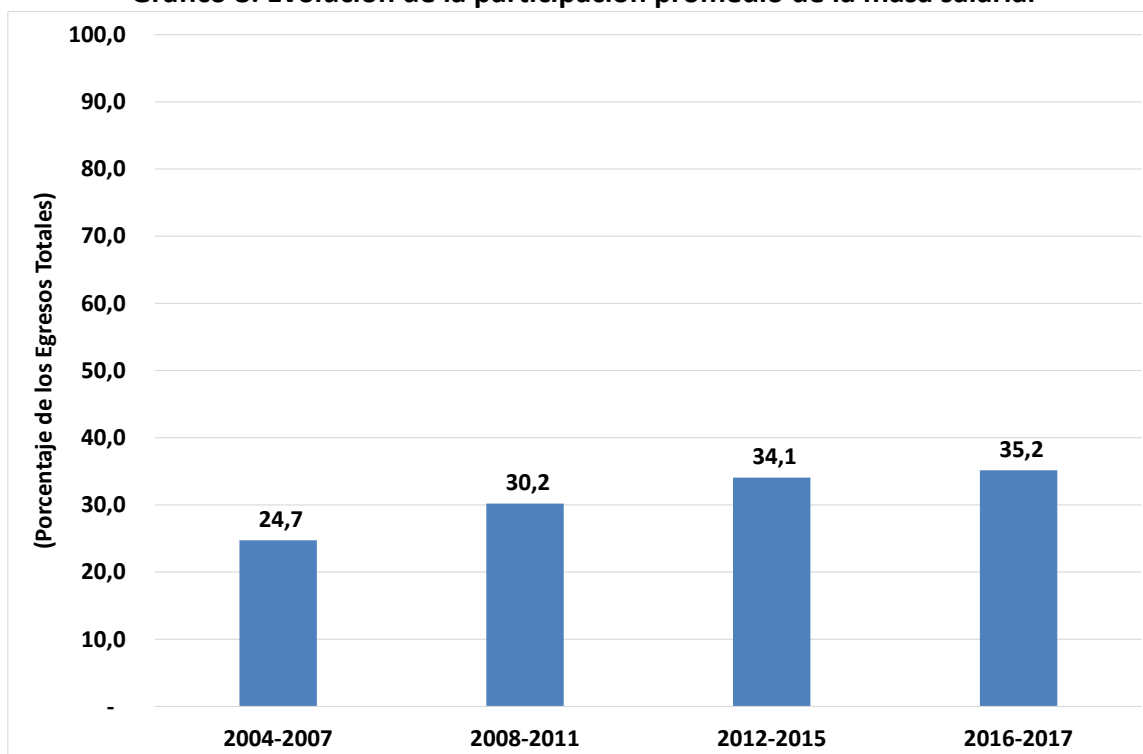
Cabe destacar que en las consideraciones de los riesgos fiscales se incluye un apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo. Específicamente se señala que *“Derivado de la suscripción de diversos pactos colectivos, durante los últimos 20 años el peso relativo de la masa salarial⁴ respecto de la ejecución total de la Administración Central, ha variado considerablemente. En 1998 representaba un 24.0 por ciento, mientras que en la Administración Pérez Molina (2012-2015) llegó a representar el 37.0 por ciento”*. El Gráfico 8 muestra la evolución del porcentaje de los egresos totales ejecutados que ha implicado la masa salarial, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger y que ha tenido una tendencia creciente en cada período. Según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018): *“El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Argentina, tienen un elevado costo salarial (más del 29% del gasto público), lo cual los sitúa incluso por encima del promedio de los países de la OCDE”*. Por su parte Prat y Beverinotti (2016) señalan que: *“el aumento del peso relativo de la masa salarial en Guatemala produjo un desplazamiento del gasto de inversión, lo que podría tener consecuencias de largo plazo sobre el crecimiento económico del país y su competitividad ... Si bien este incremento en la masa salarial en Guatemala se dio en el contexto de una baja cobertura de servicios que justificaría plenamente un gasto mayor, el aumento del gasto en salarios puede generar decisiones difíciles sobre dónde cortar cuando el espacio fiscal es limitado ... Costa Rica, República Dominicana y Guatemala son los países de la región cuyas masas salariales registran la mayor tasa de crecimiento real acumulado ... Guatemala presenta la tasa de crecimiento promedio anual⁵ más alta de la región con 6,7% ... Cabe destacar que la mayoría de los países se encuentran alrededor de la media internacional de 7, con excepción de Honduras y Guatemala, que presentan una política salarial bastante más comprimida⁶”*. El Gráfico 9 muestra que la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios y que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.6% en el período 2016-2017.

4 La masa salarial total está compuesta por el grupo cero y el sub grupo 41 del manual de clasificación presupuestaria para el Sector Público de Guatemala, además incluye el sub grupo 18 que comprende el gasto en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, servicios de traducción de documentos, servicios de intérpretes y traducción simultánea, actuaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia.

5 Se refiere al empleo público del Gobierno Central en el período 2007-2013.

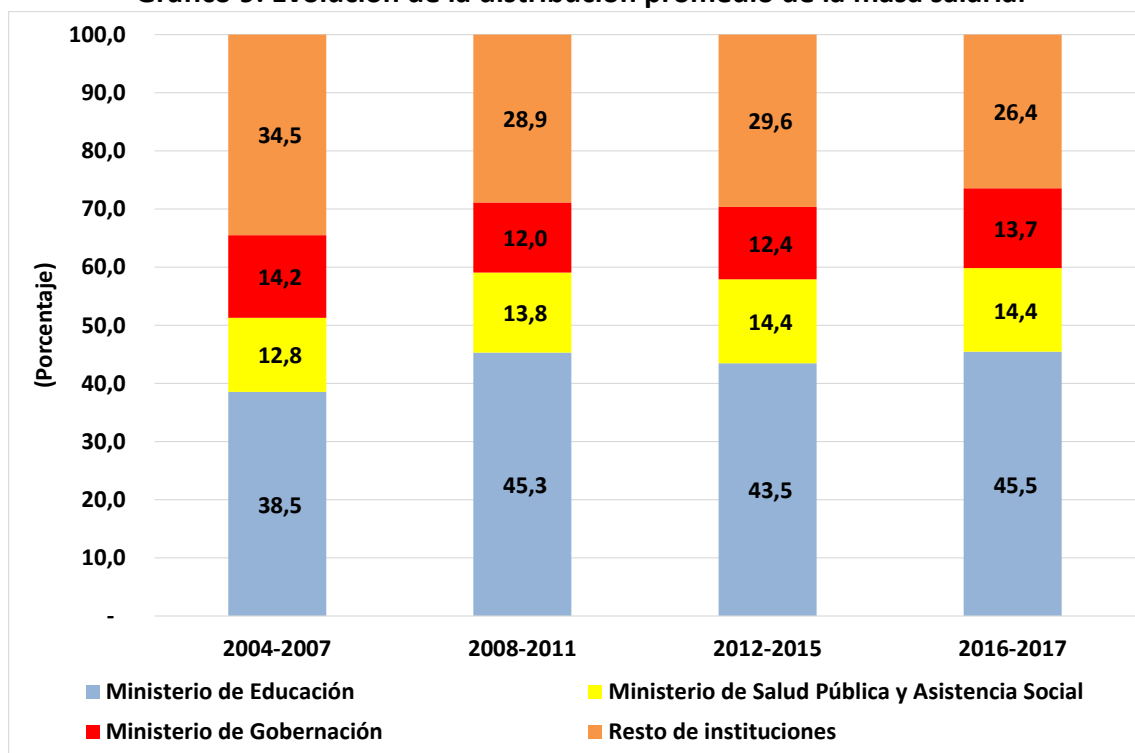
6 Una mayor compresión salarial (índice más bajo o menor distancia entre el segmento directivo y el segmento operativo/de apoyo) se asocia con mayores dificultades para atraer, retener y motivar al personal a progresar en la carrera, dado que un aumento en la responsabilidad no es compensado adecuadamente. Guatemala pasó entre 2007 y 2013 de una compresión salarial de 6.9 a 5.0.

Gráfico 8: Evolución de la participación promedio de la masa salarial



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Gráfico 9: Evolución de la distribución promedio de la masa salarial



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

En el Cuadro 14 se muestra el incremento de la masa salarial del proyecto de presupuesto 2019 en relación al presupuesto aprobado en 2018 al pasar de Q.24,928.6 millones a Q.28,811.6 millones.

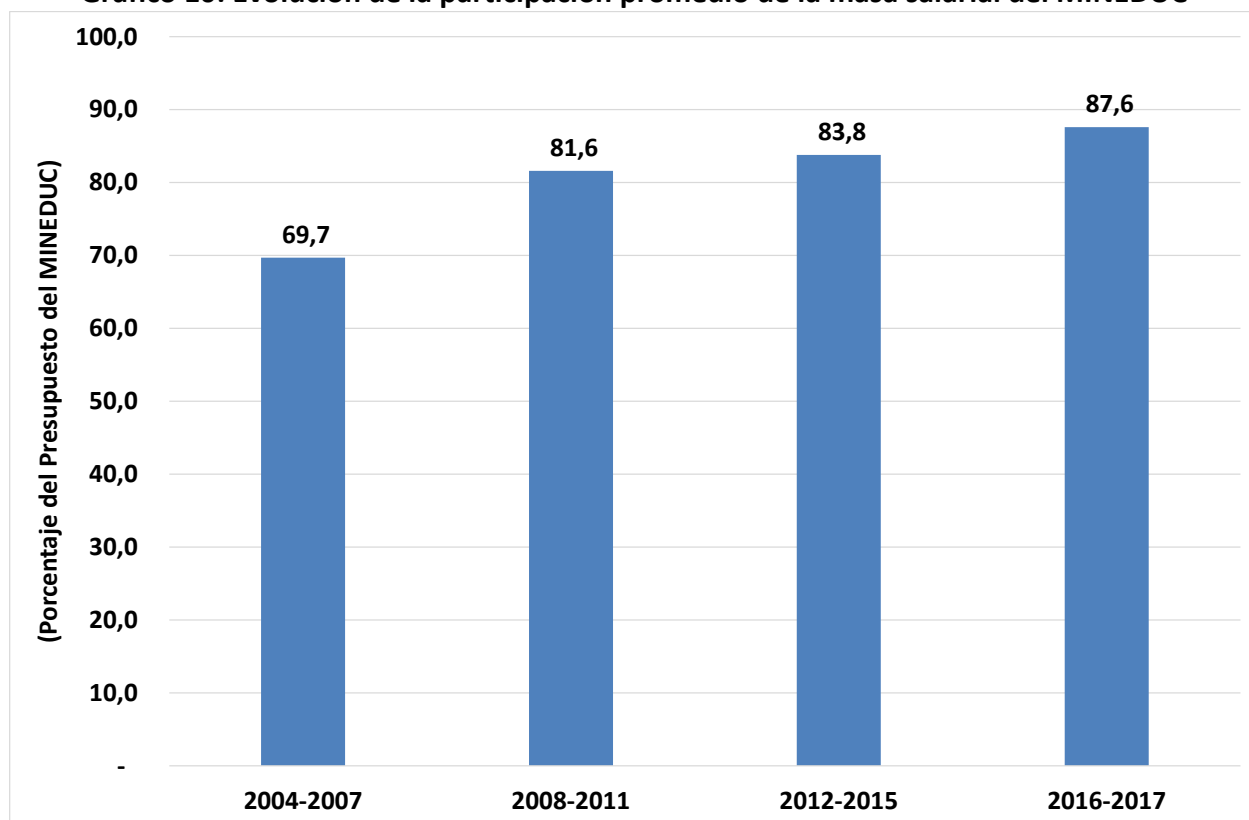
Cuadro 14. Incremento solicitado de la masa salarial (millones de Q.)

Institución	Proyecto 2019-Aprobado 2018
Presidencia de la República	33.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	20.7
Ministerio de Gobernación	219.7
Ministerio de la Defensa Nacional	319.6
Ministerio de Finanzas Públicas	15.0
Ministerio de Educación	1,683.2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	659.3
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	6.3
Ministerio de Economía	-31.0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	257.4
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	130.4
Ministerio de Energía y Minas	1.9
Ministerio de Cultura y Deportes	25.6
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	128.2
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	6.0
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	269.8
Procuraduría General de la Nación	23.9
Ministerio de Desarrollo Social	113.6
Total	3,883.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

El 43.3% del incremento sería para el Ministerio de Educación que ha estado gestionando un nuevo pacto colectivo de condiciones de trabajo con el respaldo del Presidente Morales. Como puede verse en el Gráfico 10, la masa salarial ha llegado a representar en promedio en la gestión actual el 87.6% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación como resultado de la suscripción de pactos colectivos en años recientes y la contratación de personal en 2009. Según las consideraciones de riesgos fiscales: *“Durante el 2013 se suscribe el pacto colectivo de condiciones de trabajo en el cual, se otorgó un reajuste salarial escalonado de forma gradual: 8 por ciento en 2013, 10 por ciento en 2014 y 12 por ciento en 2015, calculado sobre el salario base. Es decir, que el aumento total salarial acumulado como producto del pacto fue de 33.06 por ciento”*; y además señala que: *“La ejecución en concepto de masa salarial del Ministerio de Educación, mostraba un comportamiento variable: entre 1998 y 2008 tuvo un crecimiento moderado, es a partir de 2009 año en que se realizó la contratación de más de 30,000 empleados que su variación interanual mostró un incremento del 40 por ciento pasando de Q4,506.1 millones en 2008 a Q6,334.4 millones en 2009”*. Cabe destacar que según Prat y Beverinotti (2016), en 2013 un docente promedio en el sector público de Guatemala recibía un salario aproximadamente 65% mayor que en el sector privado.

Gráfico 10: Evolución de la participación promedio de la masa salarial del MINEDUC



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Cuadro 15. Egresos (en millones de quetzales de 2019)

Institución	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Presidencia de la República	237.1	236.0	231.2	240.5	257.9	278.8	277.7	271.7	248.3	254.3	260.9	234.1	222.4	230.6	234.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	411.2	400.5	401.1	442.8	428.2	418.1	399.1	393.8	392.8	425.6	436.2	427.3	467.5	443.1	521.0
Ministerio de Gobernación	2,805.9	2,780.9	3,12.6	2,946.9	3,562.3	3,666.4	3,703.0	3,908.1	3,927.6	4,488.3	4,869.1	4,536.9	4,652.1	4,816.8	5,639.6
Ministerio de la Defensa Nacional	1,820.2	1,505.1	1,784.2	1,750.0	1,929.7	1,781.3	1,799.8	2,024.2	2,240.1	2,419.6	2,273.8	2,240.7	2,472.5	2,180.8	2,372.0
Ministerio de Finanzas Públicas	446.5	390.6	391.6	397.5	349.1	309.7	317.9	308.6	373.4	358.2	333.5	305.4	292.5	295.6	390.9
Ministerio de Educación	7,358.6	8,078.5	8,845.5	9,086.4	8,880.5	11,909.7	12,902.9	13,115.2	12,227.3	12,598.2	13,528.1	14,011.8	13,584.0	13,832.7	16,677.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,318.7	3,507.9	4,020.1	4,274.6	4,115.6	4,790.8	5,050.7	5,237.3	5,388.2	6,085.8	6,063.3	6,390.8	6,631.4	6,409.9	7,850.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	106.1	121.6	112.1	181.4	400.3	732.6	780.1	759.7	712.1	713.1	730.0	703.2	683.0	656.8	709.2
Ministerio de Economía	251.4	332.9	309.5	324.7	520.8	250.7	367.3	295.2	296.6	343.1	354.0	277.8	292.3	589.6	391.9
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,506.4	2,769.0	2,786.9	2,358.1	1,762.8	804.9	1,135.5	1,035.3	1,804.7	1,513.9	2,066.1	1,008.8	1,158.5	1,595.4	1,370.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,286.3	4,584.9	7,190.1	8,453.2	6,513.0	6,482.0	7,015.2	9,125.8	6,681.2	6,605.7	6,265.9	4,151.2	2,459.4	3,113.7	6,581.4
Ministerio de Energía y Minas	64.8	63.8	64.5	62.2	71.5	65.6	159.6	93.1	255.1	131.6	110.7	82.1	76.0	73.3	85.0
Ministerio de Cultura y Deportes	329.6	395.1	452.5	466.0	413.8	430.7	446.8	412.5	381.3	371.5	430.7	345.1	333.0	400.4	566.8
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	3,076.2	3,581.9	3,929.5	3,448.5	3,610.2	3,741.2	3,778.6	2,626.1	1,855.8	1,676.5	1,574.8	1,291.1	1,151.3	1,173.6	1,568.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	53.9	72.0	77.7	75.5	77.4	108.7	119.0	177.1	131.1	146.8	138.8	167.2	136.4	118.8	173.3
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	18,599.5	19,389.6	21,223.8	21,615.7	22,752.0	22,399.8	22,855.3	23,400.8	24,440.9	24,313.8	23,508.2	23,543.1	26,263.1	27,348.7	29,595.4
Procuraduría General de la Nación	64.0	62.1	62.6	67.6	65.1	69.1	72.5	74.0	73.6	77.1	75.0	71.5	76.2	99.1	119.3
Ministerio de Desarrollo Social	-	-	-	-	-	-	-	-	1,402.5	1,225.9	1,898.5	823.9	944.1	580.2	1,088.8
Servicios de la Deuda Pública	8,230.8	10,023.6	10,631.9	10,163.5	9,707.6	9,668.0	9,844.1	9,984.8	10,737.9	10,892.7	10,685.4	11,856.9	11,561.4	12,890.6	13,840.0
Total	53,967.3	58,295.9	65,527.4	66,355.0	65,417.8	67,907.9	71,025.2	73,243.2	73,570.7	74,641.8	75,602.9	72,468.7	73,457.1	76,849.6	89,775.1

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019 y Banguat.

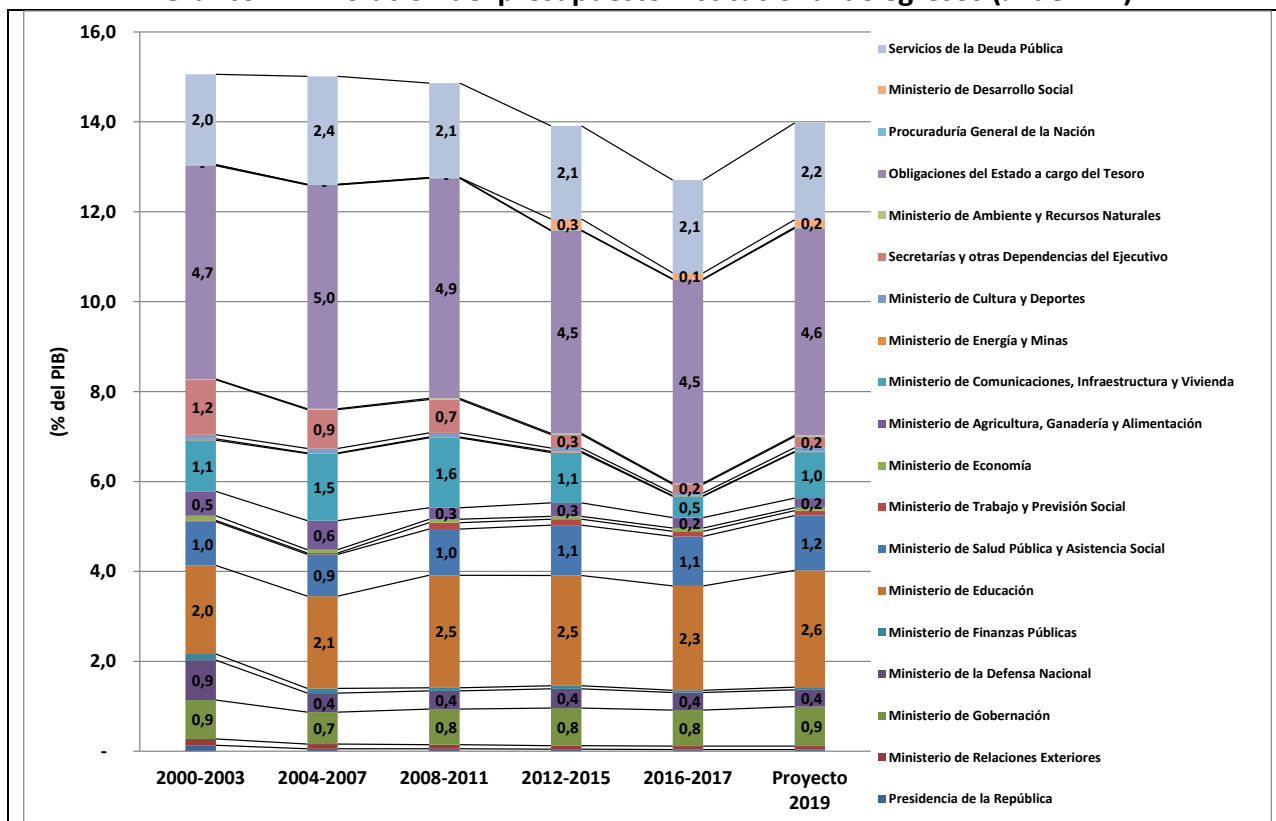
Cuadro 16. Distribución de los egresos (en porcentaje)

Institución	1997-2017	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2017	Proyecto 2019
Presidencia de la República	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
Ministerio de Gobernación	5.4	4.8	5.3	6.0	6.3	6.3
Ministerio de la Defensa Nacional	3.8	2.8	2.7	3.1	3.1	2.6
Ministerio de Finanzas Públicas	0.8	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4
Ministerio de Educación	14.9	13.7	16.8	17.7	18.2	18.6
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7.0	6.2	6.9	8.1	8.7	8.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.6	0.2	1.0	1.0	0.9	0.8
Ministerio de Economía	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6	0.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2.7	4.3	1.7	2.2	1.8	1.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	9.0	9.9	10.5	8.0	3.7	7.3
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	5.6	5.8	5.0	2.2	1.5	1.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	32.1	33.2	33.0	32.3	35.7	33.0
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Desarrollo Social	0.4	-	-	1.8	1.0	1.2
Servicios de la Deuda Pública	14.8	16.0	14.1	14.9	16.3	15.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

En el Gráfico 11 se puede observar la ejecución presupuestaria como porcentaje del PIB desde la administración del ex-Presidente Portillo. La entidad que tendría la mayor ganancia de recursos, respecto al 2016-2017, sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que aumentaría en 0.55% del PIB; y le seguirían el Ministerio de Educación con un incremento de 0.28% del PIB y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con un incremento de 0.12% del PIB. El principal perdedor sería el Ministerio de la Defensa Nacional con una reducción de 0.02% del PIB.

Gráfico 11: Evolución del presupuesto institucional de egresos (% del PIB)

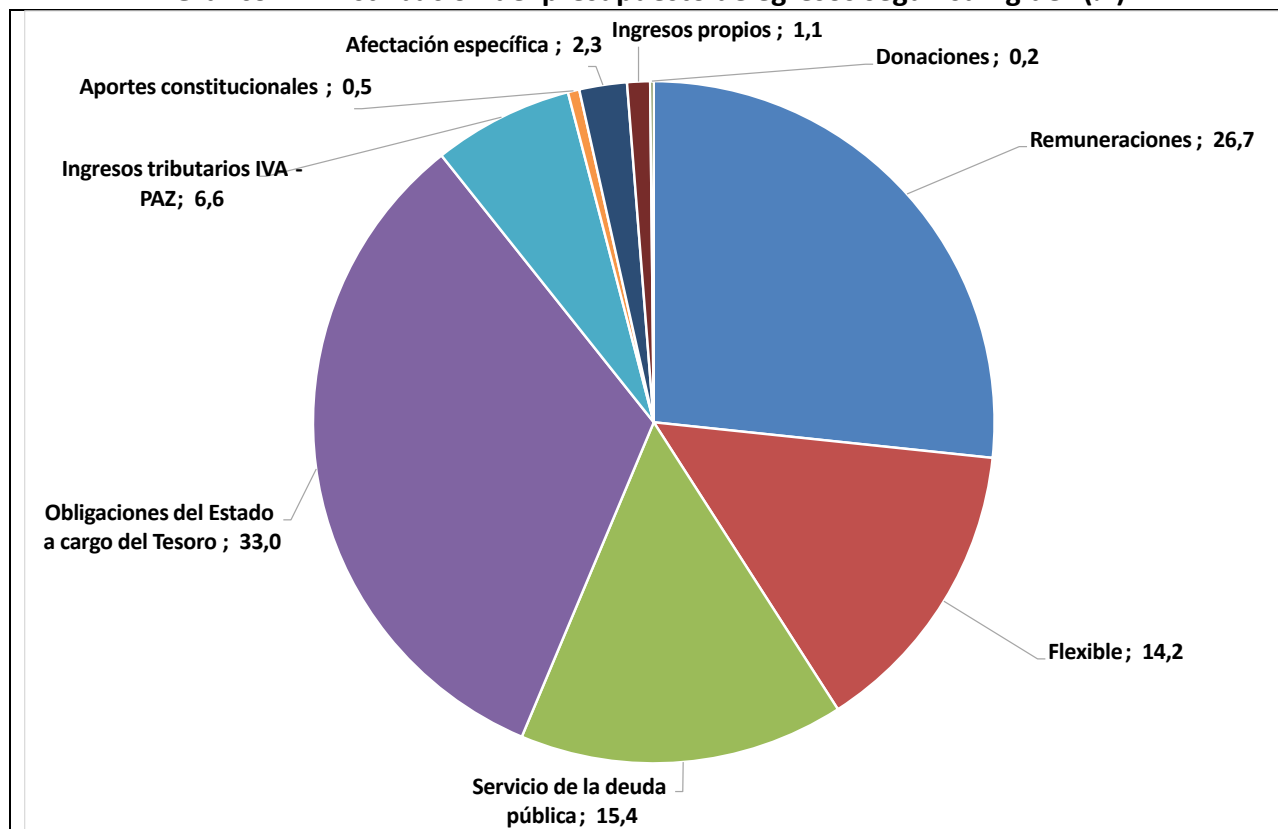


Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Otra forma de ver el presupuesto es a partir de su rigidez. En el

Gráfico **12** se presenta la distribución de los egresos para el ejercicio 2019 con sólo un 14.2% con cierto grado de flexibilidad.

Gráfico 12: Distribución del presupuesto de egresos según su rigidez (%)



Nota: Remuneraciones = Grupo 0 + Renglón 413 + Renglón 415 (Fuente 11) – Remuneraciones de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, Servicio de la deuda pública = Grupo 7, Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro = Transferencias de la Administración Central a otros niveles de gobierno + Clases Pasivas Civiles del Estado, Ingresos tributarios IVA-PAZ = Fuente de ingresos 21 destinada a Ministerios y Secretarías (se excluye la parte de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro), Aportes constitucionales = Fuente de ingresos 22 Ministerio de Cultura y Deportes y Ministerio de Educación, Afectación específica = Fuente de ingresos 29 destinada a Ministerios y Secretarías (se excluye la parte de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro), Ingresos propios = Fuente de ingresos 31 destinada a Ministerios y Secretarías, y Donaciones = Fuente de ingresos 61 y 71 destinada a Ministerios y Secretarías (se excluye la parte de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro).

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

A continuación se presenta un breve análisis de la clasificación institucional donde se concentraría el 89.3% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2019 (Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 33.0%; Ministerio de Educación: 18.6%; Servicio de la Deuda Pública: 15.4%; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 8.7%; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 7.3%; y el Ministerio de Gobernación: 6.3%).

7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro

En el Cuadro 17 se presentan los aportes y transferencias que aparecen clasificados en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Estos aportes y transferencias no están acompañados de información sobre los resultados esperados del uso de estos recursos financieros. Cabe destacar que el Proyecto de Presupuesto 2019 propone financiar el 7.1% de los aportes totales mediante bonos del tesoro, el 2.1% mediante préstamos externos (aunque el 49.8% de los desembolsos corresponden a préstamos en gestión con el BCIE y el BID), y el 0.4%

con donaciones externas. Por otro lado, el aporte al Congreso de la República incluye Q.120.0 millones para la Procuraduría de los Derechos Humanos, Q.13.0 millones para el Parlamento Centroamericano, y Q.2.4 millones para la Corte Centroamericana de Justicia; y el aporte al Tribunal Supremo Electoral incluye deuda política (Q.20.0 millones), elecciones generales (Q.500.0 millones), y aporte para el voto en el extranjero (Q.25.0 millones). Además, se incluyen aportes extraordinarios de Q.1,083.5 millones para el Organismo Judicial; Q.415.5 millones para el Ministerio Público, Q.52.0 millones para la Contraloría General de Cuentas; Q.67.7 millones para la Corte de Constitucionalidad; y Q.290.0 millones para la Universidad de San Carlos.

Cuadro 17. Aportes y transferencias (en millones de quetzales)

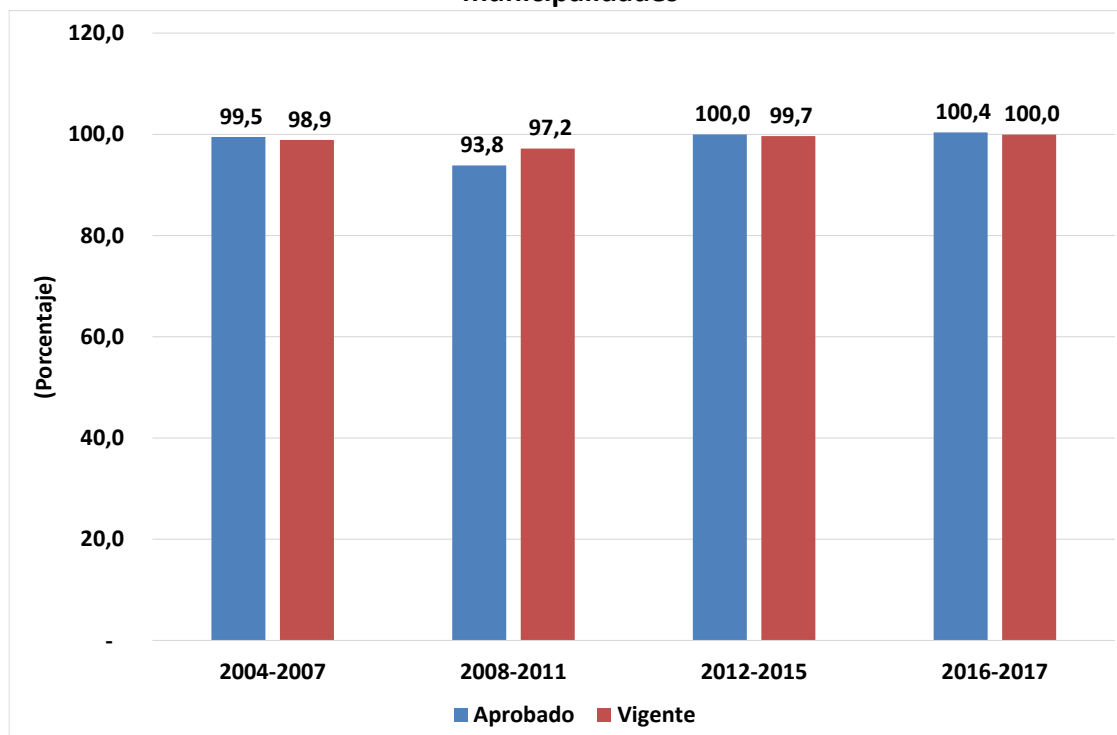
Destino	Monto	Porcentaje
Transferencias a las municipalidades	7,693.5	26.00
Clases Pasivas Civiles del Estado	5,195.7	17.56
Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2,637.1	8.91
Transferencias al Organismo Judicial	2,430.6	8.21
Ministerio Público	2,187.5	7.39
Transferencias a la Universidad de San Carlos	2,013.6	6.80
Superintendencia de Administración Tributaria	1,354.9	4.58
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	800.0	2.70
Tribunal Supremo Electoral	707.1	2.39
Congreso de la República	600.0	2.03
Incentivos forestales INAB	397.2	1.34
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	389.1	1.31
Contraloría General de Cuentas	379.3	1.28
Instituto de Fomento Municipal	270.7	0.91
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	265.4	0.90
Instituto de la Defensa Pública Penal	243.1	0.82
Emergencias y Calamidades Públicas	238.0	0.80
Devolución de impuestos e intereses en devolución de impuestos	201.5	0.68
Aporte al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)	190.0	0.64
Registro Nacional de las Personas	180.0	0.61
Corte de Constitucionalidad	140.0	0.47
Procuraduría de los Derechos Humanos	130.0	0.44
Instituto Guatemalteco de Turismo	110.1	0.37
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	105.0	0.35
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	100.0	0.34
Comité Olímpico Guatemalteco	97.3	0.33
Instituto Nacional de Bosques	89.2	0.30
Registro de Información Catastral de Guatemala	80.0	0.27
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	50.0	0.17
Academia de Lenguas Mayas	32.0	0.11
Fortalecimiento de la Preinversión Pública	25.0	0.08
Comisión a Patentados por la Compra de Especies Fiscales	22.9	0.08
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia	20.6	0.07
Inspección General de Cooperativas	20.0	0.07
Seguro Paramétrico para Eventos Climáticos	20.0	0.07
Instituto Nacional de Cooperativas	19.0	0.06
Consejo Nacional de Adopciones	18.0	0.06
Consejo Nacional para Atención de Personas Discapacitadas	18.0	0.06

Destino	Monto	Porcentaje
Cuerpo de Bomberos Municipales de Guatemala	17.5	0.06
Instituto Nacional de Administración Pública	16.0	0.05
Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	15.0	0.05
Parlamento Centroamericano	13.0	0.04
Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	11.6	0.04
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	11.0	0.04
Consejo Económico y Social de Guatemala	8.0	0.03
Comité pro Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del Municipio de Guatemala	8.0	0.03
Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	8.0	0.03
Garantía Fondo de Tierras	5.0	0.02
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	4.0	0.01
Corte Centroamericana de Justicia	2.4	0.01
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala	2.0	0.01
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	1.5	0.01
Crédito Hipotecario Nacional	1.0	0.00
Total	29,595.4	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

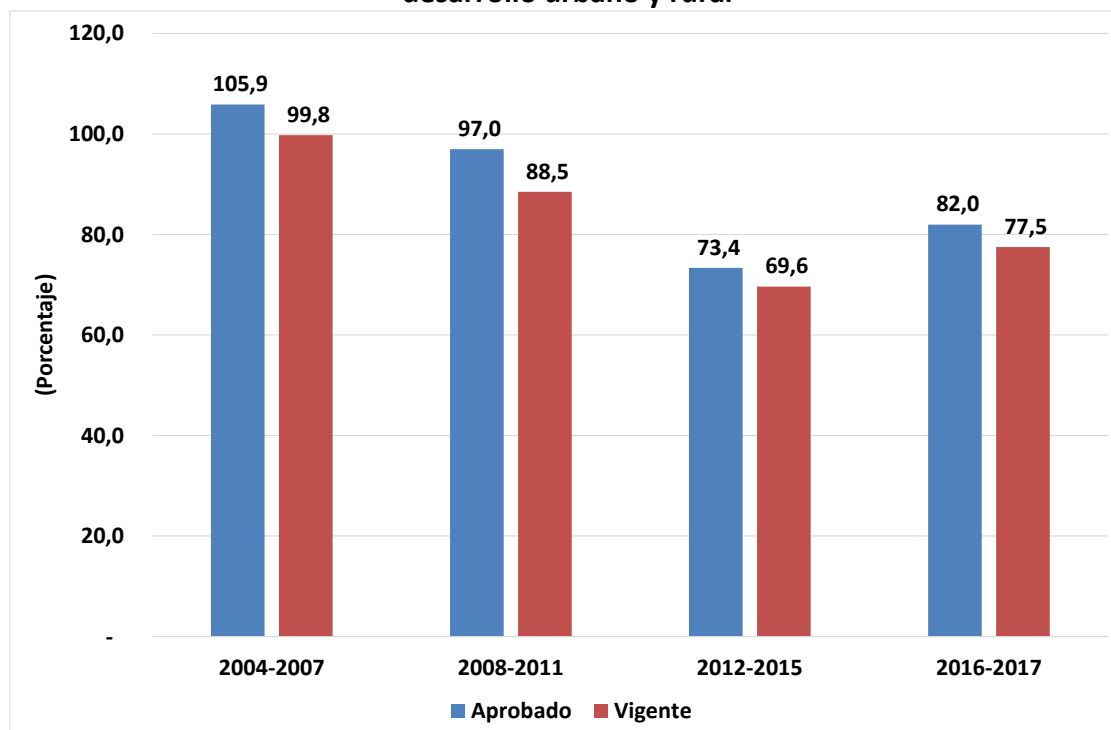
Al comparar el Gráfico 13 con el Gráfico 14 se puede concluir que la ejecución de las transferencias a las municipalidades ha sido claramente mayor que la de las transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural desde el período 2012-2015.

Gráfico 13: Evolución de la ejecución presupuestaria de las transferencias a las municipalidades



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Gráfico 14: Evolución de la ejecución presupuestaria de las transferencias a los consejos de desarrollo urbano y rural



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

7.2. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, cuenta con 60 productos los cuales se enfocan a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos. Los indicadores que el MINEDUC pretende impactar son: 1) el porcentaje de población escolar del nivel preprimario que es atendido por el sector oficial, 2) el porcentaje de alumnos matriculados en primaria del sector oficial, que aprobaron el ciclo lectivo, 3) el porcentaje de población escolar del ciclo básico que es atendido por el sector oficial, y 4) el porcentaje de alumnos de ciclo diversificado atendidos por el sector oficial que aprobaron el ciclo lectivo. Se puede concluir nuevamente que no se tiene previsto priorizar el lograr resultados en relación al aprendizaje de los estudiantes.

A partir de las metas de producción de 2019 se encontró que, en promedio, cada estudiante de preprimaria atendido por el sistema escolar equivaldrá a un costo unitario de Q.3,266 mientras que el de los atendidos en el nivel preprimario bilingüe equivaldrá a Q.3,626. Por otro lado, los estudiantes del nivel primario monolingüe urbano atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.4,394, los estudiantes del nivel primario monolingüe rural de Q.6,849, los estudiantes del nivel primario bilingüe de Q.1,417, y los estudiantes del nivel primario adultos de Q.4,317. Además, los estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.3,179, y el de los atendidos en el ciclo básico con telesecundaria de Q.2,393. Finalmente, cabe destacar que el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.897 para los estudiantes de preprimaria (equivalente a Q.4.99 diarios) y Q.675 para los estudiantes de primaria (equivalente a Q.3.75 diarios). Los costos anteriores explican el 79.0% del presupuesto del MINEDUC.

En materia financiera, se observa que para el 2019 se mantendría un bajo financiamiento a través de préstamos externos y que la mayor parte del presupuesto se financia con ingresos corrientes y con los ingresos tributarios IVA Paz (ver Cuadro 18). Se tiene previsto obtener desembolsos de tres préstamos externos por Q.256.7 millones pero el de mayor monto que equivale al 59.6% de los desembolsos se presenta como que está en gestión: 1) 52-0401-0067 BCIE 2138 - Apoyo a Proyectos de Inversión en Infraestructura Social y Productiva (Decreto 22-2014) con desembolsos de Q.4.1 millones; 2) 52-0402-0126 BID EDUCACIÓN - Programa para Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa (En Gestión) con desembolsos de Q.153.1 millones, y 3) 52-0505-0013 KFW/MINEDUC - Proyecto de Educación Rural V (PROEDUC V) (Decreto 3-2015) con desembolsos de Q.99.5 millones. Se esperan dos donaciones: 61-0505-0018 KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural en Guatemala (Proeduc IV) por Q.10.4 millones, y 61-0403-0034 BIRF-MINEDUC - Generación de Capacidades Estadísticas del Ministerio de Educación en Guatemala por Q.2.7 millones.

Cuadro 18. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos corrientes	75.6	82.5	82.9	86.3	87.3	86.9	79.7
Ingresos tributarios IVA Paz	13.6	12.9	12.8	10.6	11.6	11.5	16.6
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	1.1	1.6	1.5	1.3	0.7	0.2	1.5
Otros recursos con afectación específica	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos propios	-	-	-	-	-	-	0.03
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	-	-	-	-	-	0.02
Colocaciones internas	-	-	-	-	-	0.1	-
Préstamos externos	8.5	2.1	2.3	1.3	0.05	0.6	1.5
Donaciones externas	0.5	0.3	-	0.04	0.02	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

El principal incremento para el 2019 respecto al presupuesto aprobado en 2018 corresponde al pago de servicios personales seguido de las transferencias al sector privado. Específicamente en los servicios personales se incluyen Q.1,281.9 millones en “otras prestaciones” y las transferencias corresponden a los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia que de un presupuesto aprobado en 2018 de Q.858.0 millones pasarían a una propuesta en 2019 de Q.2,081.6 millones. El 90.2% de estos recursos son para el programa “Apoyo para el consumo adecuado de alimentos” que se incrementa en Q.1,085.9 millones respecto al presupuesto aprobado en 2018. Además, Q.45.0 millones de los recursos de estas transferencias serían financiados con préstamos externos. Por otro lado, cabe destacar como un mal precedente que en el 2012 se financió el 7.5% de las remuneraciones con préstamos externos.

Cuadro 19. Clasificación económica del gasto del Ministerio de Educación (mill. de Q de 2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Gastos corrientes	12,156.8	12,539.0	13,446.7	14,000.7	13,581.0	13,802.6	16,374.4
Gastos de consumo	11,131.8	11,155.4	12,391.9	12,759.1	12,146.3	12,257.2	13,561.2
Remuneraciones	9,623.6	10,133.8	10,983.1	11,984.8	11,720.2	11,814.4	12,601.8
Bienes y servicios	1,507.9	1,021.3	1,408.6	774.1	426.1	442.7	958.9
Impuestos Indirectos	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.4
Rentas de la Propiedad	6.4	5.8	4.9	4.4	3.7	11.6	14.6
Derechos sobre Bienes Intangibles	6.4	5.8	4.9	4.4	3.7	11.6	14.6
Transferencias Corrientes	1,018.6	1,377.8	1,049.9	1,237.2	1,431.0	1,533.8	2,798.7
Al Sector Privado	806.5	1,209.4	889.0	1,050.6	1,261.1	1,334.0	2,527.0
Al Sector Público	210.3	166.8	159.4	185.2	168.4	198.5	269.9
Al Sector Externo	1.7	1.6	1.6	1.4	1.5	1.4	1.8
Gastos de Capital	70.5	59.2	81.4	11.0	3.0	30.0	303.3
Inversión Real Directa	70.5	59.2	81.4	11.0	3.0	30.0	297.4
Formación Bruta de Capital Fijo	70.5	59.2	81.4	11.0	3.0	30.0	297.4
Activos Intangibles	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias de Capital	-	-	-	-	-	-	5.9
Total	12,227.3	12,598.2	13,528.1	14,011.8	13,584.0	13,832.7	16,677.7

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Alrededor del 98.9% del gasto del Ministerio de Educación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 20). Llama la atención por su incremento en asignación respecto lo aprobado en 2018, los servicios personales con un incremento de Q.1,784.4

millones (el 71.8% en “otras prestaciones”). Otros renglones que muestran incrementos importantes respecto lo aprobado en 2018 son los siguientes: Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.1,223.6 millones), y Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.142.2 millones). La principal reducción respecto a lo aprobado en 2018 corresponde al Mantenimiento y reparación de edificios (Q.157.7 millones).

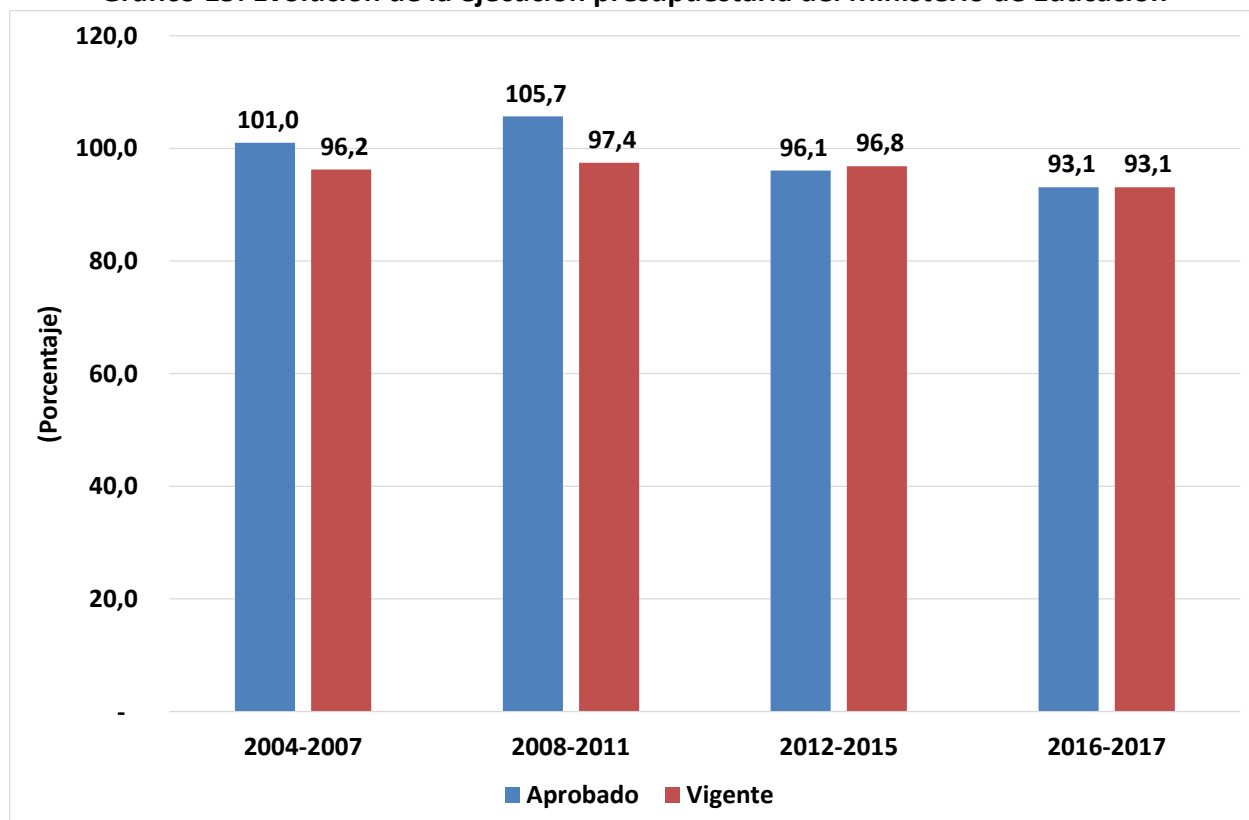
Cuadro 20. Principales rubros MINEDUC (en millones de quetzales de 2019)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Servicios personales	9,607.1	10,123.3	10,950.0	11,956.8	11,678.5	11,793.6	12,582.6
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	435.3	824.2	491.3	650.2	878.2	922.1	2,082.6
Transferencias a instituciones de enseñanza	275.3	287.5	276.4	287.1	297.3	300.9	302.0
Mantenimiento y reparación de edificios	16.6	11.7	19.2	4.9	1.6	9.0	47.1
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)	208.9	165.4	158.0	183.9	165.9	196.0	267.5
Servicios de capacitación	84.1	71.5	156.6	66.3	139.9	97.0	180.9
Impresión, encuadernación y reproducción	108.1	179.1	158.3	36.5	8.9	75.0	94.8
Equipo de cómputo	48.3	8.8	7.5	1.1	1.8	10.4	19.7
Alimentos para personas	364.9	212.3	390.5	191.6	58.3	78.2	143.3
Otros estudios y/o servicios	209.3	36.6	43.2	48.9	19.6	15.3	55.5
Becas de estudio en el interior	30.6	44.4	64.7	58.0	28.2	60.9	62.7
Otras transferencias a personas	61.7	51.7	53.2	52.8	50.0	48.2	74.3
Útiles deportivos y recreativos	15.9	14.6	37.4	56.6	5.2	1.8	78.1
Energía eléctrica	49.7	48.4	45.1	35.1	33.7	34.7	47.9
Equipo educacional, cultural y recreativo	14.7	26.1	36.5	2.7	0.2	1.8	5.9
Telefonía	13.4	14.5	15.4	15.1	12.4	11.1	19.4
Arrendamiento de edificios y locales	22.1	19.1	18.6	18.2	17.5	17.3	18.2
Agua	2.0	7.5	38.9	22.3	18.6	15.8	24.2
Prendas de vestir	8.0	59.2	20.5	19.5	4.0	0.2	24.9
Tintes, pinturas y colorantes	31.7	19.1	19.8	8.1	6.0	7.6	12.3
Útiles de oficina	15.3	8.9	9.3	13.5	6.3	4.9	8.8
Útiles de limpieza y productos sanitarios	37.5	18.7	27.4	8.6	8.4	8.6	8.1
Útiles educacionales y culturales	216.6	75.0	196.9	80.2	4.5	4.6	8.3
Indemnización al personal	10.2	9.7	32.4	27.2	39.4	19.6	16.8
Otros servicios no personales	7.9	13.3	19.2	15.9	11.9	4.6	10.6
Productos de artes gráficas	2.1	1.6	1.5	30.0	6.4	2.5	3.8
Servicios de atención y protocolo	8.4	6.0	13.1	13.4	2.2	0.1	7.5
Libros, revistas y periódicos	104.5	46.1	25.3	0.7	0.1	0.1	0.3
Total	12,012.8	12,407.8	13,350.0	13,908.8	13,504.9	13,741.9	16,365.2

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

El Gráfico 15 muestra un leve deterioro de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación durante la primera mitad de la administración del Presidente Morales.

Gráfico 15: Evolución de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación



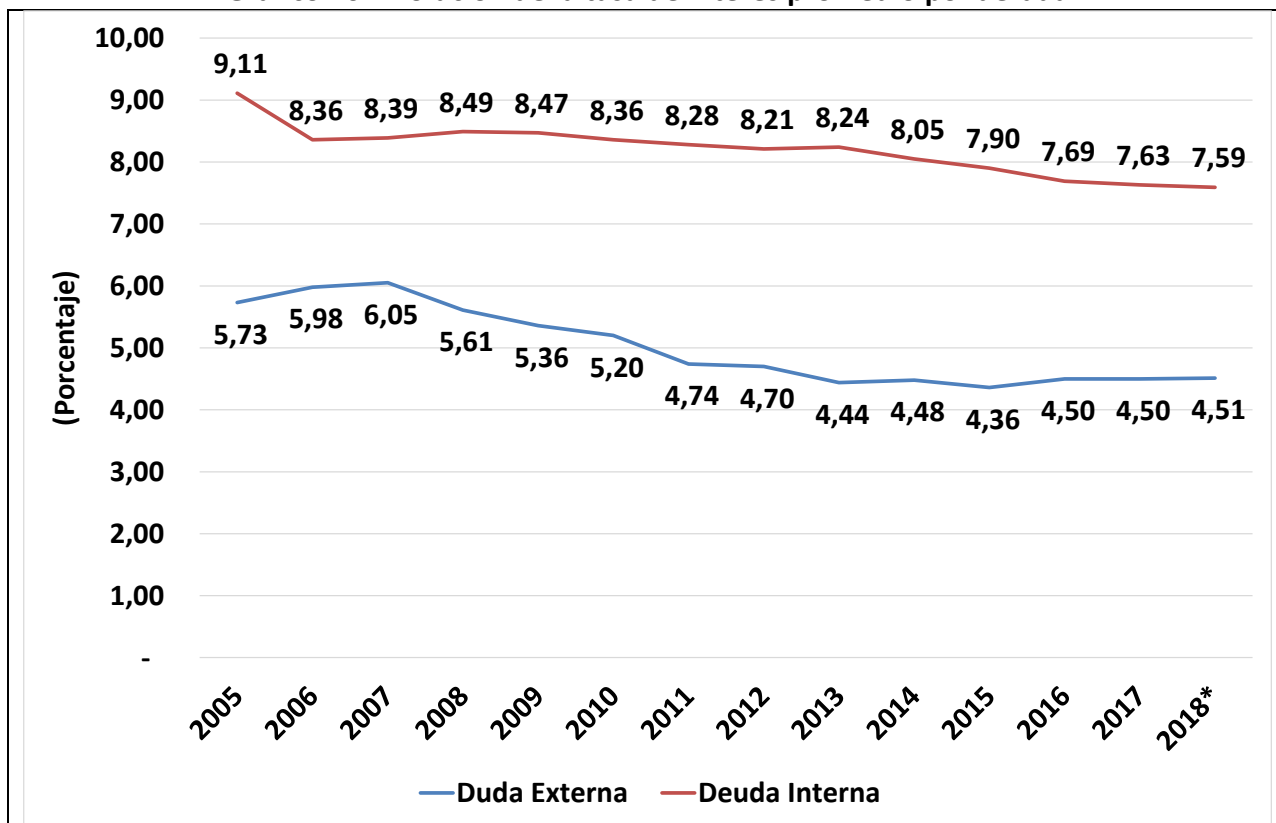
Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

7.3. Servicios de la Deuda Pública

El presupuesto de los servicios de la deuda pública comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda pública interna y externa. En el servicio de la deuda pública llama la atención que se propone que el 66.8% se financie con colocaciones internas; es decir, se pretende pagar deuda con más deuda. Esto puede tener sentido si lo que se pretende es cambiar deuda de mayor costo por deuda menos costosa. Sin embargo, como puede verse a continuación no sería el caso para esta decisión.

En el Gráfico 16 puede observarse que el costo financiero en moneda local ha sido mayor al de la deuda en moneda extranjera.

Gráfico 16: Evolución de la tasa de interés promedio ponderada



* Datos observados al 30/06/2018.

Fuente: elaboración propia a partir de Pág. 11 de MINFIN (2016) "Reporte de Operaciones de Crédito Público" y de Pág. 11 de MINFIN (2018) "Reporte de Operaciones de Crédito Público".

Cabe destacar que la deuda del sector público se integra por instrumentos en moneda nacional o extranjera (en 2017 el 50.0% era en moneda extranjera), a tasas de interés fijas o variables (en 2017 el 25.1% era a una tasa de interés variable), y a los plazos de vencimiento. Por lo tanto, no sólo debe analizarse la cantidad de la deuda pública sino que también su "calidad" en función de la exposición del portafolio de los pasivos a riesgos como por ejemplo el cambiario. Es importante garantizar una posición de solvencia y de liquidez de la deuda pública. Cabe destacar que en el apartado de riesgos fiscales se presentan análisis sobre la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, FMI (2016) señala que *"la información analítica sobre la sostenibilidad fiscal presenta limitaciones, pues por una parte no alcanza al largo plazo, y por otra incorpora una información parcial del endeudamiento público al considerar solamente deuda de la administración central y deuda garantizada"*.

Cuadro 21. Fuentes de financiamiento del servicio de la deuda pública (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos corrientes	14.4	23.2	26.2	37.5	34.3	34.0	13.1
Disminución de caja y bancos de recursos del tesoro	-	-	-	-	-	4.8	9.5
Colocaciones internas	37.5	17.4	71.6	23.0	30.9	41.7	66.8
Disminución de caja y bancos de colocaciones	1.8	0.3	0.7	-	2.8	3.3	5.4

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
internas							
Colocaciones externas	27.5	25.1	-	-	32.0	16.1	-
Préstamos externos	14.0	32.3	1.0	39.5	0.01	0.01	5.2
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	4.7	1.7	0.4	-	-	0.1	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Por otro lado, hay un incremento en el porcentaje que corresponde a amortizaciones de la deuda pública (31.7% del servicio de la deuda en 2019 mientras que fue, en promedio, un 27.4% entre 2012 y 2017) y que se explica porque se incluyen Q.1,479.3 millones para amortizar las pérdidas del Banco de Guatemala (ver Cuadro 22). Cabe destacar que en 2017 se desembolsaron Q.646.0 millones al Banco de Guatemala para amortizar sus pérdidas pero que hasta agosto de 2018 no se ha desembolsado nada al Banco de Guatemala.

Finalmente, a partir del perfil de pagos de operaciones de crédito público se observa que los pagos se encuentran concentrados en el período 2018-2032. En particular llama la atención la exposición al riesgo de refinanciamiento sobre la deuda externa debido a que se prevé que en los años 2022, 2026 y 2028 el vencimiento de tres Eurobonos de US\$.700 millones cada uno, en 2027 uno de US\$500 millones, y en 2034 uno de US\$330 millones.

Cuadro 22. Renglones presupuestarios del servicio de la deuda pública
(en millones de quetzales de 2019)

Renglones	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Intereses de la deuda interna a corto plazo	0.002	26.9	-	-	-	-	-
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a corto plazo	0.4	1.0	-	-	-	-	-
Intereses de la deuda interna a largo plazo	4,879.5	4,963.2	5,080.4	5,688.7	5,553.5	5,854.2	6,338.6
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo	140.0	137.8	140.1	128.2	141.3	126.9	128.3
Descuentos de deuda interna a largo plazo	0.6	1.1	4.6	6.5	6.3	6.0	6.1
Amortización de primas de la deuda interna a largo plazo	0.2	7.1	7.1	7.9	10.9	30.4	95.8
Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala	428.4	-	-	-	-	697.1	1,479.3
Intereses de la deuda externa a largo plazo	744.7	1,082.7	755.0	1,076.7	991.0	1,138.5	1,640.1
Descuentos de deuda externa a largo plazo	3.3	9.3	8.8	14.5	13.5	17.3	17.1
Intereses por préstamos del sector externo	1,885.2	1,861.0	1,860.4	1,885.3	1,903.4	1,748.4	1,299.6
Comisiones y gastos por préstamos del sector externo	22.1	17.0	30.6	31.8	27.8	14.6	25.9
Amortización de préstamos de gobiernos extranjeros	249.7	195.9	140.5	114.3	149.5	253.8	253.0
Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales	2,383.9	2,589.8	2,658.0	2,903.1	2,764.3	3,273.3	2,556.2
Total	10,737.9	10,892.7	10,685.4	11,856.9	11,561.4	12,890.6	13,840.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

7.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

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

Uno de los indicadores que el MICIVI pretende impactar es la cobertura de subsidios para la vivienda; es decir, los subsidios entregados a familias pobres y en pobreza extrema, para compra o mejora de vivienda. Con esto busca contribuir al resultado estratégico de reducir el déficit habitacional. En 2019 pretende beneficiar con subsidios a 9,527 familias, distribuidos así: para la adquisición de lote con servicios básicos se beneficiará a 358 familias; para la adquisición de lote con vivienda se beneficiará a 273 familias; para el mejoramiento, ampliación y reparación de viviendas favorecerá a 205 familias; para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal a 115 familias, y, 8,576 familias para la construcción de vivienda.

A partir de las metas de producción de 2019 se encontró que, en promedio, cada familia recibirá subsidios equivalentes a Q.33,552 para construcción de vivienda, Q.39,726 para adquisición de lote con servicios básicos, Q.35,000 para adquisición de lote con vivienda, Q.35,000 para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, Q.113,988 para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, Q.281,354 para viviendas mejoradas, y Q.51 para adjudicar la propiedad de la vivienda. Por otro lado, en promedio se invertirán Q.138,132 por kilómetro de la red vial pavimentada con mantenimiento, Q.67,167 por kilómetro de la red vial terciaria con mantenimiento, y Q.90,671 por kilómetro de la red vial con servicios de mantenimiento. Los costos anteriores explican el 24.7% del presupuesto del MICIVI.

En el caso del MICIVI se observa un cambio en las fuentes de financiamiento en 2019 con menor énfasis en los ingresos corrientes y una mayor participación de colocaciones internas (ver Cuadro 23). Hay cuatro préstamos por Q.250.9 millones con sus respectivos decretos de aprobación (el 59.2% corresponde a JICA), y dos préstamo en gestión (52-0402-0128 BID-3786-OC-GU - Programa de Administración Tributaria y Transparencia, y 52-0403-0045 BIRF-8691-GT - Proyecto de Infraestructura Urbana y Prevención de la Violencia) por Q.1,234.6 millones.

Cuadro 23. Fuentes de financiamiento del MICIVI (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos corrientes	32.4	40.0	30.9	20.5	23.2	29.4	15.6
Caja y bancos	-	-	-	0.1	-	0.2	-
Ingresos tributarios IVA Paz	6.0	6.3	5.7	13.0	13.7	16.9	9.5
Otros recursos con afectación específica	17.4	14.9	12.0	22.4	29.4	24.1	20.8
Ingresos propios	2.1	2.1	2.3	3.2	3.7	3.9	2.0
Disminución de caja y bancos de ingresos	0.7	0.8	0.7	0.3	1.3	1.3	0.5

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
propios							
Colocaciones internas	8.3	-	21.7	2.2	-	4.5	28.9
Colocaciones externas	15.9	18.0	-	0.4	-	-	-
Préstamos externos	12.8	16.0	26.5	37.9	28.6	19.7	22.6
Donaciones externas	4.5	2.0	0.02	0.04	0.1	0.09	0.24
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Este es el Ministerio que recibiría el segundo mayor incremento (Q.2,483.3 millones) respecto al presupuesto aprobado en 2018. El 69.1% del incremento sería en su programa “Desarrollo de la infraestructura vial”, seguido de un 11.2% para su programa “Atención por desastres naturales y calamidades públicas”, y otro 9.5% del incremento sería para el programa “Desarrollo de la vivienda”.

Alrededor del 97% del gasto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 24). Los renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2018 son los siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,879.2 millones), transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.422.1 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.371.7 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.369.3 millones), Tierras y terrenos (Q.40.0 millones), Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras (Q.27.2 millones), y Maquinaria y equipo para la construcción (Q.25.0 millones).

Cuadro 24. Principales rubros (en millones de quetzales de 2019)

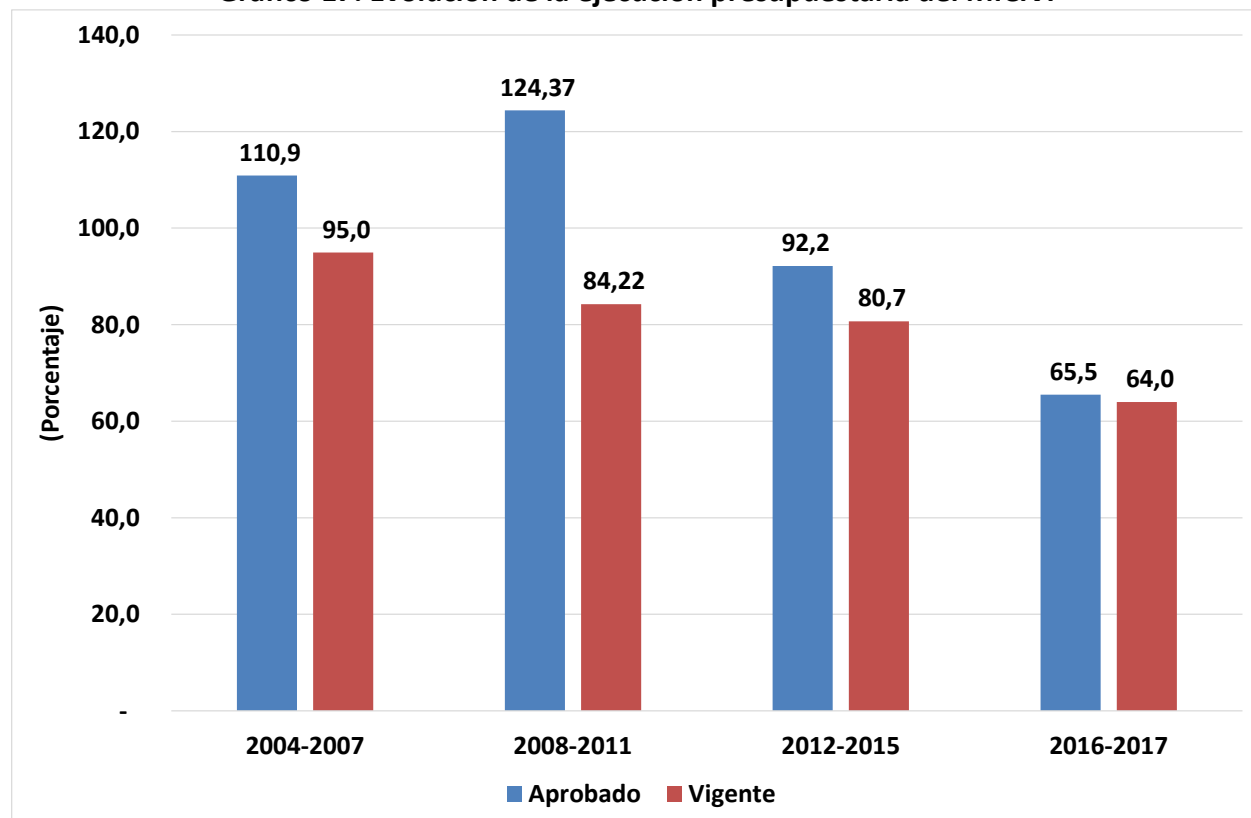
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Construcciones de bienes nacionales de uso común	3,091.3	3,045.3	3,470.6	1,731.5	877.5	1,460.2	3,387.1
Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común	1,648.0	1,233.0	944.9	1,044.0	637.7	602.6	1,066.5
Subsidios para viviendas	319.8	404.1	308.2	245.0	108.7	161.5	332.9
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	17.6	88.6	40.7	80.1	28.4	20.5	258.0
Servicios personales	481.0	538.5	520.7	505.5	414.1	434.9	460.9
Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras	381.0	246.8	305.2	248.9	188.2	131.9	441.4
Mantenimiento y reparación de edificios	2.4	19.2	16.5	3.9	0.5	13.4	100.3
Combustible y lubricantes	31.6	28.7	38.6	18.3	8.9	9.0	51.6
Energía eléctrica	41.0	38.1	29.9	25.2	20.3	19.7	35.0
Primas y gastos de seguros y fianzas	4.8	5.6	50.5	6.9	33.2	29.4	33.5
Accesorios y repuestos en general	12.1	15.9	14.1	7.4	3.7	6.9	24.8
Sentencias judiciales	16.8	76.3	25.7	5.0	11.2	19.6	46.1
Indemnizaciones al personal	16.5	8.1	14.1	4.4	14.0	11.6	29.2
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	23.1	10.5	6.2	14.5	10.1	19.0	16.9

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción	0.1	13.4	0.5	-	-	8.3	32.7
Transferencias a empresas públicas no financieras	130.2	156.6	6.6	5.0	7.7	9.6	9.0
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	6.1	3.8	3.4	1.3	1.2	1.2	9.6
Llantas y neumáticos	2.6	1.7	1.8	0.5	11.9	0.4	9.9
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción	0.013	0.003	0.012	0.9	-	0.02	5.7
Otras maquinarias y equipo	2.5	10.8	20.6	14.6	0.2	19.2	13.5
Mantenimiento y reparación de otras maquinarias y equipos	0.5	1.2	1.1	11.2	0.7	1.8	3.7
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	0.1	0.1	7.6	7.2	0.01	0.06	0.05
Subsidio Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala	267.7	369.9	293.3	40.6	-	-	-
Total	6,496.7	6,316.1	6,120.6	4,022.0	2,378.4	2,980.7	6,368.4

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

El Gráfico 17 muestra que la ejecución presupuestaria del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha deteriorado con el tiempo.

Gráfico 17: Evolución de la ejecución presupuestaria del MICIVI



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

7.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

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

Para el 2019, el MSPAS está en el tercer año de implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica en Guatemala. En este marco, el MSPAS, tiene previsto dirigir esfuerzos para disminuir principalmente la desnutrición crónica, la mortalidad materna y de la niñez, entregando a la población 42 productos.

Los indicadores que el MSPAS pretende impactar son: 1) la proporción de niños menores de un año, que cuentan con el esquema de vacunación completo, y 2) la proporción de mujeres atendidas durante el momento del alumbramiento por un proveedor calificado del MSPAS. Con esto busca contribuir a los resultados estratégicos de disminuir la mortalidad de la niñez, la prevalencia de desnutrición crónica, y la razón de mortalidad materna. Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) encontraron que Guatemala tuvo un mal desempeño en cada uno de los ocho productos que analizaron para medir el nivel de eficiencia de su sistema de salud en tres categorías: salud, acceso de los servicios, y equidad en el acceso a los servicios.

A partir de las metas de producción de 2019 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.560 por cada niño y niña menor de un año de edad vacunado de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente. Por otro lado, se invertirán en promedio Q.613 por cada mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado. Los costos anteriores explican el 5.2% del presupuesto del MSPAS.

Para el 2019 el MSPAS estaría utilizando fuentes de financiamiento muy similares a años anteriores (ver Cuadro 25). Se tienen previstos desembolsos de un préstamo externo con el BCIE por Q.10.0 millones. Se tienen previstas dos donaciones por Q.30.1 millones.

Cuadro 25. Fuentes de financiamiento del MSPAS (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos corrientes	81.6	84.9	84.4	90.0	86.7	91.0	89.8
Otros recursos del tesoro con afectación específica	7.0	8.6	8.1	5.9	7.2	6.0	5.6
Ingresos propios	1.0	0.9	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	0.03	0.04	-	0.002	0.103	0.153
Colocaciones internas	-	1.8	2.2	0.8	4.5	0.4	3.2
Préstamos externos	8.9	2.3	3.1	1.8	0.8	1.6	0.1

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Donaciones externas	1.5	1.4	1.3	0.7	0.2	0.3	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Este ministerio recibiría un incremento respecto al presupuesto aprobado en 2018 de Q.952.9 millones. El 101.7% de este incremento sería para el programa “Recuperación de la salud”, y un 11.9% para el programa “Fomento a la salud y la medicina preventiva”. Sin embargo, a pesar del incremento global en el presupuesto del MSPAS, el programa “Prevención de la mortalidad materna y neonatal” tendría una reducción de Q.232.4 millones.

Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 26). Definitivamente el principal incremento de Q.474.8 millones correspondería al renglón 182 “Servicios médico-sanitarios” seguido del renglón 189 “Otros estudios y/o servicios” (Q.142.0 millones) y del renglón 266 “Productos medicinales y farmacéuticos” (Q.104.7 millones).

Cuadro 26. Principales rubros del MSPAS (en millones de quetzales de 2019)

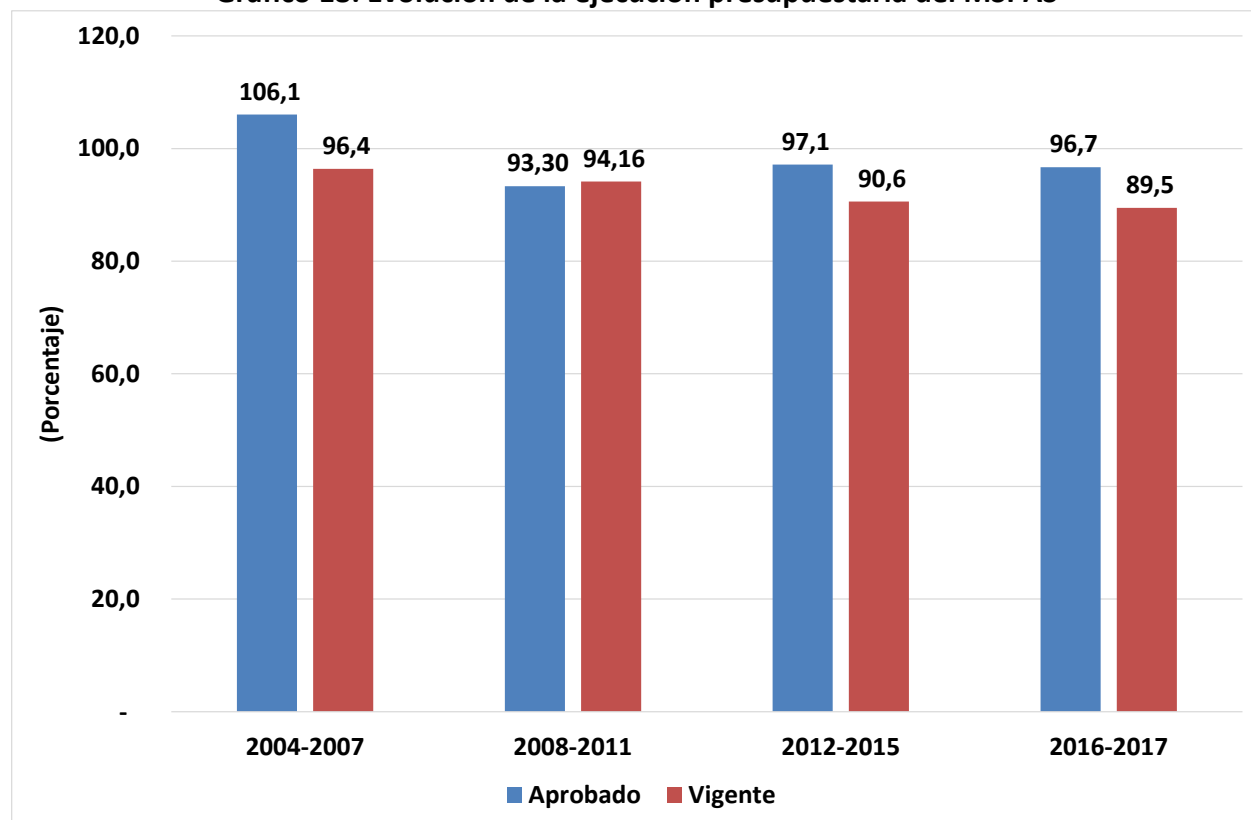
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Servicios personales	2,053.3	2,417.5	2,454.5	2,665.4	2,733.9	2,748.5	2,565.0
Productos medicinales y farmacéuticos	677.0	588.1	613.0	801.0	982.9	821.9	1,180.0
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	373.0	427.2	415.6	465.3	511.3	532.2	463.9
Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio	196.7	206.1	198.6	191.7	301.6	268.7	461.0
Elementos y compuestos químicos	121.3	109.6	157.7	226.1	359.9	290.5	363.8
Equipo médico-sanitario y de laboratorio	25.9	101.0	26.2	11.9	12.6	58.4	46.9
Alimentos para personas	83.2	144.4	151.5	129.3	75.6	66.7	71.3
Fletes	18.6	10.6	20.4	26.8	14.1	11.6	12.8
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	14.9	12.0	32.9	35.5	66.8	55.7	72.5
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	10.4	87.0	166.4	77.4	56.4	30.4	166.1
Otros productos químicos y conexos	52.6	46.4	10.5	9.9	11.7	8.2	19.8
Energía eléctrica	84.6	79.3	62.0	76.9	55.2	53.7	66.8
Combustibles y lubricantes	81.4	73.2	65.5	54.9	39.4	38.1	58.7
Otras maquinarias y equipo	18.0	24.2	6.8	4.1	4.2	19.0	10.4
Mantenimiento y reparación de edificios	9.6	50.7	28.8	7.4	7.9	15.9	49.3
Becas de estudio en el interior	23.2	24.3	49.2	27.4	29.1	23.6	27.2
Mantenimiento y reparación de equipo médico, sanitario y de laboratorio	14.1	9.9	10.6	10.6	14.2	11.5	23.5
Impresión, encuadernación y reproducción	18.9	16.2	12.8	12.6	13.8	12.7	15.7
Accesorios y repuestos en general	18.0	18.8	10.7	13.4	17.1	17.7	29.0
Telefonía	18.6	19.3	17.4	21.1	17.3	15.6	22.2
Extracción de basura y destrucción de desechos sólidos	-	2.3	11.0	19.8	19.7	17.8	24.9

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Viáticos en el interior	22.2	23.6	47.7	29.8	11.8	6.5	17.8
Otras transferencias a personas individuales	134.6	79.5	49.2	37.5	19.4	16.7	19.2
Agua	0.4	5.1	25.7	28.7	20.1	15.5	18.4
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	9.7	10.7	7.0	7.1	7.1	8.0	11.5
Servicios médicos-sanitarios	737.0	914.6	896.4	911.8	791.4	852.9	1,271.4
Gastos bancarios, comisiones y otros gastos	33.7	43.4	26.5	28.0	15.8	16.1	48.1
Otros servicios no personales	18.1	19.7	10.9	8.3	3.5	3.4	6.4
Otros estudios y/o servicios	297.3	255.0	221.2	222.7	154.4	132.4	262.7
Total	5,166.4	5,819.7	5,806.5	6,162.1	6,368.2	6,169.7	7,406.5

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

El Gráfico 18 muestra un leve deterioro de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a lo largo del tiempo.

Gráfico 18: Evolución de la ejecución presupuestaria del MSPAS

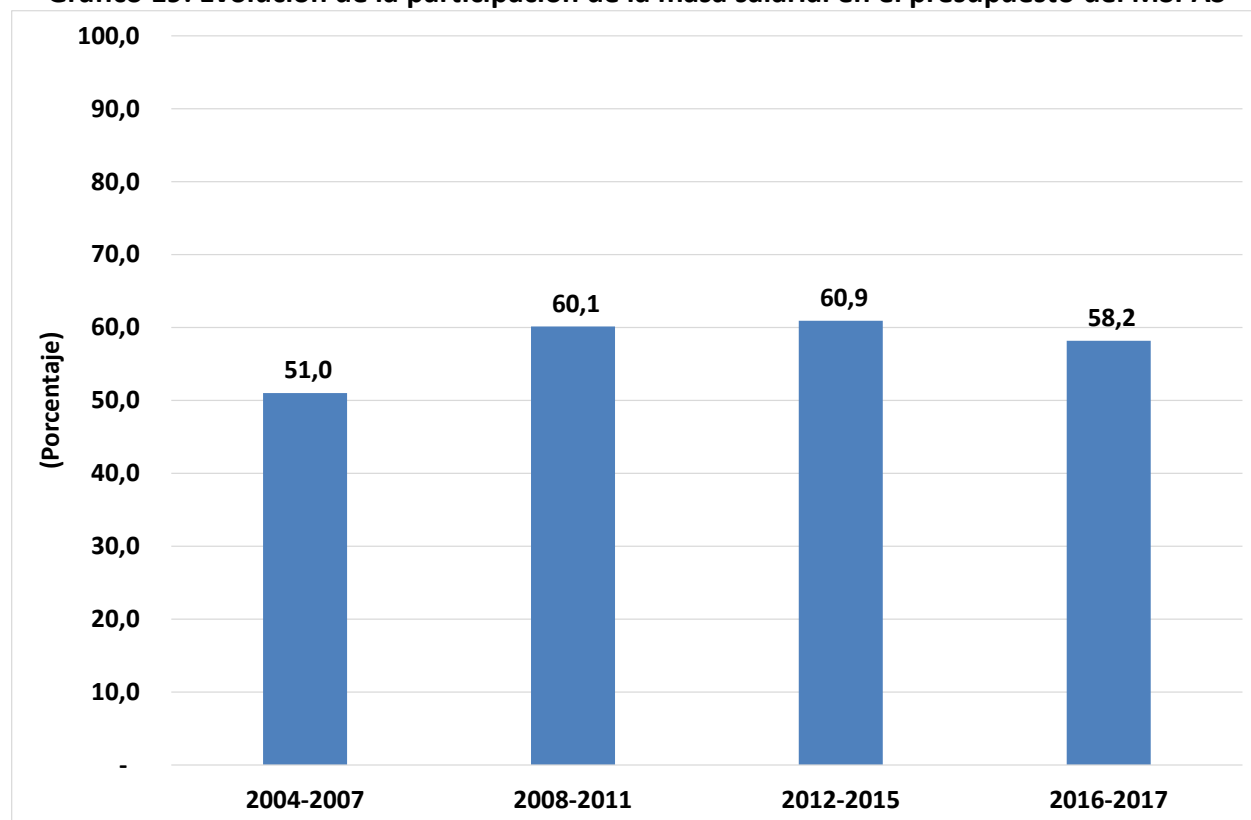


Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Por otro lado, cabe destacar que la participación de la masa salarial en el presupuesto total ejecutado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se incrementó luego del período de la administración del ex-Presidente Berger y luego se estabilizó (ver Gráfico 19). Según Prat y

Beverinotti (2016), en 2013 un médico promedio en el sector público de Guatemala recibía un salario aproximadamente 15% mayor que en el sector privado.

Gráfico 19: Evolución de la participación de la masa salarial en el presupuesto del MSPAS



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

7.6. Ministerio de Gobernación

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

El Ministerio de Gobernación, cuenta con 24 productos, los cuales se enfocan básicamente a brindar seguridad interior a las personas y sus bienes; prevención de hechos delictivos contra el patrimonio y reducción de homicidios. Sin embargo, según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), de 51 programas de seguridad ciudadana que analizaron en Guatemala, sólo dos incluyen en su diseño contenidos o técnicas de intervención respaldadas por evidencia empírica sobre eficacia o costo-efectividad. Además, entre 2010 y 2015 más del 90% de los homicidios quedaron

impunes, y entre 2001 y 2017 el 50% de las personas privadas de libertad no tenía condena y se encontraba en un régimen de prisión preventiva.

En el 2019, dentro de las intervenciones más relevantes la entidad ha proyectado realizar 20,750 expertajes para el control de vehículos robados, 75 operativos conjuntos de impacto, 405,734 de patrullajes policiales a pie, 151,196 de operativos policiales especializados para el control de homicidios, con lo que se espera lograr en 2019 una tasa de 23.5 homicidios por cada cien mil habitantes y una tasa de 88 hechos delictivos contra el patrimonio.

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

A partir de las metas de producción de 2019 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.6,616 por cada evento de patrullaje policial, Q.21,980 por cada agente de la Policía Nacional Civil formado, Q.3,105 por cada caso de investigación criminal atendido en apoyo al Ministerio Público, y Q.7.87 por cada ración de alimentación servida a privados de libertad en centros de detención. Los costos anteriores explican el 58.3% del presupuesto del MINGOB.

Para el 2019 el Ministerio de Gobernación estaría incrementando el uso de ingresos tributarios IVA Paz y de préstamos externos en sus fuentes de financiamiento, y reduciendo el uso de los ingresos corrientes (ver Cuadro 27). Se tienen previstos desembolsos de un préstamo externo del BCIE por Q.445.9 millones pero se encuentra en proceso de gestión.

Cuadro 27. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Gobernación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Ingresos corrientes	65.8	67.0	67.2	69.3	73.2	72.9	55.6
Ingresos derivados de la extinción de dominio	-	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.2
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	-	-	-	0.2	-	0.2	-
Ingresos tributarios IVA Paz	25.3	23.0	22.6	21.0	15.1	18.8	23.0
Otros recursos del tesoro con afectación específica	0.01	1.1	0.7	0.3	-	0.1	1.4
Ingresos propios	6.4	6.5	5.1	6.4	5.0	4.1	6.1
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	2.5	2.2	1.7	1.9	1.3	1.4	2.3
Colocaciones internas	-	-	-	0.3	5.2	1.1	3.5
Préstamos externos	-	-	0.01	0.03	0.04	1.13	7.91
Donaciones externas	-	0.02	2.3	0.1	0.02	0.01	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Más del 95% del gasto del Ministerio de Gobernación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 28). Los renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2018 son los siguientes: Personal permanente (Q.144.9 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.92.1

millones), Combustible y lubricantes (Q.70.6 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.62.0 millones), y Equipo de transporte (Q.20.3 millones). Los renglones que muestran las mayores reducciones, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2018 son los siguientes: Equipo de cómputo (Q.50.9 millones), Activos intangibles (Q.46.8 millones), Equipo para comunicaciones (Q.38.9 millones), y Alimentos para personas (Q.37.6 millones).

Cuadro 28. Principales rubros del Ministerio de Gobernación (en millones de Q. de 2019)

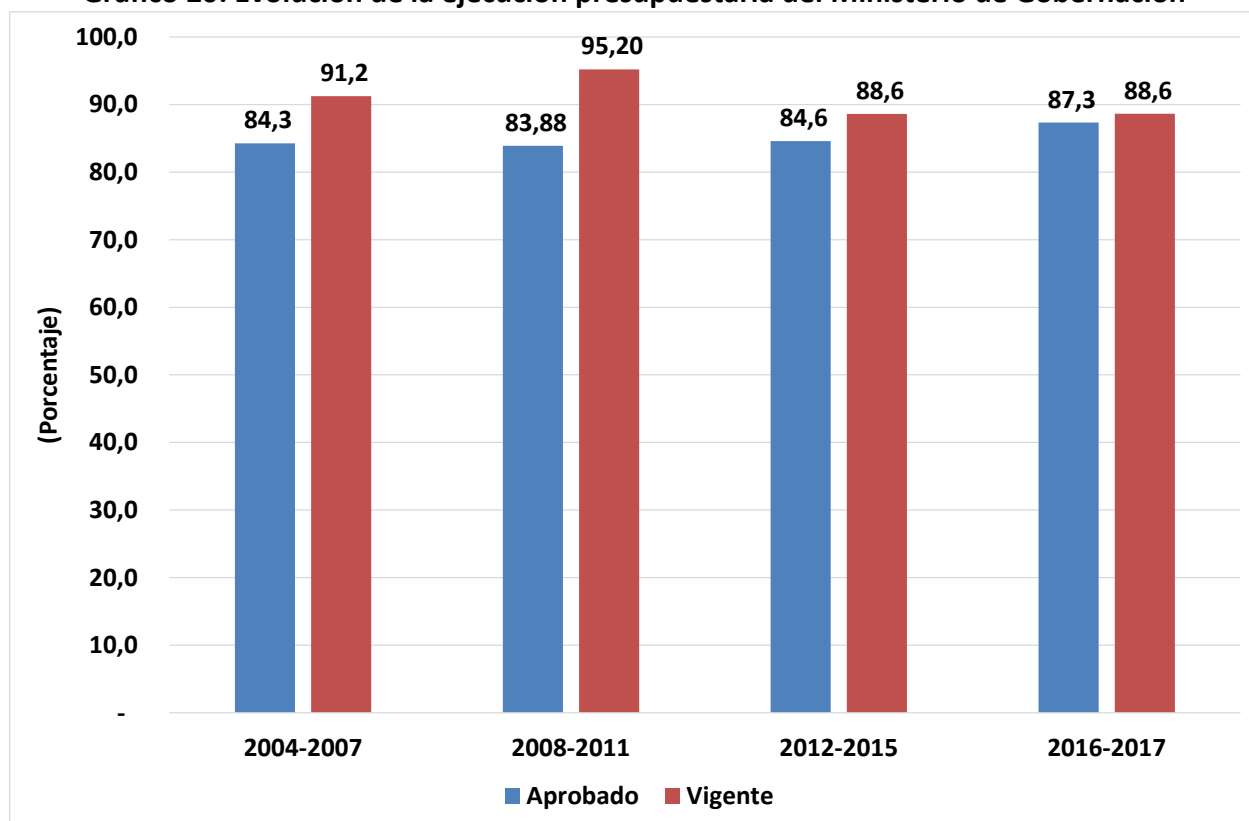
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Servicios personales	2,520.9	2,751.6	2,941.1	3,051.4	3,350.1	3,627.6	3,664.0
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	-	55.4	74.8	13.5	30.3	45.1	298.7
Alimentos para personas	230.9	225.8	192.6	196.7	256.4	171.2	175.0
Combustibles y lubricantes	247.9	239.1	216.1	155.3	144.2	118.9	224.3
Primas y gastos de seguros y fianzas	71.8	51.5	34.0	71.8	117.1	81.3	82.5
Otros servicios no personales	6.8	23.2	59.9	9.6	84.5	22.5	62.2
Impresión, encuadernación y reproducción	13.2	30.6	13.5	35.9	4.8	14.5	32.0
Equipo de transporte	24.5	55.4	185.1	0.3	3.1	27.9	141.5
Arrendamiento de edificios y locales	38.8	38.7	48.2	67.2	100.1	66.5	73.7
Otras maquinarias y equipo	3.4	8.0	8.2	1.4	8.7	34.8	23.9
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	21.0	59.3	96.6	5.6	56.6	4.0	55.6
Telefonía	49.8	50.1	45.7	56.8	47.5	32.5	37.8
Becas de estudio en el interior	16.1	32.6	34.1	28.7	23.8	37.9	10.7
Accesorios y repuestos en general	18.1	31.7	48.4	7.1	9.3	15.9	56.5
Energía eléctrica	53.2	44.4	44.5	42.2	45.5	38.1	46.9
Prendas de vestir	45.5	24.7	21.9	72.5	6.8	12.7	42.9
Viáticos en el interior	26.0	43.0	31.5	25.7	34.1	29.9	27.1
Otros estudios y/o servicios	107.8	223.3	230.8	303.0	21.4	25.2	21.9
Equipo de cómputo	5.4	8.4	11.5	2.8	12.0	11.1	18.7
Mantenimiento y reparación de instalaciones	1.0	1.7	2.6	1.0	0.5	0.4	80.6
Materiales y equipos diversos	18.2	33.1	19.9	43.0	29.1	2.9	34.1
Servicios jurídicos	14.7	19.6	27.8	25.8	10.7	11.4	15.7
Equipo para comunicaciones	12.4	14.7	0.4	0.1	0.8	3.9	4.3
Papel de escritorio	13.0	5.0	4.0	11.0	3.9	8.3	17.1
Agua	7.3	6.4	26.4	20.4	26.7	22.4	28.8
Servicios de capacitación	10.1	17.7	17.4	12.4	8.0	7.7	10.4
Mantenimiento y reparación de edificios	7.4	21.1	31.6	3.8	1.8	1.8	14.3
Indemnización al personal	10.6	9.2	12.0	6.1	41.6	14.1	24.3
Otras transferencias a personas individuales	12.6	14.2	4.4	2.6	21.4	16.6	28.4
Papeles comerciales, cartones y otros	7.3	0.02	5.4	1.5	3.2	3.5	6.5
Servicios económicos, contables y de auditoría	1.9	3.0	6.1	6.7	3.3	3.7	5.2
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	133.8	64.2	127.9	46.1	27.9	10.0	2.6
Arrendamiento de medios de transporte	2.6	15.2	44.8	44.5	3.6	0.9	0.7

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Equipo militar y de seguridad	0.03	0.01	0.01	3.91	-	-	3.9
Activos intangibles	0.02	0.12	-	-	0.08	-	-
Total	3,753.9	4,222.1	4,669.0	4,376.5	4,539.0	4,525.2	5,372.7

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

La ejecución presupuestaria del Ministerio de Gobernación ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo (ver Gráfico 20).

Gráfico 20: Evolución de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Gobernación



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

7.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos

Una forma de identificar las prioridades del presupuesto de egresos es comparando su distribución según la finalidad. Como puede apreciarse en el Cuadro 29 para el próximo año el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes.

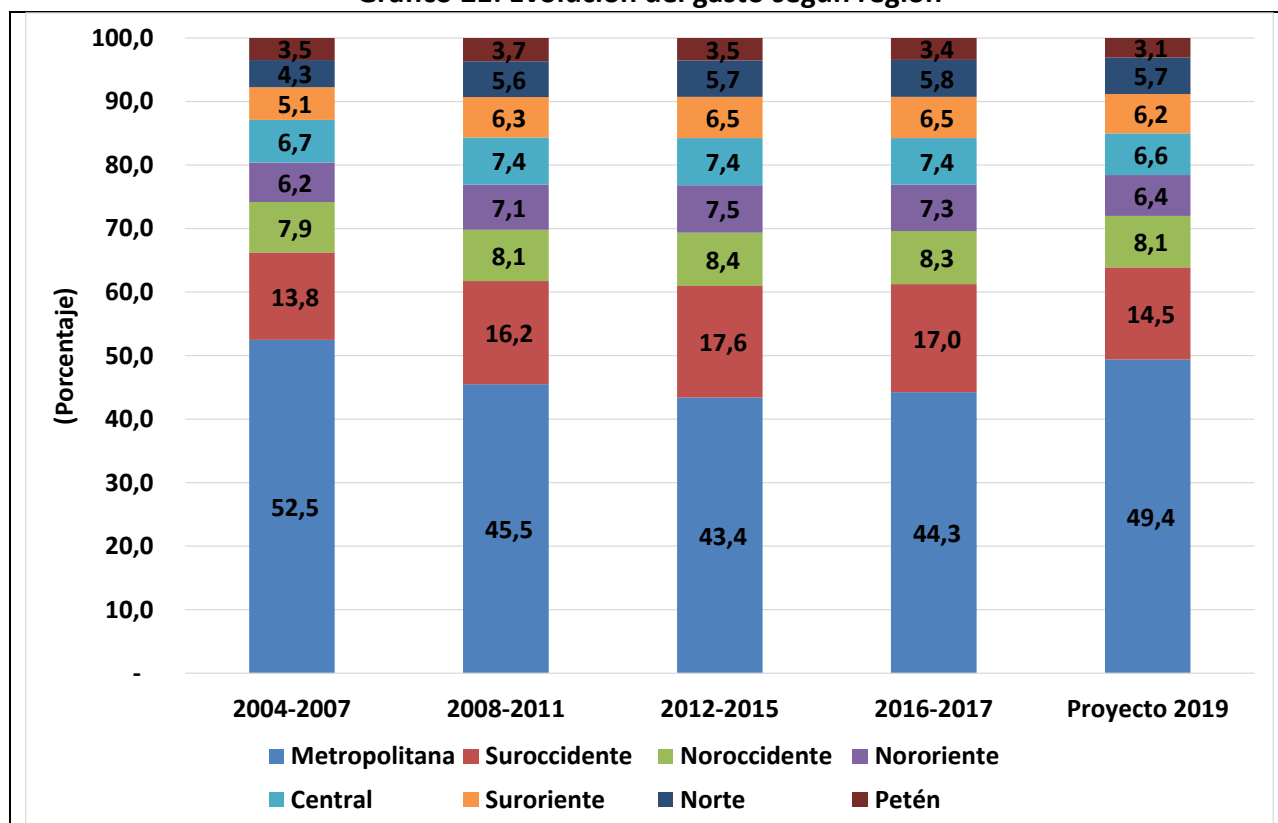
Cuadro 29. Comparación de la distribución según la finalidad de los egresos (%)

Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Proyecto 2019
Servicios públicos generales	7.8	7.9	6.9	6.3	5.5	6.2	6.9	6.8	6.6
Defensa	1.9	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	2.5	2.0	1.7
Orden público y seguridad ciudadana	9.0	9.4	10.0	10.6	10.8	11.2	12.2	12.6	12.4
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.3	0.6	0.6	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5	0.6
Asuntos económicos	13.9	13.6	14.0	12.2	12.7	8.2	7.0	7.1	8.6
Protección ambiental	0.6	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.2	1.4	1.8
Urbanización y servicios comunitarios	10.3	10.1	10.8	11.5	11.4	10.9	10.8	10.9	10.2
Salud	8.5	7.3	7.3	8.1	7.9	8.6	8.8	8.2	8.9
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1.4	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3
Educación	19.8	19.4	20.2	20.4	21.4	23.3	22.9	22.2	22.7
Protección social	12.6	10.5	10.7	10.7	10.8	9.8	10.0	10.1	9.6
Transacciones de la deuda pública	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4	15.7	16.8	15.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

Otra forma de identificar las prioridades es a través de la clasificación regional del presupuesto. Específicamente se compara la evolución del presupuesto que tiene un destino regional específico (que pasó de representar el 49.0% del presupuesto de egresos en 2004 a representar el 70.8% en 2017 y el 64.4% en el proyecto de presupuesto 2019); es decir, excluyendo el gasto clasificado como multiregional, los servicios en el exterior, y el servicio de la deuda pública. El resultado es que el ordenamiento de prioridades es muy similar durante el período 2008-2017. En el proyecto de presupuesto 2019 la región Metropolitana tendría una mayor participación y reducirían su participación el resto de las regiones con énfasis en las de Suroccidente, Nororiente y la Central (ver Gráfico 21).

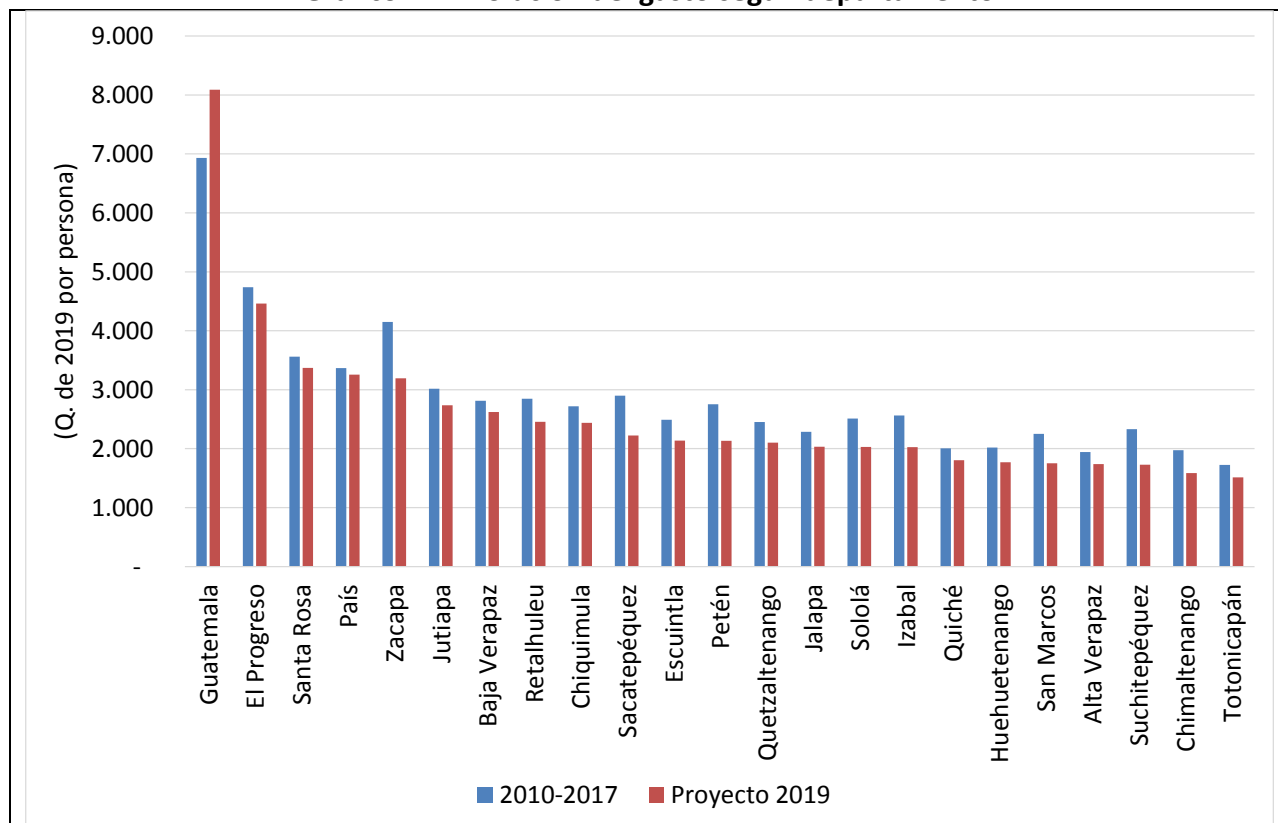
Gráfico 21: Evolución del gasto según región



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

También se puede visualizar en el Gráfico 22 que persiste una asignación desigual al descomponer el presupuesto a nivel departamental pero tomando en cuenta también la población de los mismos. Por ejemplo, el gasto por habitante propuesto para el 2019 en el departamento de Guatemala es 5.35 veces mayor que el propuesto para el departamento de Totonicapán.

Gráfico 22: Evolución del gasto según departamento



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2019.

8. Conclusiones Generales

1. Los supuestos macroeconómicos correspondientes al escenario medio del Banco de Guatemala se realizaron con datos observados a abril del año en curso por lo que hace falta actualizar los supuestos de respaldo con la nueva información disponible. Esto porque al hacer una revisión del período 2012-2017 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de +2.6% para el PIB real, -7.3% para el PIB nominal, -72.2% para las importaciones, y -86.4% para las exportaciones.
2. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2019 asciende a Q.89,775.1 millones. Respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 implicaría un aumento, en términos nominales, de Q.12,785.6 millones (crecimiento de 16.6%). El 89.9% del incremento se concentra en cinco instituciones: 28.0% en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; 21.4% en el Ministerio de Educación; 19.4% en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; 13.6% para los servicios de la deuda pública; y 7.5% en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Por otro lado, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 1999 hasta el 2014 y se ha mantenido a un menor nivel de 2015 a hasta el aprobado en 2018 pero habría un incremento significativo si se aprueba el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2019. La inversión perdió alrededor de 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2017. Respecto a la composición del gasto de la administración del gobierno actual sería la inversión la que ganaría mayor participación pero aunque se apruebe lo solicitado para inversión en 2019 implicaría que se siguen priorizando los gastos de funcionamiento; es decir, se tiene un sesgo contra el gasto de inversión.
3. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (43.1% en términos reales en el período 2007-2017) que los ingresos corrientes (14.9% en términos reales en el período 2007-2017). La masa salarial, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger ha tenido una tendencia creciente en cada período; y la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación) que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.6% en el período 2016-2017. El Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado se ha convertido en una carga cada vez más significativa en la asignación financiera neta (gastos menos aportes) anual del presupuesto. Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 97.3% en 2017, y equivaldrían al 103.7% en el 2019 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2019 los Q.65,210.5 millones (equivalentes a 10.2% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2019 ascienden a Q.1,100.0 millones. Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2019 sería de alrededor de Q.63,000.0 millones para no depender de lo

que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y del desempeño económico del escenario medio del Banco de Guatemala.

4. En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,764.1 millones corresponden a préstamos externos (el 91.8% en el BID, el BCIE y BIRF); que Q.2,774.4 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.14,207.6 millones serían nuevamente la principal fuente de financiamiento. Hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.3,033.1 millones que equivalen al 80.6% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos.
5. El presupuesto de egresos se incrementó en 42.4% en términos reales durante el período 2004-2017 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 39.6%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.8% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.2%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.7% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.2%); el Ministerio de Educación (16.4%); el servicio de la deuda pública (15.2%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (8.6%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.3%). Al analizar los egresos según finalidad y región se encuentra que el ordenamiento de prioridades es muy similar de 2008 a 2017. Además, se mantienen las diferencias de inversión con una concentración en el departamento de Guatemala.

9. Conclusiones Particulares

1. Nuevamente se argumenta que se está aplicando la “Metodología de Gestión por Resultados” pero se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio que, en algunas ocasiones, registra cambios significativos respecto al costo promedio del proyecto de presupuesto anterior pero sin presentar alguna explicación sobre la causa del cambio. Finalmente, la información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula.
2. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad.
3. La situación económica y política actual junto con la debilidad institucional de la SAT según el Informe de Evaluación del Desempeño TADAT (Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria) no hacen creíble el logro de la carga tributaria proyectada de Q.65,210.5 millones. Además, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2019 ascienden a Q.1,100.0 millones. Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2019 sería de alrededor de Q.63,000.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y del desempeño económico del escenario medio del Banco de Guatemala.
4. La masa salarial del proyecto de presupuesto 2019 en relación al presupuesto aprobado en 2018 se incrementaría en Q.3,883.0 millones pero la información presentada en el proyecto de presupuesto no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0 y por qué se pretende dicho incremento. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación la masa salarial ha llegado a representar, en promedio, en la administración actual el 87.6% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación como resultado de la suscripción de pactos colectivos en años recientes y la contratación de

personal en 2009. En el proyecto de presupuesto 2019 se incluyen Q.1,281.9 millones en “otras prestaciones” pero sin una justificación.

5. Los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2018 corresponderían a los siguientes renglones: Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,869.0 millones), Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.1,572.8 millones), Otras prestaciones (Q.1,317.6 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.1,198.4 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.904.6 millones), Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.833.3 millones), Transferencias a la administración central (Q.718.4 millones), Intereses de la deuda externa a largo plazo (Q.578.6 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.477.3 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.469.7 millones), Otras remuneraciones de personal temporal (Q.459.4 millones), Personal permanente (Q.411.0 millones), Aporte del estado a la Contraloría General de Cuentas (Q.376.3 millones), Construcciones de bienes nacionales de uso no común (Q.347.3 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.321.9 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.289.0 millones), Derechos escalafonarios (Q.256.4 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.281.8 millones), Transferencias a la USAC (Q.245.5 millones), Aguinaldo (Q.231.7 millones), Transferencias a personas individuales y unidades familiares (Q.204.4 millones), Comisiones a receptores fiscales y recaudadores (Q.182.2 millones), Otros estudios y/o servicios (Q.179.8 millones), Equipo militar y de seguridad (Q.136.4 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.135.6 millones), Devoluciones (Q.100.0 millones), y Sentencias judiciales (Q.98.1 millones).
6. Las principales reducciones serían las siguientes: Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.1,050.5 millones), Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (Q.537.2 millones), Intereses por préstamos del sector externo (Q.472.4 millones), Alimentos para personas (Q.107.9 millones), Mantenimiento y reparación de edificios (Q.105.0 millones), Servicios de capacitación (Q.98.2 millones), Equipo de cómputo (Q.98.1 millones), Impresión, encuadernación y reproducción (Q.78.2 millones), Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad (Q.75.4 millones), Préstamos al sector privado (Q.71.3 millones), Retribuciones por servicios (Q.66.7 millones), Otros productos químicos y conexos (Q.64.2 millones), Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo (Q.60.1 millones), y Equipo educacional, cultural y recreativo (Q.50.4 millones).
7. Se presenta como algo novedoso el presupuesto multianual 2019-2023 para el que las entidades debieron realizar un informe por programas para el período 2015-2018 y establecer los programas a los que se dará continuidad en el período 2019-2023. Sin embargo, no se presentan cambios significativos los programas propuestos en 2019 respecto de los impulsados en años anteriores. Por otro lado, se vuelve a repetir el ejercicio del presupuesto multianual sin tomar en cuenta el elaborado en el ejercicio fiscal anterior. Por ejemplo, al comparar ambos presupuestos multianuales se

encuentra que hay una diferencia que pasa de Q.1,853.5 millones en 2019 a Q.9,515.5 millones en 2022. Por lo tanto, el presupuesto multianual no tiene ninguna fuerza legal para ser respetado.

8. Las transferencias a los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia que de un presupuesto aprobado en 2018 de Q.858.0 millones pasarían a una propuesta en 2019 de Q.2,081.6 millones. El 90.2% de estos recursos son para el programa “Apoyo para el consumo adecuado de alimentos” que se incrementa en Q.1,085.9 millones respecto al presupuesto aprobado en 2018. Finalmente, cabe destacar que el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.897 para los estudiantes de preprimaria (equivalente a Q.4.99 diarios) y Q.675 para los estudiantes de primaria (equivalente a Q.3.75 diarios). Por lo tanto, faltaría una asignación de Q.93.6 millones para los estudiantes de primaria para cumplir con el mínimo que establece la ley.

10. Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2019 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado únicamente en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, y dada la coyuntura actual es recomendable que cada entidad explicita todos los costos asociados a su recurso humano y presente fichas técnicas de sus programas presupuestarios dando a conocer su diseño técnico, y mostrando su desempeño histórico y el esperado a futuro. Es crucial incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público. Se sugiere llevar a cabo un análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad; otro análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios (se debe evitar que su productividad sea menor que su costo para los contribuyentes); y otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias. Los recursos que se ahorren de las ineficiencias técnicas pueden orientarse a mejorar la eficiencia asignativa mediante la asignación a gastos con mayores tasas de retorno como por ejemplo: las inversiones en la primera infancia. La estimación de la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias para el caso de Guatemala era de 2.7% del PIB según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).
2. Continuar con la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer el techo presupuestario a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”. Particularmente se recomienda revisar y actualizar las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala, explicitar los supuestos, y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados.
3. Utilizar el endeudamiento público para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y no para financiar el gasto corriente o el servicio de la deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con los proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.
4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el Proyecto de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es

decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2019 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. En definitiva se deben buscar intervenciones costo-efectivas basadas en evidencia que permitan lograr mejores resultados con los mismos recursos. Es fundamental que el gasto social enfatice la calidad en lugar de casi exclusivamente la cobertura.

5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño. Por lo tanto, se debe eliminar la negociación de pactos colectivos por institución que impliquen decisiones sobre remuneraciones. Además, se sugiere mejorar las bases de datos de todo el recurso humano y transparentar la información completa correspondiente a sus remuneraciones. A mediano plazo se debe llevar a cabo una reforma del servicio civil.
6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs y las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.
7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central. Se deben establecer incentivos para que los gobiernos locales gasten mejor y no tengan una dependencia tan marcada de las transferencias del Gobierno central; es decir, se debe reducir gradualmente el desequilibrio fiscal vertical. Por lo tanto, en un presupuesto nacional consolidado se debe buscar también una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales y por supuesto una mayor rendición de cuentas.
8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda recuperar gradualmente



¡Marcando el rumbo!

la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia.