



¡Marcando el rumbo!

Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2020

Guatemala, 15 de octubre de 2019

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	14
4. Panorama General.....	15
5. El Presupuesto de Ingresos	25
6. Rigidez Presupuestaria	36
7. El Presupuesto de Egresos.....	42
7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	49
7.2. Ministerio de Educación	53
7.3. Servicios de la Deuda Pública	57
7.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	60
7.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	62
7.6. Ministerio de Gobernación	66
7.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos.....	70
8. Conclusiones Generales	73
9. Conclusiones Particulares	75
10. Recomendaciones.....	79

1. Introducción

El 2 de septiembre de 2019 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020. 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. Se inicia con una sección en la que se presenta la orientación del presupuesto a fin de evaluar en qué medida las asignaciones presupuestarias y su estructura están alineadas con la política general de gobierno. Luego se revisan los pronósticos macroeconómicos que sustentan el proyecto de presupuesto. Posteriormente se presenta un panorama general del proyecto de presupuesto a la luz de una comparación histórica. En esta ocasión se cierra esta sección con un breve punteo de los principales cambios respecto al presupuesto abrobado para el ejercicio fiscal 2019 en cuanto al articulado propuesto. En la sección del presupuesto de ingresos se analiza la factibilidad de alcanzar la estimación de los ingresos tributarios realizada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la práctica de incluir un “bolsón” de otros impuestos, el efecto en el déficit fiscal de no alcanzar dicha meta así como una estimación propia de lo que podría ser el ingreso tributario para el 2019 y el 2020. También se incluye un breve análisis sobre la evolución reciente de la rigidez presupuestaria junto con la cuantificación de la misma para el proyecto de presupuesto 2020. En otra sección se presenta un análisis del presupuesto de los egresos a partir de la clasificación institucional, regional y por finalidades. 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.

Por otro lado, desde la entrada en vigencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que fue adoptada por Guatemala en septiembre 2015; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha liderado un proceso de priorización y armonización de su contenido en función del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, que dio como resultado la definición de diez prioridades nacionales de desarrollo y dieciséis metas estratégicas de desarrollo¹ (ver Cuadro 2). La SEGEPLAN estableció en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas los “Lineamientos Generales de Política 2020-2024” para orientar la planificación estratégica y operativa institucional para el año fiscal 2020 y multianual 2020-2024.

Cuadro 2. Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus Metas Estratégicas

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas
P1: Reducción de la pobreza y protección social	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
	Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.
P2: Acceso a servicios básicos	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, asequibles y de calidad para todos.
P3: Agua y saneamiento básico	Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
	Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un (x) % a nivel mundial.
P4: Seguridad alimentaria y nutricional	Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales, la desnutrición crónica en niños menores

¹ Ver Punto Resolutivo Número 08-2017 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas
	de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.
P5: Empleo e inversión	<p>Crecimiento 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 t 4.4% en el quinquenio 2015-2020 b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025. C) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.</p> <p>Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p> <p>Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad.</p> <p>a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%.</p> <p>b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%.</p> <p>c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%.</p> <p>d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.</p>
P6: Valor económico de los ecosistemas	Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
P7: Transparencia y fortalecimiento institucional	<p>Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.</p> <p>Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.</p>
P8: Educación	Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
P9: Gasto social y reforma fiscal integral	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.
P10: Ordenamiento territorial	<p>El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.</p> <p>En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 1 del Punto Resolutivo Número 08-2017 del CONADUR.

La SEGEPLAN estableció que el proceso de planificación estratégica y operativa para el año fiscal 2020 y multianual 2020-2024 debía continuar aplicando la metodología de la Gestión por Resultados (GpR) y que las instituciones públicas debían revisar sus macroprocesos, procesos y subprocesos institucionales, a efecto de readecuar sus estructuras funcionales y presupuestarias para alinearse a las Prioridades Nacionales de Desarrollo a fin de garantizar la coherencia y

alineación entre resultados, productos, indicadores y presupuesto. A continuación se detalla la asociación entre las prioridades nacionales, los Objetivos de Desarrollo Sostenibles² y los programas presupuestarios:

Cuadro 3. Asociación de las prioridades nacionales y los programas presupuestarios

P1: Reducción de la pobreza y protección social	
ODS1, ODS2, ODS4, ODS5, ODS6, ODS10 y ODS16	
Entidad	Programa presupuestario
MIDES	14 Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos 21-02 Cobertura de Educación Escolar Primaria
MINEDUC	11 Educación Escolar de Preprimaria 12 Educación Escolar de Primaria 13 Educación Escolar Básica 14 Educación Escolar Diversificada 15 Educación Extraescolar 18 Educación inicial
SEPREM	47 Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer
MAGA	11 Apoyo a la Agricultura Familiar
MINTRAB	16 Atención al Adulto Mayor
SBS	64 Actividades de Bienestar Social
SAA	66 Atención a la Conflictividad Agraria
SOSEP	38 Obras Sociales
MICIVI	19 Desarrollo de la Vivienda
P2: Acceso a servicios básicos	
ODS3, ODS4 y ODS8	
MSPAS	9 Infraestructura en Salud 12 Fomento de la Salud y Medicina Preventiva 13 Recuperación de la Salud 14 Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica 15 Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal 16 Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA 17 Prevención y Control de la Tuberculosis 18 Prevención y Control de las Enfermedades Vectoriales y Zoonóticas
MIDES	21 Transferencias Monetarias Condicionadas en Salud y Educación
MINOGOB	11 Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio
MINDEF	3 Actividades Comunes a los Programas 11, 13 y 14, Servicios de Educación y Salud
IGSS	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
P3: Agua y saneamiento básico	
ODS6, ODS7, ODS11, ODS12, ODS13, ODS14 y ODS15	
MARN	11 Gestión Ambiental con Énfasis en el Cambio Climático 12 Conservación y Protección de los Recursos Naturales y Ambiente 13 Sensibilización Socio Ambiental y Participación Ciudadana
MIDES	19-04 Dotaciones, Servicios e Infraestructura para Sistemas de Agua Potable, Saneamiento y Ambiente

² ODS1 (Fin de la pobreza), ODS2 (Hambre cero), ODS3 (Salud y bienestar), ODS4 (Educación de calidad), ODS5 (Igualdad de género), ODS6 (Agua limpia y saneamiento), ODS7 (Energía asequible y no contaminante), ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS9 (Industria, innovación e infraestructura), ODS10 (Reducción de las desigualdades), ODS11 (Ciudades y comunidades sostenibles), ODS12 (Producción y consumos responsables), ODS13 (Acción por el clima), ODS14 (Vida submarina), ODS15 (Vida de ecosistemas terrestres), ODS16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), y ODS17 (Alianzas para lograr los objetivos).

INFOM	12 Asistencia y Servicios Técnicos Municipales 14 Prevención de la Desnutrición Crónica
MAGA	12 Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales Renovables 14 Apoyo a la Protección y Bienestar Animal
INAB	11 Desarrollo Forestal Sostenible
CONAP	31 Restauración, protección, conservación de áreas protegidas y diversidad biológica
INDE	14 Electrificación Rural
MEM	15 Incremento de la Energía Renovable en la Matriz Energética
AMSA	33 Control de la calidad del agua
AMSCLAE	58 Manejo integrado de la cuenca del lago de Atitlán
CODEDES	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
MSPAS	14-02 Servicios de Vacunación a Niño y Niña de 1 a 5 Años
P4: Seguridad alimentaria y nutricional	
ODS8, ODS9 y ODS16	
INGUAT	12 Incremento de la competitividad turística
MINTRAB	11 Gestión de Asuntos Laborales 17 Promoción de la Formación del Empleo
MINECO	12 Promoción de la Inversión y Competencia 13 Gestión de la Integración Económica y Comercio Exterior 14 Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa 15 Asistencia y Protección al Consumidor y Supervisión del Comercio Interno
MAGA	13 Apoyo a la Productividad y Competitividad Agropecuaria e Hidrobiológica
MICIVI	11 Desarrollo de la Infraestructura Vial 13 Servicios Aeronáuticos y Aeroportuarios 14 Construcción de Obra Pública 15 Servicios de Radiodifusión y Televisión 17 Servicios de Correos y Telégrafos 18 Servicios de Protección y Seguridad Vial 21 Servicios de Cable por Televisión 22 Regulación de Telecomunicaciones 23 Servicios para el Desarrollo de la Telefonía
INDE	14 Electrificación rural
MEM	3 Desarrollo Sostenible del Sector Energético, Minero y de Hidrocarburos 11 Exploración, Explotación y Comercialización Petrolera 12 Exploración y Explotación Minera 13 Seguridad Radiológica 14 Servicios Técnicos de Laboratorio 15 Incremento de la Energía Renovable en la Matriz Energética
INTECAP	11 Capacitación de recurso humano
SENACIT	37 Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico
ANADIE	11 Gestión para el desarrollo de infraestructura económica
P5: Empleo e inversión	
ODS2, ODS12 y ODS15	
MSPAS	14 Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica 16 Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA
MIDES	21-01 Prevención de la Desnutrición Crónica
MINEDUC	20 Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos
SESAN	54-01 Prevención de la Desnutrición Crónica
MAGA	11 Apoyo a la Agricultura Familiar
SOSEP	38 Obras Sociales
INFOM	14 Prevención de la desnutrición crónica
P6: Valor económico de los ecosistemas	

ODS6, ODS7, ODS14 y ODS15	
MARN	12 Conservación y Protección de los Recursos Naturales y Ambiente
MAGA	12 Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales Renovables
INAB	11 Desarrollo forestal sostenible
CONAP	31 Restauración, protección, conservación de áreas protegidas y diversidad biológica
MICUDE	12 Restauración, Preservación y Protección del Patrimonio Cultural y Natural
MICIVI	16 Servicios de Información Sismológica, Climática, Meteorológica e Hidrológica
CONRED	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
MINFIN	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
P7: Transparencia y fortalecimiento institucional	
ODS1, ODS10, ODS11 y ODS16	
MINGOB	11-01 Prevención de Hechos Delictivos Contra el Patrimonio 11-02 Reducción del Índice de Homicidios 12 Servicios de Custodia y Rehabilitación de Privados de Libertad 13 Servicios Migratorios y Extranjería
MINDEF	11 Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial 12 Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio 16 Registro y control de armas y municiones
MIDES	15-01 Prevención de Hechos Delictivos contra el Patrimonio
PGN	13 Protección de los Derechos de la Familia
SVET	70 Protección contra la violencia sexual, explotación y trata de personas
MINFIN	12 Administración Financiera
COPREDEH	12 Coordinación de acciones sobre derechos humanos
SECCATID	36 Educación para la prevención y tratamiento al consumo de drogas
SBS	64-02 Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal
OJ	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
MP	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
INACIF	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
SEICMS	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
IDPP	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
PDH	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
P8: Educación	
ODS4, ODS8, ODS9 y ODS16	
MINEDUC	11 Educación Escolar de Preprimaria 12 Educación Escolar de Primaria 13 Educación Escolar Básica 14 Educación Escolar Diversificada 15 Educación Extraescolar 18 Educación Inicial
INTECAP	11 Formación de recurso humano
USAC	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
MIDES	15-02 Becas de Educación, Empleo y Artesano 19 Dotaciones, Servicios e Infraestructura para el Desarrollo Social
MSPAS	11 Servicio de Formación del Recurso Humano
MICIVI	14 Construcción de Obra Publica
P9: Gasto social y reforma fiscal integral	
ODS1, ODS2, ODS3, ODS4, ODS8 y ODS17	
SAT	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
ANADIE	11 Gestión para el desarrollo de infraestructura económica
PRESIDENCIA	11 Dirección y Coordinación Ejecutiva
CONGRESO	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
P10: Ordenamiento territorial	

ODS9, ODS10, ODS11 y ODS12	
CODEDES	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
MUNICIPALIDADES	Aporte por medio de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro
SCEP	63 Coordinación de Políticas y Proyectos de Desarrollo
MICIVI	11 Desarrollo de la Infraestructura Vial 12 Regulación de Transporte Extraurbano por Carretera 19 Desarrollo de la Vivienda 20 Servicios de Urbanización, Legalización, Construcción y Mejoramiento de Bienes Inmuebles
MIDES	19-04 Dotaciones, Servicios e Infraestructura para Sistemas de Agua Potable, Saneamiento y Ambiente
RIC	11 Establecimiento, mantenimiento y actualización del catastro nacional 13 Generación de productos y servicios catastrales
INFOM	12 Asistencia y servicios técnicos municipales 13 Fortalecimiento municipal
SEGEPLAN	34 Planificación, Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública

Fuente: Cuadro 1 de la Vinculación del Presupuesto y los ODS.

El enfoque de la GpR se ha implementado en su totalidad en la Administración Central (Presidencia de la República, 14 Ministerios, Procuraduría General de la Nación y 25 Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo), 15 Entidades Descentralizadas (51.6%), 28 Entidades Autónomas (45.3%), y 60 Gobiernos Locales (17.6%). 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.

En 2015 se formularon 14 resultados estratégicos de país con una temporalidad al 2019. De los 14 Resultados Estratégicos de País, 7 de ellos continúan para el ejercicio fiscal 2020-2024, siendo: i) Mortalidad en la niñez, ii) Prevalencia de la Desnutrición Crónica, iii) Mortalidad materna, iv) Déficit habitacional, v) Tasa de delitos cometidos contra el patrimonio, vi) Tasa de homicidios; y, vii) Cobertura forestal.

Para el 2020 se han definido un total de 24 resultados que se han denominado “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q.15,492.0 millones; es decir, el equivalente al 16.9% del Presupuesto Total de Egresos (ver el

Cuadro 4). Cabe destacar que la SEGEPLAN y las demás entidades coordinadoras y corresponsables se encuentran desarrollando la estrategia que respalda el abordaje de los últimos seis Resultados Estratégicos de Desarrollo por medio de la definición, actualización y/o mejora del modelo lógico correspondiente. Por lo tanto, dichos resultados aún no reflejan información de carácter presupuestario.

Cuadro 4. Resultados estratégicos de desarrollo

Resultado Estratégico de Desarrollo	Asignación presupuestaria 2020 (Millones de Q.)	Entidades responsables
1. Para el 2024, se ha disminuido la pobreza y pobreza extrema con énfasis en los departamentos priorizados, en 27.8 puntos porcentuales (Departamentos priorizados: Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Chiquimula)	212.1	MIDES / MINECO
2. Para el 2024, se ha reducido el analfabetismo en 9.3 puntos porcentuales a nivel nacional (De 12.3% en 2016 a 3.0% en 2024)	284.1	CONALFA
3. Para el 2024, se ha disminuido el déficit habitacional en 18 por ciento (De 2.07 millones de viviendas, considerando el crecimiento del déficit habitacional de 5 años, a 1.7 millones de viviendas en 2024)	406.9	MICIVI
4. Para el 2024, se ha incrementado en 2,662,105 el número de personas con cobertura de programas sociales para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (De 734,181 en el 2018 a 2,662,105 a 2024)	621.2	MIDES / MINTRAB
5. Para el 2024, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 90 muertes por cada cien mil nacidos vivos (De 108 muertes en 2018, a 90 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2024)	446.9	MSPAS
6. Para el 2024, se ha disminuido la tasa de mortalidad en la niñez en 5 puntos por cada mil nacidos vivos; y, Para el 2024, se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años en 13.23 puntos porcentuales	1,689.5	MSPAS / MIDES / SESAN / MAGA / IGSS
7. Para el 2024, se ha incrementado en 10.8 puntos porcentuales el acceso a agua potable domiciliar en los hogares guatemaltecos (De 76.3% en 2014 a 87.1% en 2024)	240.0	MARN / INFOM
8. Para el 2024, se ha incrementado la cobertura forestal a 33.7 por ciento a nivel nacional (33.0% en 2016)	282.6	INAB / CONAP
9. Para el 2024, se ha incrementado en 3.29 puntos porcentuales el índice de cobertura de energía eléctrica para uso domiciliar, a nivel nacional (De 92.96% en 2017 a 96.25% en 2024)	N/D	INDE
10. Para el 2024, se ha mantenido en 3.5 de calificación del índice de competitividad turística (de 3.5 en la edición 2017 del foro de económico mundial)	166.9	INGUAT / MICUDE
11. Para el 2024, se ha incrementado la formalidad del empleo en 2.5 puntos porcentuales (De 32.6% en 2019 a 35.1% en 2024)	70.2	MINTRAB / MIDES
12. Para el 2024, se ha disminuido la tasa de homicidios en 11 puntos (De 21.5 en 2019 a 10.5 por cada cien mil habitantes en 2024)	79.7	MINIOB
13. Para el 2024, se ha disminuido en 26 puntos la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas (De 56 en 2019 a 30.4 por cada cien mil habitantes en 2024)	65.5	MINIOB / MIDES
14. Para el 2024, se ha disminuido el porcentaje de hechos de tránsito en 16 puntos porcentuales (De 87% de hechos de tránsito en 2019 a 71% en 2024)	227.6	MINIOB
15. Para el 2024, se ha disminuido el porcentaje de extorsiones en 5 puntos porcentuales (De 90% de casos en 2019 a 85% en 2024)	0.5	MINIOB
16. Para el 2024, se ha disminuido la violencia intrafamiliar en 20 puntos porcentuales (De 84% de casos en 2019 a 64% en 2024)	0.2	MINIOB
17. Para el 2024, se incrementó en 4.6 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 3.53 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en niños y niñas del sexto grado del nivel primario, (de 40.40% en lectura en 2014 a 45% a 2024 y de 44.47% en matemática a 48% a 2024)	9,597.5	MINEDUC
18. Para el 2024, se incrementó en 05 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 03 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en jóvenes del tercer grado del ciclo básico del nivel medio, (de 15% en lectura en 2013 a 20% a 2024 y de 18% en matemática a 21% a 2024)	1,100.5	MINEDUC

Resultado Estratégico de Desarrollo	Asignación presupuestaria 2020 (Millones de Q.)	Entidades responsables
19. Para el 2024, se han disminuido en 7 puntos porcentuales los embarazos en niñas y adolescentes (De 18% en 2016 a 11% en 2032)	N/A	N/A
20. Para el 2024, se ha incrementado en 21 puntos porcentuales el acceso a saneamiento básico en los hogares guatemaltecos (De 53.3% en 2014 a 74.3% en 2024)	N/A	N/A
21. Para el 2024 se ha disminuido en 25 por cientos el consumo excedente de leña a nivel nacional (De 5,725,290 toneladas en 2018 a 4,293,967.5 toneladas en 2024)	N/A	N/A
22. Para el 2024, se ha incrementado en 3.5 puntos porcentuales, la tasa de crecimiento del PIB (De 3.1% en 2018 a 3.5% en 2024)	N/A	N/A
23. Para el 2024, se ha incrementado la carga tributaria en 0.8 puntos porcentuales y el gasto social en 0.4 puntos porcentuales (de 10.2 en 2018 a 11.0 en 2024)	N/A	N/A
24. Para el 2024, se ha incrementado en 36 puntos porcentuales los gobiernos locales que mejoran la gestión municipal en función de sus competencias (De 14% en categorías media a alta en 2016 a 50% en 2024, según el Ranking de la gestión municipal)	N/A	N/A

Abreviaturas: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Ministerio de Gobernación (MINGOB); Ministerio de Economía (MINECO); Ministerio de Trabajo (MINTRAB); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT); Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE); 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); Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); Instituto Nacional de Electrificación (INDE); Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA).

N/D: No disponible.

N/A: No aplica.

Fuente: Cuadro 1 de la Gestión por Resultados.

En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2020, la Presidencia, Ministerios de Estado y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo definieron un total de 57 resultados asociados a una asignación presupuestaria de Q.17,891.5 millones; es decir, el equivalente al 19.5% del Presupuesto Total de Egresos. Cuatro entidades aglomeran el 85.8% de la asignación presupuestaria para lograr los resultados institucionales: 1) Q.5,020.5 millones asignados al Ministerio de Educación; 2) Q.4,799.5 millones asignados al Ministerio de Gobernación; 3) Q.3,980.3 millones asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; y 4) Q.1,542.8 millones asignados al Ministerio de la Defensa Nacional.

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 el Ministerio de Educación incluyó además de indicadores de cobertura algunos indicadores que se aproximan a medir la calidad del servicio (ej.: nivel de logro en matemática y en lectura). 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 2020 el costo promedio de cada día de seguridad perimetral al binomio presidencial y su familia sería de Q.51,913; y cada uno de los doce informes del Organismo Ejecutivo con sus logros en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción costaría, en promedio, el equivalente a Q.872,913. En el caso del Ministerio de la Defensa Nacional se comparan los costos promedio de las actividades del programa 11 “Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial”, por ser el de mayor asignación presupuestaria, entre el proyecto 2020 y el presupuesto aprobado 2019. En el caso de las operaciones terrestres pasaríamos de un costo

promedio de Q.5,810 a Q.4,664 por evento; para las operaciones aéreas de un costo promedio de Q.14,664 a Q.28,907 por evento; y para las operaciones marítimas de un costo promedio de Q.5,375 a Q.1,794. Según el presupuesto aprobado en 2019 se lograrían las metas con Q.997.8 millones y las propuestas para 2020 requerirán Q.1,161.3 millones según el proyecto de presupuesto 2020. Sin embargo, el presupuesto vigente a septiembre de 2019 era de Q.1,089.0 millones e implicó modificaciones presupuestarias para incluir en el caso de la defensa del espacio aéreo la compra de un avión bimotor que costó Q.73.6 millones; y en el caso de la defensa de las aguas jurisdiccionales una ampliación presupuestaria de Q.93.0 millones para transferencias a gobiernos extranjeros (en este caso al de Colombia ya se le han hecho cuatro aportes por Q.82.5 millones) pero se redujo el presupuesto para equipo militar y de seguridad en Q.143.0 millones. Por lo tanto, 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, la identificación de compras importantes, y además un análisis sobre la efectividad de los distintos programas en relación con los resultados institucionales y estratégicos.

En términos generales se puede concluir que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, que es una parte aún parcial de asignaciones presupuestarias a nivel de programas en las que hay algún tipo de alineamiento con las Prioridades Nacionales de Desarrollo, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas.

Finalmente, se destaca que el Ministerio de Finanzas Públicas continuó promoviendo una serie de reuniones informativas en lo que ha denominado “Presupuesto Abierto”. Se considera que ha sido un ejercicio progresivamente útil pero en el futuro debiera iniciarse con discusiones técnicas centradas en la planificación a partir de los marcos conceptuales de las cadenas de resultados y 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 que en estos ejercicios se fijen las prioridades programáticas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación presentó una propuesta de ampliación presupuestaria de Q.3,168.99 millones respecto al presupuesto vigente 2019 pero en el proyecto enviado al Congreso de la República la ampliación solicitada es de Q.1,010.1 millones.

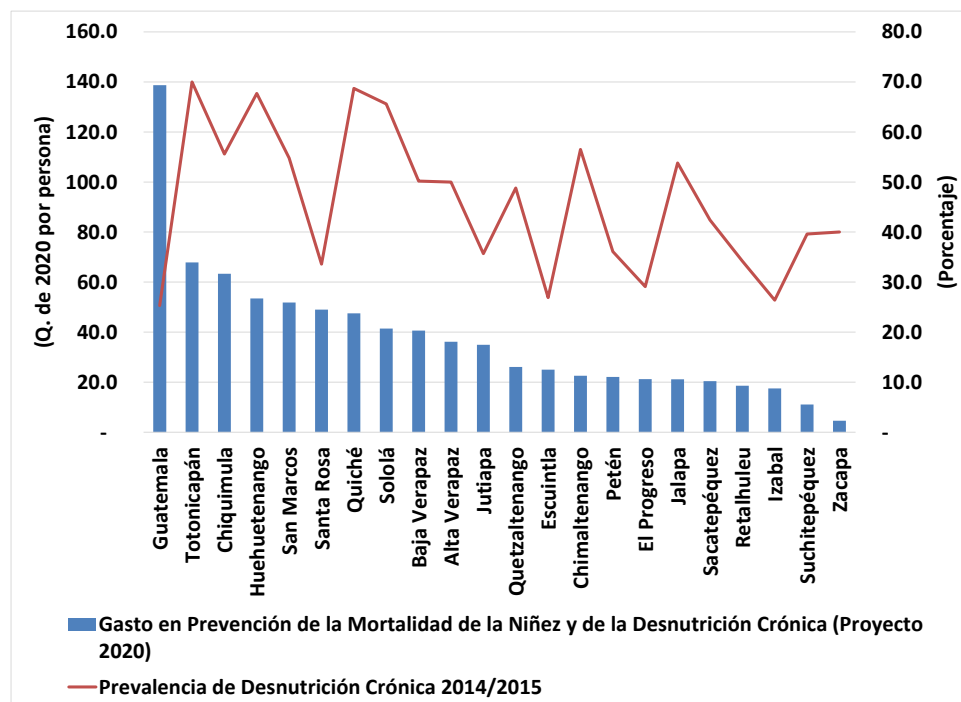
A manera de ejemplo se encontró que la correlación entre el gasto per cápita propuesto para el ejercicio fiscal 2020 en el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica por departamento y la prevalencia de la desnutrición crónica era 0.11; es decir, no se asignan más recursos a los departamentos con mayores brechas (ver



¡Marcando el rumbo!

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 2020, y Proyecciones de población del INE.

3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto

En el Cuadro 5 se presenta la evolución reciente de las variables macroeconómicas asociadas al Proyecto de Presupuesto junto con sus proyecciones 2019-2024. El comportamiento de las principales variables macroeconómicas corresponde al escenario bajo del trabajo realizado por el Banco de Guatemala que ha mantenido hasta septiembre del año en curso aunque señalando que *“Las proyecciones de crecimiento económico a nivel mundial continúan siendo favorables tanto para 2019 como para 2020, aunque privan los riesgos a la baja”*.

Cuadro 5. Principales variables macroeconómicas

Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB real (millones de quetzales)	231,118.2	240,686.6	248,129.8	254,979.0	262,998.2	E: 270,956.3	E: 280,084.4	E: 290,038.0	E: 300,635.7	E: 311,921.2	E: 323,942.3
Variación (%)	4.2	4.1	3.1	2.8	3.1	3.0	3.4	3.6	3.7	3.8	3.9
PIB nominal (millones de quetzales)	454,052.8	488,128.2	521,836.9	555,648.8	589,959.8	P: 631,935.1	E: 678,985.7	E: 731,240.1	E: 788,277.2	E: 850,551.2	E: 918,595.5
Variación (%)	7.3	7.5	6.9	6.5	6.2 (7.2)	7.1	7.4	7.7	7.8	7.9	8.0
Importaciones CIF (variación)	4.4	-3.5	-3.6	8.2	7.0	E: 5.0	E: 6.5	E: 7.0	E: 7.0	E: 7.0	E: 7.0
Exportaciones FOB (variación)	7.8	-1.2	-2.1	5.1	-0.1	E: 1.0	E: 6.0	E: 6.5	E: 7.0	E: 7.0	E: 7.0
Inflación (%)	3.0	3.1	4.2	5.7	2.3	E: 3.0	E: 3.0	E: 3.0	E: 3.0	E: 3.0	E: 3.0

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

Fuente: Estadísticas del Banco de Guatemala, Proyecciones Macroeconómicas 2018-2024 del Banco de Guatemala (agosto 2019), y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Cabe destacar que según el último informe del Fondo Monetario Internacional de las Perspectivas de la Economía Mundial de octubre de 2019 *“El crecimiento proyectado para 2019, de 3,0%, es el más débil desde el año 2009 ... la proyección de crecimiento de 2019 es 0,3 puntos porcentuales menor que la contemplada en la edición de abril de 2019 ... Se prevé que el respaldo ininterrumpido de la política macroeconómica en las grandes economías y la estabilización proyectada en algunas economías de mercados emergentes que soportan tensiones empujen el crecimiento mundial ligeramente al alza en lo que resta de 2019 y a comienzos de 2020, con lo cual el crecimiento mundial proyectado ascendería a 3,4% en 2020. La revisión a la baja de los pronósticos de 0,2 puntos porcentuales en 2020 en relación con el informe WEO de abril de 2019 en gran medida refleja el hecho de que los aranceles han aumentado y le están costando a la economía mundial ... La economía mundial enfrenta difíciles vientos en contra en el período que abarcan los pronósticos”*.

En esta ocasión se utilizó el escenario bajo del Banco de Guatemala para respaldar el proyecto de presupuesto lo cual parece ser lo más razonable dado el contexto internacional. Sin embargo, como se señala más adelante en este informe se considera que los ingresos tributarios nuevamente se han sobre estimado. Por lo tanto, se sugiere que en futuros ejercicios de presupuesto abierto se discuta en detalle los modelos utilizados para hacer las estimaciones de los ingresos tributarios y un análisis de sensibilidad que incluya el usar cada uno de los tres escenarios que presenta el Banco de Guatemala.

4. Panorama General

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2020 asciende a Q.91,900.0 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 vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 y al ejecutado en 2018 (0.2% y 13.0%, 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 2018 pero habría una recuperación a los niveles de 2014 con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2020 (ver Gráfico 3). En cuanto a su composición se observa un leve incremento en los servicios de la deuda y una reducción del gasto de inversión (ver Gráfico 4).

Respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 implicaría un amento, en términos nominales, de Q.3,630.7 millones (crecimiento de 4.1%). La mayor parte del cambio se concentra en cuatro instituciones (Cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución del cambio presupuestario según institución

Institución	Millones de Q.	Cambio
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	1,813.5	Incremento
Servicios de la Deuda Pública	1,653.1	Incremento
Ministerio de Educación	1,010.1	Incremento
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,011.8	Reducción

Institución	Millones de Q.	Cambio
Resto de instituciones	165.7	Incremento
Total	3,630.7	Incremento

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Al analizar las diferencias a nivel de renglón presupuestario se encuentra que los principales incrementos respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 corresponderían a los siguientes renglones: Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,379.7 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.1,144.9 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.867.3 millones), Derechos escalafonarios (Q.598.3 millones), Personal permanente (Q.536.0 millones), Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.430.3 millones), Transferencias a la USAC (Q.300.0 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.289.7 millones), Mantenimiento y reparación de edificios (Q.273.7 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.254.4 millones), y Equipo militar y de seguridad (Q.209.4 millones).

Por otro lado, las principales reducciones serían las siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.613.7 millones), Otras prestaciones (Q.453.7 millones), Intereses de la deuda externa a largo plazo (Q.442.8 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.413.1 millones), Transferencias a la administración central (Q.363.9 millones), Equipo de transporte (Q.294.6 millones), Otras remuneraciones de personal temporal (Q.207.7 millones), y Otras maquinarias y equipos (Q.206.9 millones).

En el Cuadro 7 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional los incrementos señalados anteriormente y en el Cuadro 8 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional las reducciones señaladas anteriormente (entre lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto 2020 y el presupuesto vigente en agosto de 2019).

Cuadro 7. Diferencias en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	714	422	015	017	011	758	443	441	171	435	341
Presidencia de la República			2.0		-0.3				0.02		
Ministerio de Relaciones Exteriores			2.8		1.4				6.1		
Ministerio de Gobernación			541.9		25.6				8.9	-9.2	0.5
Ministerio de la Defensa Nacional			95.3		18.2				2.1		208.8
Ministerio de Finanzas Públicas			3.0		1.9				-0.8	-0.2	
Ministerio de Educación			40.3	598.4	477.1				76.8	231.3	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			190.1		15.1				28.4	4.1	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social			2.3		-0.5				-41.4	2.0	
Ministerio de Economía			-0.02		-0.2				0.5	0.03	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación			-8.4		-4.4				-8.0		
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			-2.2		-0.2				-3.4		
Ministerio de Energía y Minas			-1.9		-0.5				0.6		
Ministerio de Cultura y Deportes			3.6	-0.1	-1.2				2.0	-3.0	
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo			1.7		-1.8				1.2	0.2	
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales			-1.8		6.5				0.1		
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro		1,144.9					300.0	289.7		29.1	
Procuraduría General de la Nación			-1.0		-0.3				-0.1		
Ministerio de Desarrollo Social			-0.4		-0.5				200.6		
Servicios de la deuda pública	1,379.7					430.3					
Total	1,379.7	1,144.9	867.3	598.3	536.0	430.3	300.0	289.7	273.7	254.4	209.4

Nota: Renglón 714 = Intereses de la deuda interna a largo plazo, Renglón 422 = Jubilaciones y/o retiros, Renglón 015 = Complementos específicos al personal permanente, Renglón 017 = Derechos escalafonarios, Renglón 011 = Personal permanente, Renglón 758 = Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales, Renglón 443 = Transferencias a la USAC, Renglón 441 = Transferencias al Organismo

Judicial, Renglón 171 = Mantenimiento y reparación de edificios, Renglón 435 = Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro, y Renglón 341 = Equipo militar y de seguridad.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Cuadro 8. Diferencias en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	331	079	724	332	451	325	029	329
Presidencia de la República		-0.8				-0.9	-1.1	-0.4
Ministerio de Relaciones Exteriores					6.0	0.9	-4.5	-0.5
Ministerio de Gobernación				-20.6	-5.7	-112.6	-6.5	-18.6
Ministerio de la Defensa Nacional						-103.7	0.1	-34.1
Ministerio de Finanzas Públicas						0.3	0.3	-0.01
Ministerio de Educación		-450.4		-90.7	-0.02	-1.5		38.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social				-54.2		-13.9	-55.0	-23.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social							-0.004	-0.4
Ministerio de Economía						-2.2	-1.7	-1.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	-28.1					-13.7	-71.0	-6.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	-669.7			-236.6		-14.3	-0.9	-2.3
Ministerio de Energía y Minas						-3.3	-2.5	-0.3
Ministerio de Cultura y Deportes				-35.5	-0.02	-5.0	-12.5	-10.9
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo						-4.9	-19.4	-3.9
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales						-4.9	-16.0	-21.1
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro		-2.5			-364.1			
Procuraduría General de la Nación						-1.3	-16.9	-0.1
Ministerio de Desarrollo Social	84.0			24.6		-13.6	-0.01	-121.0
Servicios de la deuda pública			-442.8					
Total	-613.7	-453.7	-442.8	-413.1	-363.9	-294.6	-207.7	-206.9

Nota: Renglón 331 = Construcción de bienes nacionales de uso común, Renglón 079 = Otras prestaciones, Renglón 724 = Intereses de la deuda externa a largo plazo, Renglón 332 = Construcción de bienes nacionales de uso no común, Renglón 451 = Transferencias a la administración central, Renglón 325 = Equipo de transporte, Renglón 029 = Otras remuneraciones de personal temporal, y Renglón 329 = Otras maquinarias y equipos.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

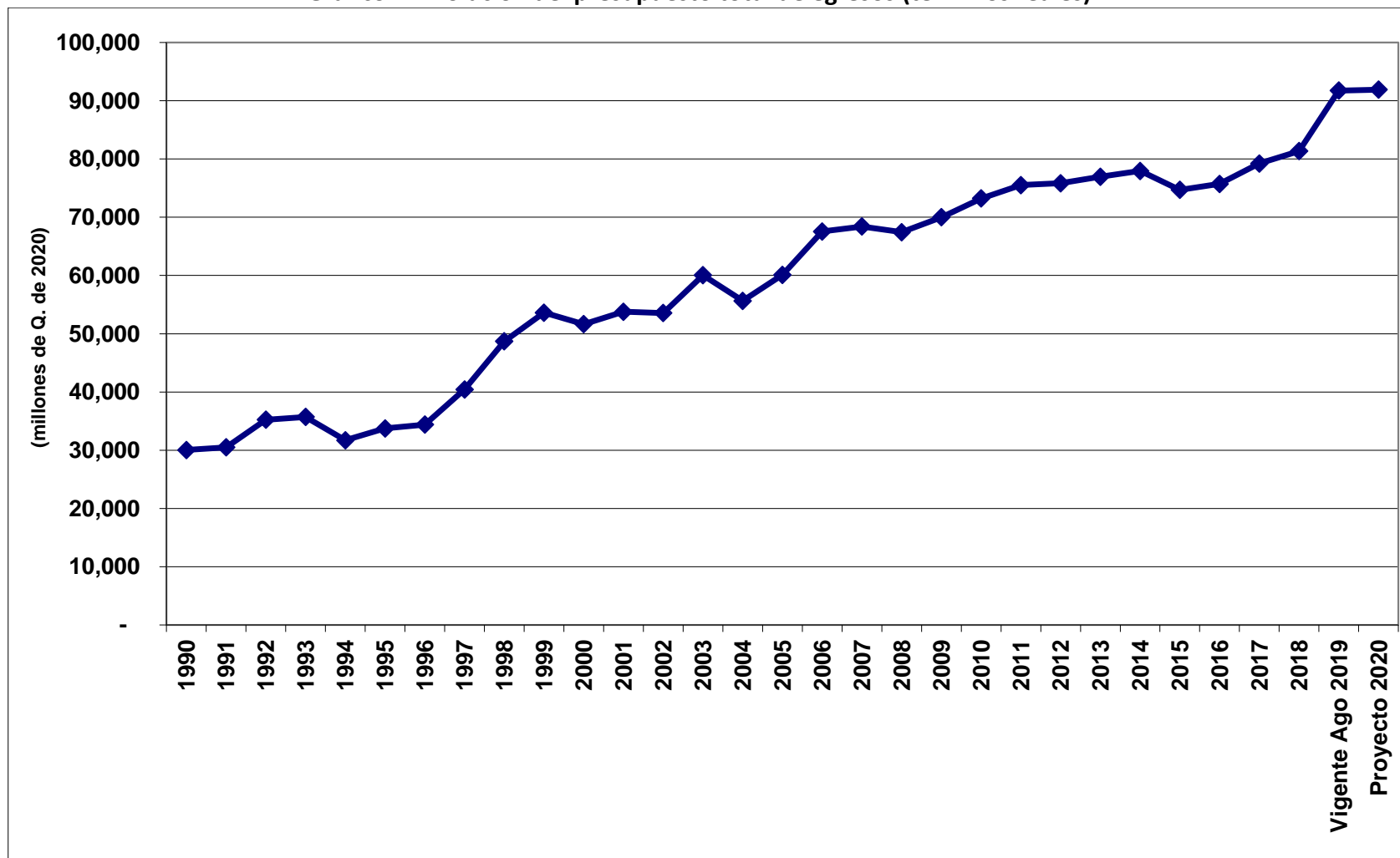
En el Cuadro 9 puede observarse la evolución histórica de la ejecución presupuestaria.

Cuadro 9. 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
2016-2018	95.2	94.5	91.0	94.4	94.0	86.1	99.0	93.3

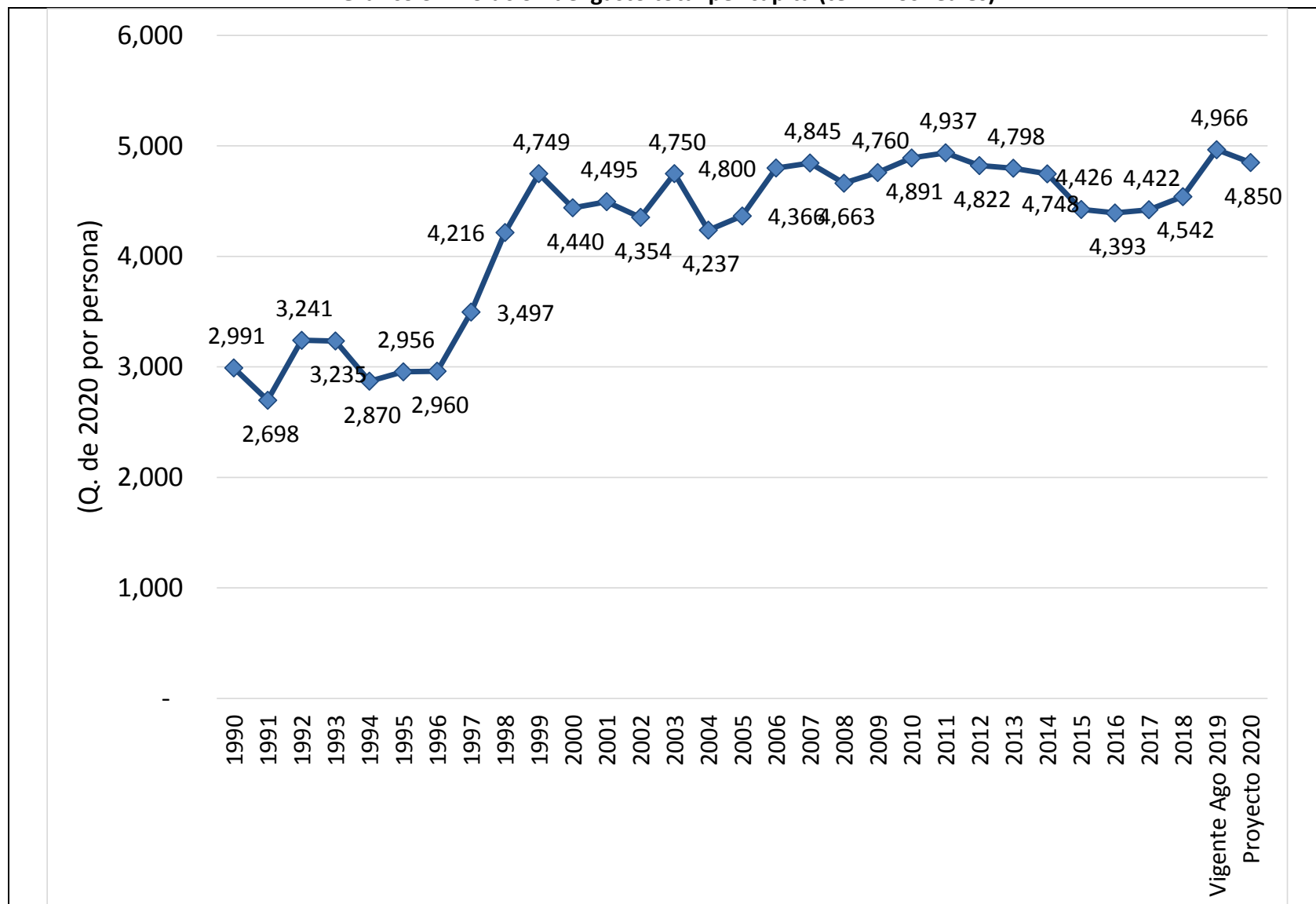
Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

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



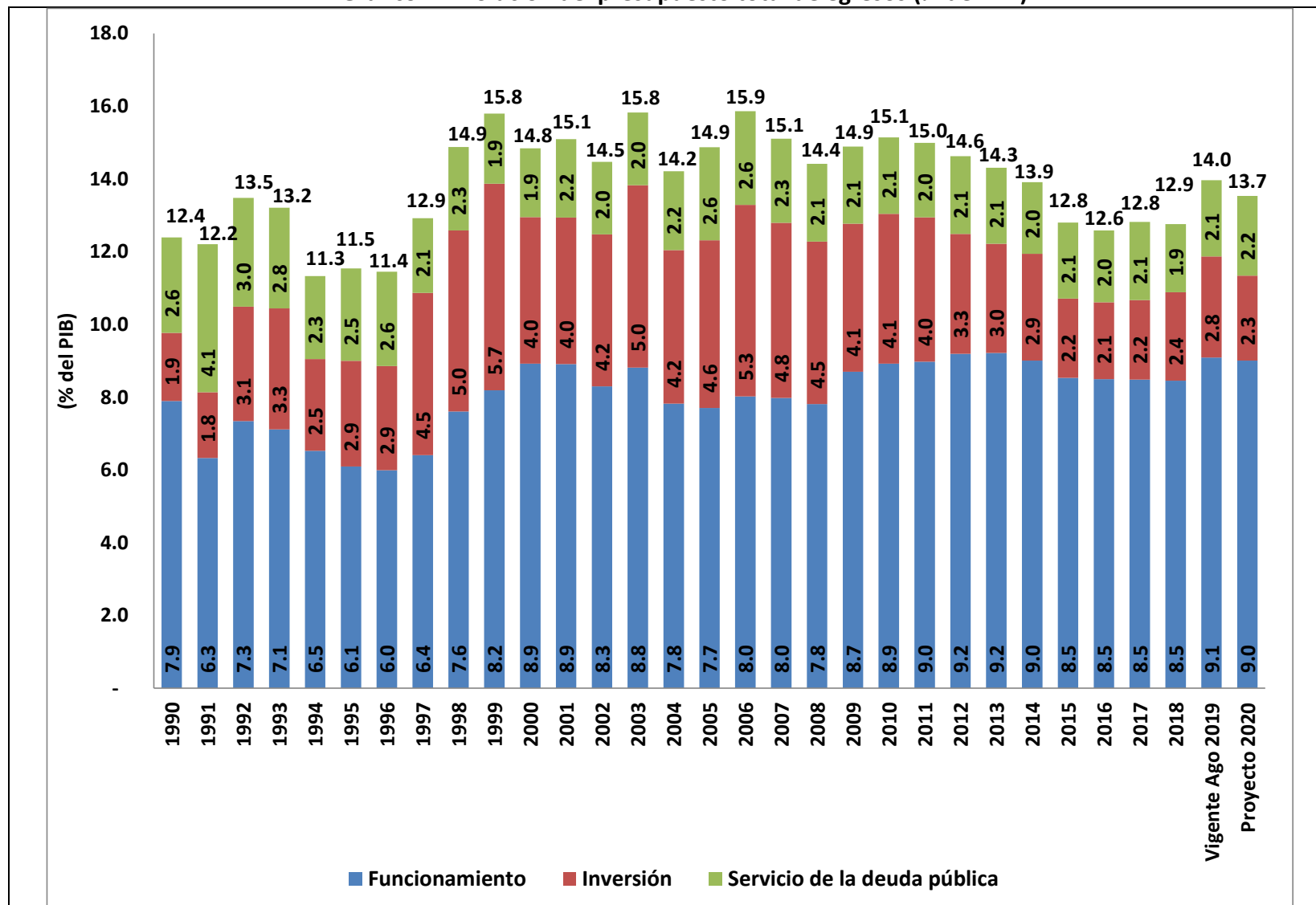
Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

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 financiera³ 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 10). En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2020 llama la atención el incremento de los gastos de consumo (particularmente en remuneraciones), y la reducción de la inversión real directa. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (47.1% en términos reales en el período 2007-2018) que los ingresos corrientes (16.0% en términos reales en el período 2007-2018). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 99.2% en 2018, y equivaldrían al 107.1% en el 2020 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que se propone un déficit corriente en el Proyecto de Presupuesto 2020 equivalente al 0.1% del PIB en lugar de un ahorro corriente mínimo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal.

Cuadro 10. Evolución de la situación financiera (en millones de quetzales de 2020)

Concepto	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Vigente Agosto 2019	Proyecto 2020
Ingresos Totales	54,331.9	58,586.9	60,276.7	62,617.0	64,442.4	63,213.7	65,793.0	66,731.7	67,372.5	71,310.6	71,318.3
Ingresos Corrientes	54,291.5	58,569.4	60,252.2	62,605.8	64,433.6	63,182.6	65,788.6	66,728.0	67,369.5	71,307.1	71,315.3
Ingresos Tributarios	50,480.1	54,701.6	56,263.9	58,900.6	60,583.4	59,444.9	62,005.5	63,057.5	63,583.2	66,552.8	67,009.0
Otros ingresos corrientes	3,811.4	3,867.8	3,988.3	3,705.2	3,850.2	3,737.7	3,783.1	3,670.5	3,786.3	4,754.3	4,306.3
Ingresos de Capital	40.4	17.5	24.5	11.2	8.9	31.2	4.4	3.7	3.0	3.5	3.0
Gasto Total	70,243.4	72,240.5	72,687.9	74,070.0	75,047.5	71,590.0	72,700.5	74,839.0	78,577.8	87,792.6	87,570.6
Gastos Corrientes	50,312.7	52,233.4	55,590.5	57,908.7	58,577.4	58,878.6	60,014.4	61,341.5	63,064.4	69,548.6	71,741.8
Gastos de Consumo	27,601.4	29,415.1	31,681.8	33,052.5	34,666.2	34,022.4	33,276.8	33,210.8	34,594.2	39,829.5	40,113.5
Remuneraciones	18,188.6	19,218.2	19,815.4	21,569.2	22,786.0	24,269.8	24,239.2	24,838.7	25,174.6	27,307.2	27,949.5
Bienes y Servicios	9,245.6	9,923.5	11,627.6	11,170.7	11,708.4	9,722.6	9,023.4	8,160.5	9,301.2	12,417.5	11,942.8
Otros gastos de consumo	167.2	273.5	238.8	312.6	171.9	30.0	14.2	211.6	118.5	104.8	221.2
Rentas de la Propiedad	7,036.4	7,287.6	7,782.0	8,228.9	7,990.9	8,962.0	8,751.6	8,794.0	9,071.1	9,747.9	10,639.0
Intereses de la deuda pública	7,015.2	7,262.9	7,745.5	8,189.7	7,947.5	8,939.6	8,728.3	8,757.1	9,033.9	9,678.5	10,576.6
Otras rentas de la propiedad	21.3	24.7	36.5	39.1	43.4	22.4	23.2	37.0	37.2	69.4	62.4
Prestaciones de la Seguridad Social	4,325.0	4,272.5	4,343.8	4,551.9	4,657.0	4,659.3	4,962.8	5,311.9	5,123.6	5,415.4	6,311.9
Transferencias Corrientes	11,349.9	11,258.2	11,783.0	12,075.4	11,263.2	11,234.8	13,023.3	14,024.7	14,275.5	14,555.8	14,677.4

³ 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 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.

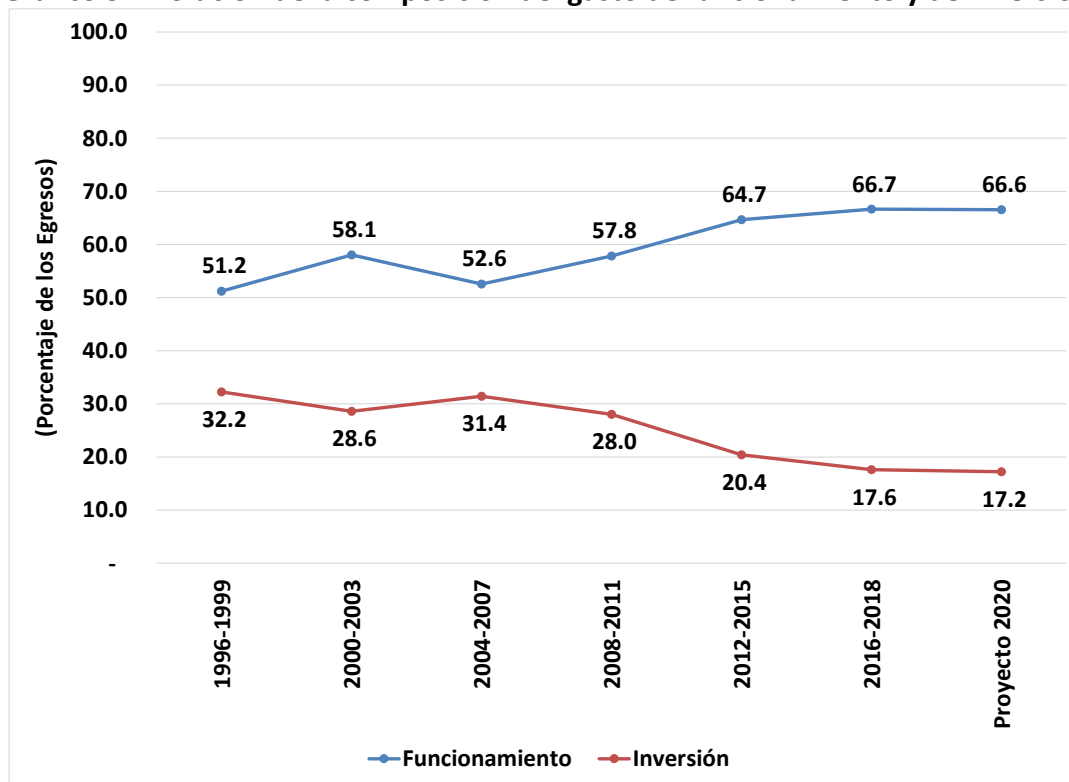
Concepto	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Vigente Agosto 2019	Proyecto 2020
Gasto de Capital	19,930.7	20,007.0	17,097.4	16,161.3	16,470.2	12,711.4	12,686.1	13,497.5	15,513.4	18,244.0	15,828.7
Inversión Real Directa	8,912.6	9,239.8	5,223.6	4,791.3	5,274.2	2,465.1	1,475.5	2,237.5	4,199.2	5,650.5	3,633.5
Transferencias de Capital	11,016.8	10,758.7	11,870.7	11,365.4	11,188.3	10,246.2	11,201.9	11,112.3	11,276.2	12,571.9	12,136.9
Inversión Financiera	1.2	8.5	3.1	4.6	7.7	0.04	8.7	57.7	37.9	21.6	58.4
Resultado Financiero (-Déficit)	(15,911.5)	(13,653.6)	(12,411.2)	(11,453.0)	(10,605.1)	(8,376.3)	(6,907.5)	(8,107.2)	(11,205.3)	(16,482.0)	(16,252.3)

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020 y Banguat.

Para el ejercicio fiscal 2020, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.16,252.3 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.16,418.4 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.17,238.0 millones y una amortización de Q.819.6 millones (Q.644.4 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.757.3 millones de variación de caja y bancos; y 3) -Q.923.5 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.2,586.4 millones (Q.261.1 millones de gobiernos extranjeros y Q.2,325.3 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q.3,509.9 millones.

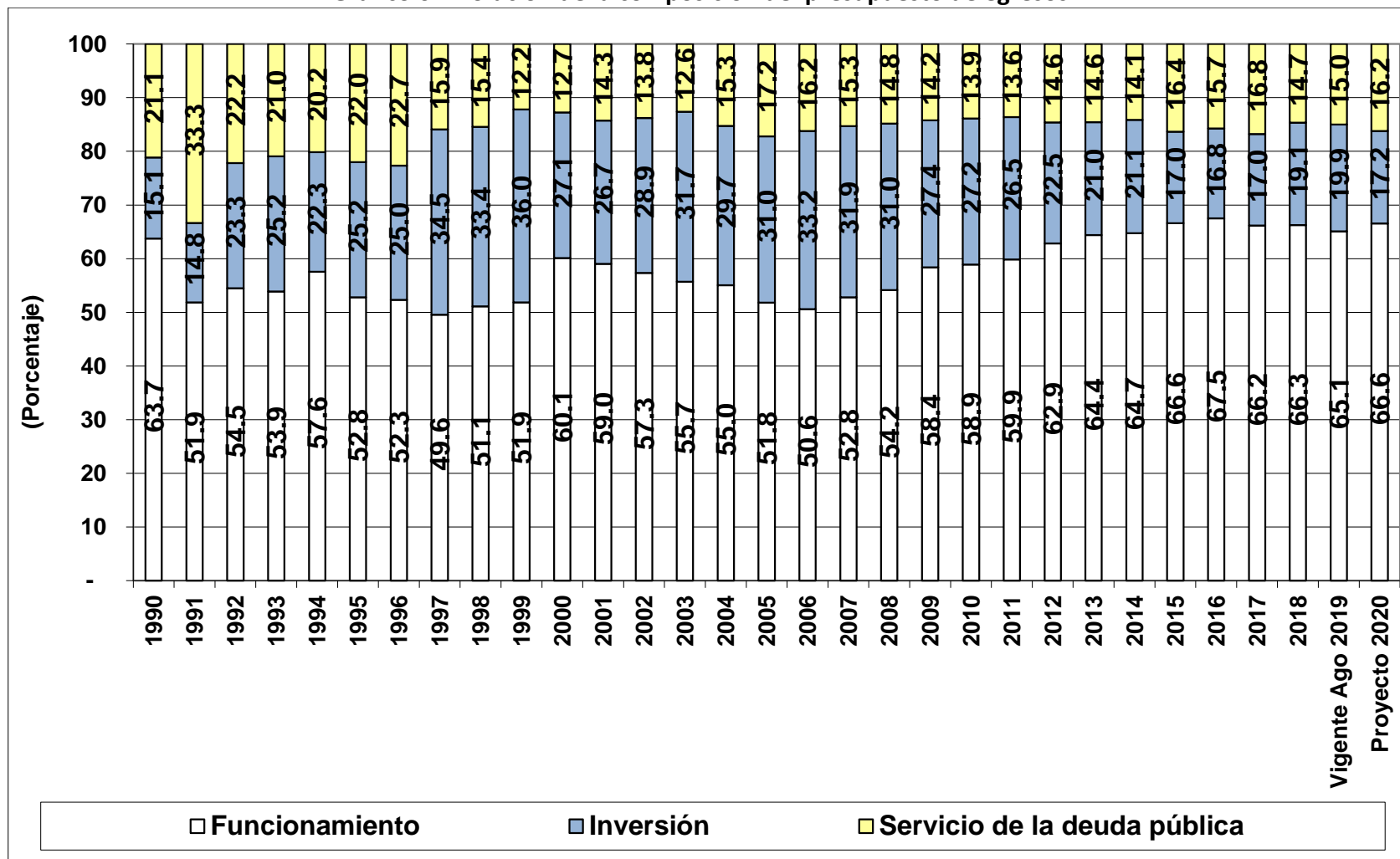
En el Gráfico 6 se puede observar el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2020, la participación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública llegaría a ser muy similar a la que se alcanzó en el 2017. Sin embargo, respecto a la composición del gasto de la administración del gobierno actual sería la inversión la que perdería mayor participación. En todo caso está claro que la inversión perdió casi 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2018 (ver Gráfico 5), y lo solicitado para inversión en 2020 implicaría un mayor deterioro del gasto de inversión; es decir, se se siguen priorizando los gastos de funcionamiento. Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto 2020 se financiarían Q.3,603.7 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos.

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.

Finalmente al comparar el articulado del presupuesto aprobado mediante el Decreto 25-2018 del Congreso de la República con el del proyecto de presupuesto se identifican entre los principales cambios los siguientes:

- Artículo 3 (Registro de ingresos propios): Se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas, para que, a través de la Tesorería Nacional, traslade de oficio a más tardar el 8 de enero de 2020, a la cuenta “Fondo Común-Cuenta Única Nacional” el 75% de los saldos de recursos de ingresos propios no presupuestados y que tengan registrado en la cuenta “Fondo Común Ingresos Privativos Tes. Nac.” al 31 de diciembre de 2019. Se exceptúan los ingresos propios por concepto de Operación Escuela.
- Artículo 12 (Transferencia de fondos): Se exceptúa de la prohibición de transferir fondos que no estén en el presupuesto 2020 cuando se trate de convenios con organismos internacionales.
- Artículo 15 (Informes de avance físico y financiamiento de préstamos externos): Se exceptúa de la obligación de presentar informes de avance físico y financiero en el caso de préstamo de Apoyo Presupuestario.
- Artículo 16 (Información estadística de líneas basales de programas presupuestarios): El INE pondrá a disposición un portal electrónico de dominio público para el seguimiento de las líneas basales.
- Artículo 17 (Fortalecimiento de información estadística): Se progama Q.20 millones para el INE para implementar instrumentos de medición de corto plazo. Además, se faculta al INE para que pueda priorizar la contratación de servicios, equipamiento y materiales y suministros a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Artículo 21 (Publicación de informes en portales web): Los informes de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables deberán ser publicados en formatos editables.
- Artículo 22 (Sistema de seguimiento de informes): El Ministerio de Finanzas Públicas deberá presentar el 31 de julio de 2020 un plan para el desarrollo de un sistema en el cual las entidades del sector público no financiero publiquen informes financieros y otros documentos que deriven del presupuesto 2020.
- Artículo 25 (Acceso a alimentos): Se prioriza la compra a través de convenios con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- Artículo 27 (Priorización en la asignación de cuotas financieras e incorporación de saldos de efectivo): La priorización de cuotas financieras para 2020 serán para el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Gobernación (esta vez no se incluyeron el OJ, INACIF, IDPP y los Consejos Departamentales de Desarrollo). Los saldos del TSE serán utilizados para cubrir gastos de la alimentación escolar.
- Artículo 30 (Acciones Estratégicas del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte): Las estructuras presupuestarias que las instituciones identifiquen para dar respuesta a las líneas estratégicas de acción del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte deberán ser validadas por el PRONACOM a más tardar el 24 de enero de 2020.
- Capítulo IV (Presupuesto Abierto): Incluye cinco artículos nuevos que ratifican compromisos ya adquiridos por el Organismo Ejecutivo y obligaría a la nueva administración a realizar talleres de presupuesto en el 2020.

- Artículo 39 (Uso del Sistema de Nómina, Registro de Servicios Personales, Estudios y/o Servicios Individuales y otros relacionados con el Recurso Humano): Se establece que las entidades que utilicen Guatenóminas lo deberán hacer para registrar los renglones 035, 036, 081 y subgrupo 18 pero exceptuando los gastos que correspondan a supervisión de obra y mantenimiento con cargo al renglón 188.
- Artículo 42 (Consulta y verificación previa a las contrataciones con cargo a los renglones de gasto códigos 011, 021, 022 y 031): Se debe determinar si las personas a contratar se encuentran como Pensionados del Régimen de Clases Pasivas del Estado. Si el contratado es pensionado activo de dicho régimen se debe dar aviso en un plazo de 5 días posterior a la aprobación del contrato respectivo a efecto que el pensionado quede en estado suspendido al iniciar la relación laboral.
- Artículo 48 (Salvos de los Consejos Departamentales de Desarrollo): Los contratos con más de 5 años que no cuenten con movimiento y los saldos que no constituyan obligaciones de pago en la cuenta corriente serán trasladados al fondo común. El Ministerio de Finanzas podrá no realizar desembolsos a los Consejos Departamentales de Desarrollo para aquellos proyectos que tengan saldos en la Cuenta Única del Tesoro y no hayan sido desembolsados los pagos correspondientes a las Unidades Ejecutoras.
- Artículo 66 (Gastos operativos de las entidades responsables de la ejecución de préstamos externos): Se faculta al Ministerio de Finanzas para que a solicitud del Ministerio de Educación realice modificaciones al Contrato de Préstamo BID-3618-GU “Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa” pero manteniendo los objetivos a financiar.
- Artículo 72 (Planes de ejecuciones anuales de préstamos externos): Se exceptúa a los préstamos en modalidad de apoyo presupuestario de la obligación de publicar su Plan Anual de Ejecución y de presentar los informes de avance correspondientes al Plan.
- Artículo 76 (Aprobación, negociación y suscripción de contratos y/o convenios de préstamos): Se aprueban las negociaciones de siete préstamos por US\$.1,253.2 millones. Este artículo afectará el nivel de endeudamiento del país y tendría un impacto en el balance presupuestal de ejercicios fiscales posteriores al 2020.
- Artículo 77 (Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones): Se aprueban las negociaciones y la suscripción ad-referéndum realizada por el Ministro de Finanzas Públicas al Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones suscrito con el Banco Mundial.
- Artículo 78 (Opiniones Técnicas para la autorización de operaciones de crédito público): Se interpreta el alcance de la opinión técnica que debe emitir la SEGEPLAN de conformidad con el artículo 67 de la Ley Orgánica del Presupuesto; el Ministerio de Finanzas en lo establecido en el artículo 79 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto; y la Junta Monetaria en lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala.
- Artículo 79 (Opiniones Técnicas): Se interpreta el alcance de la opinión técnica que debe emitir la SEGEPLAN de conformidad con el artículo 53 de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- Artículo 80 (Salvos de préstamos externos de apoyo presupuestario): Se faculta al Ministerio de Finanzas para que utilice los saldos disponibles en las cuentas secundarias de los préstamos externos de apoyo presupuestario para financiar el presupuesto 2020.
- Artículo 82 (Fortalecimiento del aprovisionamiento de Crédito Fiscal): Se faculta al Ministerio de Finanzas para realizar una emisión de Bonos del Tesoro de hasta Q.500 millones

destinados al apoyo para los compromisos de devolución del Crédito Fiscal al sector exportador. El registro de la emisión será únicamente con afectación contable.

- Artículo 83 (Supervisión o auditoría del proceso de anotación de cuenta): La supervisión del proceso de anotación en cuenta estará a cargo de la Superintendencia de Bancos. El Ministerio de Finanzas provisionará a favor de la Superintendencia un monto estimado a razón del 0.0025% anual sobre el total colocado de Bonos del Tesoro.
- Artículo 90 (Seguimiento de la inversión física y georeferencial): En contratos de ejecución de obras de infraestructura debe obligarse a las empresas contratadas a incluir las coordenadas geográficas de cada proyecto registrado en el Sistema de Información de Inversión Pública así como colocar y mantener en funcionamiento dispositivos de grabación digital para visualizar las obras a través de internet.
- Artículo 92 (Fortalecimiento de la preinversión): Se deja una asignación presupuestaria de Q.20 millones dentro del presupuesto de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro para realizar estudios de prefactibilidad, factibilidad y/o diseño final.
- Artículo 100 (Financiamiento contingente ante riesgo de desastres): Una vez que se declare Estado de Emergencia a consecuencia de un desastre natural se podrán desembolsar hasta US\$.200 millones de un préstamo con el Banco Mundial.
- Artículo 103 (Fondo emergente): Se amplía el Presupuesto 2020 hasta en Q.300 millones al declararse cualquier caso previsto en la Ley de Orden Público, o al obtenerse recursos por la activación de seguros paramétricos. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2020.
- Capítulo XI (Alianzas Público Privadas): Se incluyen cuatro artículos. Se pretende una excepción a la aprobación requerida en el párrafo 2 del artículo 62 y el literal “d” del artículo 13 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica para siete proyectos. Se obliga que en dos proyectos la presentación de la oferta económica sea mediante Puja Electrónica. También se autoriza al Ministerio de Finanzas para emitir, negociar y colocar Bonos para Infraestructura y Bienestar Económico hasta por Q:6,000 millones. Este artículo afectará el nivel de endeudamiento del país y tendría un impacto en el balance presupuestal de ejercicios fiscales posteriores al 2020.
- Artículo 119 (Sustitución de fuentes de financiamiento): Se autoriza a sustituir el equivalente de hasta US\$.125 millones del monto de la emisión de Bonos del Tesoro una vez hayan sido aprobadas las negociaciones y suscrito con el BID el Contrato de Préstamo 3786/OC-GU “Programa de Administración Tributaria y Transparencia” por US\$.250 millones.
- Artículo 121 (Saldo de Ingresos Propios de Operación Escuela): Los ingresos propios acumulados al 31 de diciembre de 2019 recaudados en concepto de Operación Escuela deben ejecutarse a través de las Organizaciones de Padres de Familia para el remozamiento de los edificios escolares públicos priorizados por el Ministerio de Educación.
- Artículo 122 (Pago de obligación exigible): Se incluyen Q.117 millones dentro del aporte al Organismo Judicial, financiados con Bonos del Tesoro, como una previsión para pagar lo resuelto en un juicio promovido por el Banque Nationale de París (BNP) Sucursal Panamá. Esto establecería un mal precedente en la materia.
- Artículo 123 (Sostenibilidad del Sistema de Clases Pasivas Civiles del Estado y Administración del Personal): Se faculta que cuando un puesto del renglón de gasto 011 quede vacante por fallecimiento, retiro o jubilación de un empleado público se pueda ocupar de manera

inmediata. Dicho procedimiento podrá ser por ascenso de personal de la misma dependencia o por nombramiento de personal contratado con cargo a los renglones 021 o 029.

- Artículo 124 (Aseguramiento de funcionalidad de Escuelas Públicas): Se brinda una excepción para que el Ministerio de Educación cancele compromisos pendientes de pago por servicios de energía eléctrica y agua potable en los renglones de gasto 111 y 112 incluyendo en dichos renglones intereses, mora y gastos de reconexión.

Por otro lado se encontró que se mantienen algunos aspectos a destacar:

- Artículo 24 (Acceso a medicamentos, productos farmacéuticos, equipo médico e insumos para atención en salud): Se establece que el Ministerio de Salud y el IGSS deben priorizar la compra o adquisición de productos medicinales y farmacéuticos, útiles menores, suministros e instrumental médico-quirúrgicos de laboratorio, mobiliario y equipo médico-sanitario y de laboratorio, a través de convenios con la OMS, la OPS, UNFPA, UNOPS y COMISCA. Están exentas del IVA las importaciones de los insumos de salud que se realicen al amparo de los convenios mencionados anteriormente. Las adquisiciones a nivel nacional podrán realizarse exclusivamente cuando se garantice menor costo, de igual calidad y plazos de por lo menos 18 meses de fecha de vencimiento contados a partir de la recepción del producto.
- Artículo 57 (Componentes de convenios de préstamos externos): Las entidades del sector público podrán programar gastos de funcionamiento con recursos de préstamos externos en los casos que los componentes establecidos en los contratos o convenios de dichos préstamos no se referan a formación bruta de capital fijo.
- Artículo 62 (Disposiciones generales para la emisión, negociación y colocación, así como para el pago del servicio de las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala): Los Bonos del Tesoro o los recursos producto de su colocación se destinarán al financiamiento de pasivos, incluyendo los intereses respectivos, y a financiar componentes de inversión. Los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en la presente Ley que financien gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dice “*No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos*”.
- Artículo 112 (Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores): Se establecen condiciones a cumplirse en toda negociación de condiciones de trabajo y pactos colectivos.
- Artículo 115 (Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos): Se amplía el presupuesto 2020 hasta en Q.1,000 millones. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2020.
- Artículo 116 (Aporte al programa de adulto mayor): Se faculta al Ministerio de Finanzas para que el financiamiento del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor se complete con los recursos que provendrán de la aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro.

Una conclusión muy clara es que se está utilizando la Ley anual del presupuesto para legislar excepciones a otras leyes como a la misma Ley Orgánica del Presupuesto, a la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, y a la Ley de Contrataciones.

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 con el argumento de que se estimó una mayor recaudación como resultado 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 entre el presupuesto aprobado y lo recaudado fue Q.1,310.7 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.

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto, entró en vigencia el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio Fiscal 2017. Esto explica que en el 2018 finalmente la recaudación logró superar el presupuesto aprobado en Q.840.8 millones. Sin embargo, si se hubiera aprobado lo propuesto en el Proyecto de Presupuesto para el 2018 la brecha hubiera sido de Q.4,176.8 millones.

En 2019 la SAT reportó que la brecha entre la meta programada y lo recaudado a julio de 2019 era de Q.1,627.2 millones. Por otro lado, en la definición de metas 2020 la SAT presentó un cierre esperado para 2019 de Q.61,588.2 millones que en comparación con los Q.64,027.7 millones que fueron aprobados implicaría una brecha de Q.2,439.5 millones. Además, cuando se presentó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 la SAT estimó un cierre para 2018 que se quedó corto de lo efectivamente recaudado en Q.1,389.6 millones. El CIEN estima, a partir del desempeño histórico reciente, que los ingresos tributarios del ejercicio fiscal 2019 podrán alcanzar entre Q.61,300.0 y Q.61,500.0 millones.

En el proyecto de presupuesto se estima que los ingresos tributarios alcanzarán en 2020 los Q.67,009.0 millones (equivalentes a 9.9% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un

"bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2020 ascienden a Q.1,500.0 millones y de pronosticar un crecimiento muy superior (8.8%) al desempeño histórico reciente (Ver Cuadro 11). Por lo tanto, el CIEN considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2020 sería en alrededor de Q.64,300.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y que sea acorde al escenario macroeconómico bajo 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. Finalmente, cabe destacar que no se cuenta con un estudio técnico del impacto que tendrá en la recaudación tributaria la "Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria" que entró en vigencia el 16 de octubre de 2019 y que hace menos creíble la meta propuesta en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2020.

Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.2,700.0 millones se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 2.8% del PIB. Además, al tomar en cuenta las posibles ampliaciones del presupuesto de los artículos 103 y 115 el déficit fiscal presupuestado podría llegar a alcanzar hasta un máximo equivalente al 3.0% 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 redujo 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). En el ejercicio fiscal 2018, el financiamiento externo neto se incrementó en 76.1% (principalmente por una reducción de las amortizaciones) y la colocación de bonos se redujo en 35.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. Hasta agosto de 2019 tampoco se han amortizado las pérdidas del Banco de Guatemala. Por lo tanto, para el próximo año podría esperarse que se financie un déficit fiscal menor al presupuestado.

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)”*.

Por otro lado, 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.1,500.0 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 11. Evolución de los ingresos tributarios (en millones de quetzales de 2020)

Rubros	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Proyecto 2020
Comercio Exterior	21,478.3	20,153.7	16,912.1	18,429.8	19,562.6	19,549.4	18,524.2	18,635.1	17,615.1	16,863.2	17,432.8	18,420.3	18,559.9	19,013.9
Impuesto al Valor Agregado (Sobre Importaciones)	16,887.8	16,317.5	13,647.3	14,992.5	16,124.2	16,513.0	16,026.3	16,113.3	15,036.5	14,185.6	14,702.0	15,636.6	15,864.6	16,252.7
Derechos Arancelarios	4,590.5	3,836.2	3,264.7	3,437.3	3,438.3	3,036.4	2,497.9	2,521.7	2,578.6	2,677.6	2,730.8	2,783.7	2,695.3	2,761.2
Internos	31,300.0	30,266.8	30,396.1	30,725.9	33,286.1	35,025.4	38,967.6	40,874.0	41,248.7	45,014.6	45,060.6	44,476.8	44,790.2	47,321.7
Impuesto Sobre la Renta (Incluye empresas y personas naturales)	11,411.3	11,619.5	10,988.2	11,241.5	13,662.1	13,921.9	16,243.1	17,534.0	16,289.2	19,018.5	18,140.4	17,546.4	17,662.9	18,172.3
Impuesto de Solidaridad (Incluye IEMA & IETAAP)	3,556.0	3,708.5	3,826.6	3,739.3	3,574.7	3,743.8	4,148.2	4,371.6	4,670.2	4,694.5	4,879.5	5,032.0	5,072.4	5,168.6
Impuesto Sobre el Patrimonio	25.1	25.1	14.5	15.4	19.2	12.0	14.6	19.3	25.4	27.4	33.6	30.4	33.5	34.4
Impuesto al Valor Agregado (sobre bienes y servicios)	9,709.6	9,215.6	9,272.2	9,658.8	10,311.7	10,966.0	11,779.2	12,456.3	12,780.6	13,727.2	14,429.1	14,333.7	14,375.9	14,817.8
Impuesto Sobre Distribución de Bebidas	738.0	690.5	664.1	692.7	710.9	728.4	749.5	776.6	848.1	858.5	844.9	854.1	864.4	856.3
Impuesto al Tabaco y sus productos	614.4	541.1	518.8	503.3	352.1	410.5	489.7	499.1	440.7	420.4	387.0	364.3	366.2	362.8
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	3,541.2	3,063.5	3,334.0	3,163.0	2,885.6	2,763.5	2,920.5	3,017.1	3,465.2	3,683.2	3,667.1	3,693.1	3,739.6	3,704.5
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	201.7	165.7	150.6	143.2	141.3	134.5	127.0	124.0	372.4	135.0	126.8	133.2	138.6	137.3
Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado	677.9	595.0	907.9	829.9	865.7	1,152.8	546.0	442.6	402.2	426.6	565.1	500.3	491.8	506.4
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	610.8	634.7	713.6	733.3	757.9	753.1	1,062.4	706.4	857.2	901.9	918.8	952.3	995.2	985.9
IPRIMA	-	-	-	-	-	434.4	882.4	921.9	1,092.2	1,114.9	1,060.0	1,029.6	1,042.6	1,068.1
Otros	214.0	7.5	5.4	5.4	4.9	4.6	4.9	5.0	5.3	6.6	8.3	7.3	7.4	7.3
Otros directos e indirectos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,500.0
Otras Instituciones	1,781.9	2,301.4	1,249.2	1,324.4	1,852.9	1,689.1	1,408.8	1,074.4	581.1	494.0	564.1	686.1	666.7	673.4
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	1,385.8	1,941.2	904.8	998.7	1,554.9	1,384.5	1,103.9	764.0	267.3	171.6	230.1	348.9	335.5	332.4
Salida del País	396.0	360.2	344.4	325.7	298.0	304.6	304.9	310.4	313.8	322.4	334.0	337.2	331.2	341.0
Total de Ingresos Tributarios Netos	54,560.2	52,721.9	48,557.3	50,480.1	54,701.6	56,263.9	58,900.6	60,583.4	59,444.9	62,371.9	63,057.5	63,583.2	64,016.8	67,009.0

* Cierre estimado por la SAT del ejercicio fiscal 2019.

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

El 83.2% de los otros ingresos corrientes estimados en el Proyecto de Presupuesto 2020 corresponden a la contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas (59.6%), venta de servicios (9.2%), tasas (5.9%), derechos (4.6%), y dividendos y utilidades (3.9%) como puede observarse en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Evolución de otros ingresos corrientes (en millones de quetzales de 2020)

Otros ingresos corrientes	Ejecutado 2009	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Proyecto 2020
Contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas	1,378.4	1,524.0	1,619.1	1,643.0	1,782.9	1,960.0	1,932.5	2,276.7	2,054.4	2,073.0	2,567.5
Venta de servicios	276.7	347.0	378.1	365.7	381.5	366.2	379.8	440.7	429.3	390.4	394.8
Tasas	220.4	249.0	255.6	257.2	267.3	271.8	263.3	263.6	251.3	308.5	252.6
Donación de organismos e instituciones internacionales	46.2	68.9	161.7	93.2	88.5	150.2	63.1	39.0	48.1	136.7	132.0
Dividendos y utilidades	199.5	297.6	152.3	396.8	127.9	175.0	331.0	56.9	121.3	172.4	168.5
Derechos	194.9	190.5	191.9	190.7	180.9	190.0	209.5	201.1	185.1	208.4	198.6
Otros ingresos no tributarios	99.4	130.6	199.3	119.3	122.7	263.4	142.8	115.3	138.1	144.7	170.8
Donación de gobiernos extranjeros	701.2	537.1	613.9	441.5	401.4	71.0	61.8	36.0	110.2	75.9	140.2
Multas	23.4	21.1	18.2	48.8	57.0	61.2	60.5	53.7	54.3	47.5	45.9
Intereses	30.5	36.5	24.7	53.8	50.5	47.6	51.8	38.0	58.2	41.1	55.6
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	73.8	97.1	99.0	84.8	71.6	70.8	67.0	60.9	66.6	67.2	65.4
Venta de bienes	81.7	73.1	81.5	123.3	62.9	61.8	43.8	49.4	39.2	42.6	34.5
Aporte patronal para clases pasivas	28.8	28.0	29.5	30.4	31.6	35.5	41.0	43.3	40.9	45.5	40.4
Transferencias del sector privado	5.3	190.9	21.5	120.6	54.8	104.2	67.0	85.1	59.9	9.2	18.1
Arrendamiento de tierras y terrenos	9.0	11.0	10.8	9.4	13.5	13.7	13.9	12.8	13.0	12.2	13.5
Derechos sobre bienes intangibles	7.4	8.0	9.7	9.5	8.8	7.7	7.6	5.9	-	-	6.5
Intereses por moras	3.3	0.8	0.1	0.3	1.3	0.3	1.2	3.5	0.01	0.02	0.6
Transferencias del sector público	-	-	0.9	-	-	-	-	1.2	0.6	11.0	0.9
Total	3,379.7	3,811.4	3,867.8	3,988.3	3,705.2	3,850.2	3,737.7	3,783.1	3,670.5	3,786.1	4,306.3

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020 y Banguat.

En el Proyecto de Presupuesto 2020 se identifican Q.1.7 millones de donaciones externas en gestión y no se especifican los montos de contrapartida que requiere cada donación. En todo caso el 93.7% de las donaciones externas corresponde a cinco fuentes (BID, KfW, Comunidad Económica Europea, Fondo Mundial, y Gobierno de España) como puede observarse en el Cuadro 13. 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%), en el ejercicio fiscal 2017 se aprobaron Q.573.8 millones y se ejecutaron Q.92.5 millones (16.1%), y en el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron Q.573.8 millones y se ejecutaron Q.211.0 millones (36.8%).

Cuadro 13. Donaciones externas Proyecto 2020 (en millones de quetzales)

Agencia financiera o país	Monto
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	88.0
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	52.1
Comunidad Económica Europea (UE)	47.0
Fondo Mundial	39.5
Gobierno de España	28.4
Gobierno de la República de China (Taiwán)	10.2
BCIE	4.0
Donantes varios en gestión	1.7
Gobierno de Suecia	0.8
BIRF	0.5
Total	272.2

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.2,586.4 millones corresponden a préstamos externos (el 97.7% en el BID, BCIE, JICA y BIRF); que Q.757.3 millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.17,238.0 millones serán destinados a financiar: el pago de servicios de la deuda pública (Q.12,071.8 millones que incluyen Q.644.4 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala⁴); Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Q.2,701.8 millones que incluyen Q.1,510.0 millones para las Clases Pasivas Civiles del Estado, Q.136.6 millones para programas de incentivos forestales, Q.226.0 millones al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, Q.117.0 millones al Organismo Judicial, entre otros); aporte para el Programa del Adulto Mayor (Q.300.0 millones); Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.800.0 millones); Salud Pública y Asistencia Social (Q.398.2 millones); Gobernación (Q.200.0 millones), Defensa Nacional (Q.279.2 millones), Desarrollo Social (Q.400.0 millones) y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (Q.87.0 millones) (ver Cuadro 14).

Cuadro 14. Fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal 2020 (en millones de quetzales)

Concepto	Monto
Desembolsos de préstamos externos	2,586.4
<i>BID</i>	<i>1,665.4</i>
<i>BCIE</i>	<i>465.3</i>
<i>JICA</i>	<i>203.2</i>
<i>BIRF</i>	<i>192.7</i>
<i>KfW</i>	<i>57.9</i>
<i>OPEP</i>	<i>1.0</i>

⁴ Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2019 se aprobaron Q.699.5 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala pero a la fecha no se ha ejecutado nada.

Concepto	Monto
<i>FIDA</i>	<i>1.0</i>
Colocación de bonos del Tesoro	17,238.0
Saldos de caja	757.3
<i>Saldo de caja de bonos internos</i>	<i>205.0</i>
<i>Saldo de fondos propios de varias instituciones</i>	<i>226.3</i>
<i>Saldo de colocaciones externas</i>	<i>320.0</i>
<i>Saldos de caja de ingresos corrientes</i>	<i>6</i>
Total	20,581.7

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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.1,607.8 millones que equivalen al 62.2% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos (ver Cuadro 15).

Cuadro 15. Préstamos en gestión (en millones de quetzales)

Préstamos en gestión	Destino	Monto desembolso
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	200.0
BCIE-2181 - Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia	Ministerio de Gobernación, y Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	144.5
BCIE 2230 - Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento Hospitalario	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12.6
BID-3786-OC-GU - Programa de Administración Tributaria y Transparencia	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, y Servicios de la Deuda Pública	1,000.0
BID-3849/OC-GU - Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	100.0
BID-4791/OC-GU - Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud (PRORISS)	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	13.1
BID 4746/OC-GU - Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	137.6
Total		1,607.8

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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)⁵, 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 16 se muestra la evolución de la rigidez presupuestaria para el período 2005-2018 que se refleja en los ingresos comprometidos y cuyo monto ha oscilado en entre el 77.6% y el 89.8% de los ingresos corrientes. Para el ejercicio 2020 se financiarán aportes constitucionales por Q.7,136.4 millones, IVA-PAZ por Q.12,946.0 millones, impuestos específicos por Q.3,044.2 millones, ingresos propios por Q.1,049.1 millones, y Q.2,034.2 millones con ingresos corrientes para el servicio de la deuda pública.

Cuadro 16. Ingresos corrientes comprometidos (en porcentaje)

Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Remuneraciones	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	34.8	35.1
IVA-Paz	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	13.8	18.2

⁵ Hacia una mejor calidad del gasto: revisión del gasto público en Guatemala, mayo de 2013.

Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Aportes institucionales (1)	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	10.4	10.2
Aportes constitucionales (2)	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	10.6	10.0
Clases pasivas civiles del estado	7.3	6.8	6.4	6.7	7.6	7.3	6.7	6.8	7.0	6.9	7.1	6.9	5.7	6.7	6.7
Impuestos específicos (3)	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	3.9	4.3
Servicio de la deuda pública	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	7.1	2.9
Ingresos propios de las entidades	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	1.0	1.5
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	0.7
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	0.5	0.5	0.6	1.0	1.1	1.1	1.1	0.7	0.6	0.5	0.1	-	-	-	-
Total	84.5	80.5	77.6	83.0	86.9	84.6	80.9	83.5	85.5	86.0	89.8	87.4	87.6	89.0	89.4

(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 2020, incluye el Organismo Judicial (Q.1,285.8 millones), la Corte de Constitucionalidad (Q.64.3 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.1,607.3 millones), el Deporte Federado (Q.482.2 millones), las Municipalidades (Q.3,214.6 millones), el Deporte No Federado (Q.241.1 millones), y la Educación Física, Recreación y Deportes (Q.241.1 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 2020 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 2020
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>Q.2,061.4 millones de la fuente 21 “Ingresos tributarios IVA Paz” (Q.361.3 millones para atender 513,263 estudiantes de preprimaria y Q.1,700.1 millones para atender 2,050,800 estudiantes de primaria)</p> <p>Por lo tanto, los estudiantes de preprimaria recibirían el equivalente a Q.3.91 diarios mientras que los de primaria recibirían el equivalente a Q.4.61 diarios. Faltaría una asignación de Q.8.3 millones para los estudiantes de preprimaria para cumplir con el mínimo que establece la ley.</p>

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2020
	Artículo 46. Implementación transitoria de la asignación presupuestaria. Para la implementación del contenido del artículo 33 de la presente ley, 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.6,300.6 millones (Q.4,790.6 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.1,510.0 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.110.0 millones (Q.90.0 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.20.0 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes”)
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.162.6 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,	Q.500.0 millones en el renglón presupuestario 429 “Otras prestaciones y pensiones” (Q.300.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas” + Q.200.0 millones de la fuente 43

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2020
	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 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.	“Disminución de caja y bancos de colocaciones internas”)

En el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2020 se utiliza la fuente de ingresos corrientes para hacer una serie de aportes a distintas entidades (ver Cuadro 17).

Cuadro 17. Transferencias con fuente de ingresos corrientes

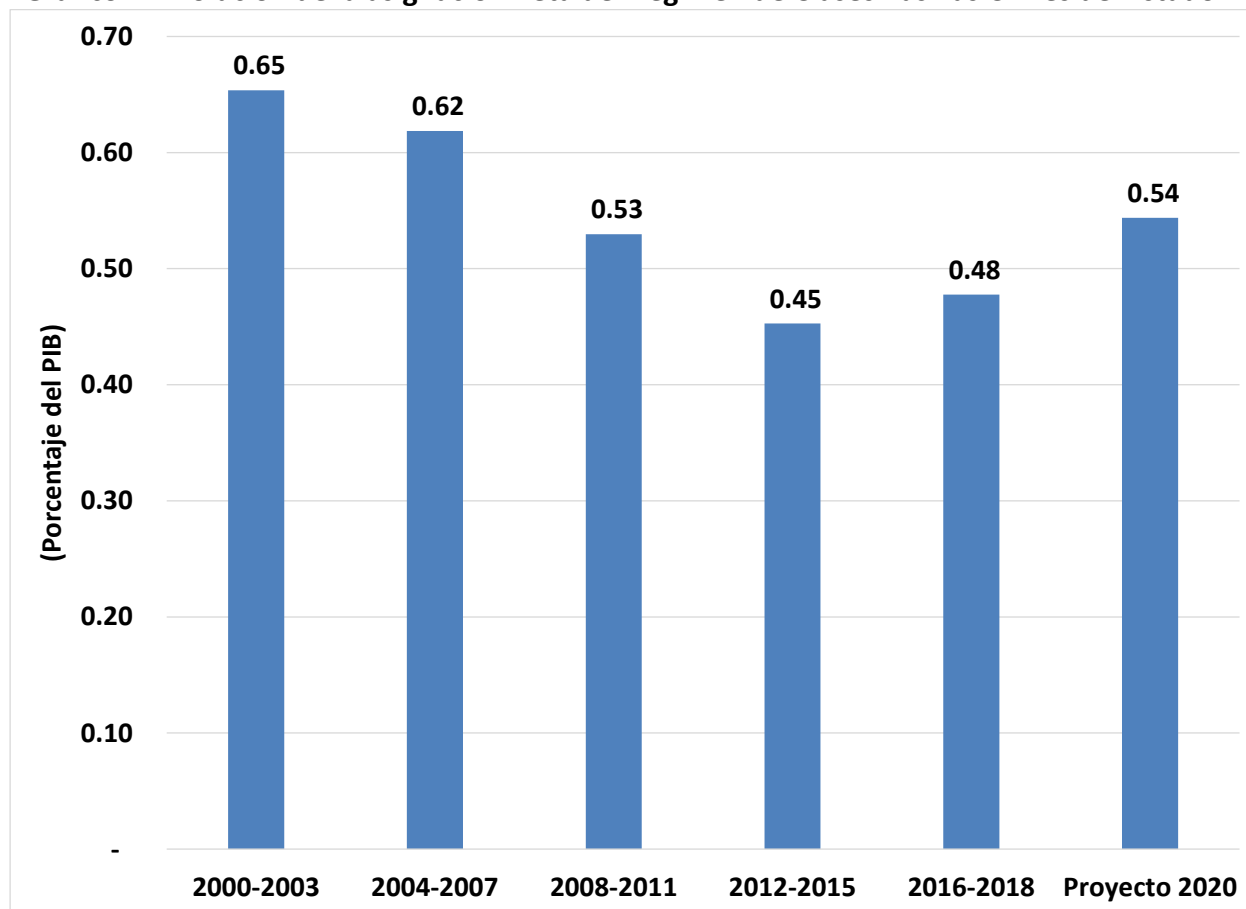
Entidad Receptora	Monto (Millones de Q.)
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	528.9
Transferencias a instituciones de enseñanza	331.6
Comité Nacional de Alfabetización	177.7
Instituto de Previsión Militar	162.6
Instituto Nacional de Estadística	104.0
Consejos Educativos y otras Organizaciones de Padres de Familia	75.3
Transferencias a instituciones sin fines de lucro	55.0
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	50.0
Transferencias a entidades descentralizadas y autónomas no financieras	49.0
Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala	35.3
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	29.8
Cooperativa Integral de Producción Feria, Responsabilidad Limitada	10.0
Empresa Portuaria Nacional de Champerico	4.6
Asociación Guatemalteca de Historia Natural	3.0

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Lo anterior ilustra una serie de aportes que se suman a los del Cuadro 16 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. Se considera necesario que se cuente con información detallada sobre lo que se pretende lograr con estos aportes tanto para instituciones que ya han recibido transferencias en el pasado como para nuevas instituciones incluídas en este proyecto de presupuesto.

Como puede verse en 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 después del período 2012-2015.

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



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020 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 “En Guatemala, el régimen de clases pasivas civiles del Estado está regulado por el Decreto No. 63-88 del Congreso de la República Guatemala. A lo largo de los años esta Ley ha tenido varias reformas, sin que se haya efectuado estudios rigurosos para determinar su sostenibilidad financiera, en detrimento de los ingresos tributarios que podrían utilizarse para gasto social o construcción de infraestructura ... La principal amenaza a que está expuesto el régimen de clases pasivas civiles del Estado es la aprobación de leyes que incrementan los montos de las pensiones u otros beneficios, sin haber realizado previamente un estudio actuarial ni un análisis presupuestario y financiero para determinar la capacidad del Estado para absorber los costos, lo que compromete el destino de ingresos”.

Finalmente llama la atención que en el apartado de riesgos fiscales se señala que *“Es importante levantar y publicar datos del censo de empleados públicos, realizado en el 2018, con lo cual se mejorarán las fichas de empleado de las bases de Guatenóminas, para poder realizar proyecciones más precisas de la cantidad de empleados que se incorporarán al plan de clases pasivas y el pasivo implícito que esto conlleva; esto de la mano con una actualización completa de las bases de datos de pensionados”*.

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 2020 asciende a Q.32,145.9 millones; es decir, el equivalente al 48.0% de los ingresos tributarios presupuestados. Debido a la práctica de incluir “bolsones” en los ingresos de los proyectos de presupuesto, el cambio del presupuesto general de ingresos ordinarios se redujo en 0.9% mientras que los ingresos tributarios se incrementarían en 2.8% al comparar los proyectos de presupuesto 2019 y 2020.

7. El Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos se incrementó en 46.2% en términos reales durante el período 2004-2018 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 40.8%. 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 10.0%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.8% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.3%); el Ministerio de Educación (16.5%); el servicio de la deuda pública (15.2%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (8.5%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.4%).

Cabe destacar que en esta ocasión no se incluyó en las consideraciones de los riesgos fiscales ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo. El Gráfico 8 muestra la evolución del porcentaje de los egresos totales ejecutados que ha implicado la masa salarial⁶, 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 anual⁷ 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 comprimida⁸”*.

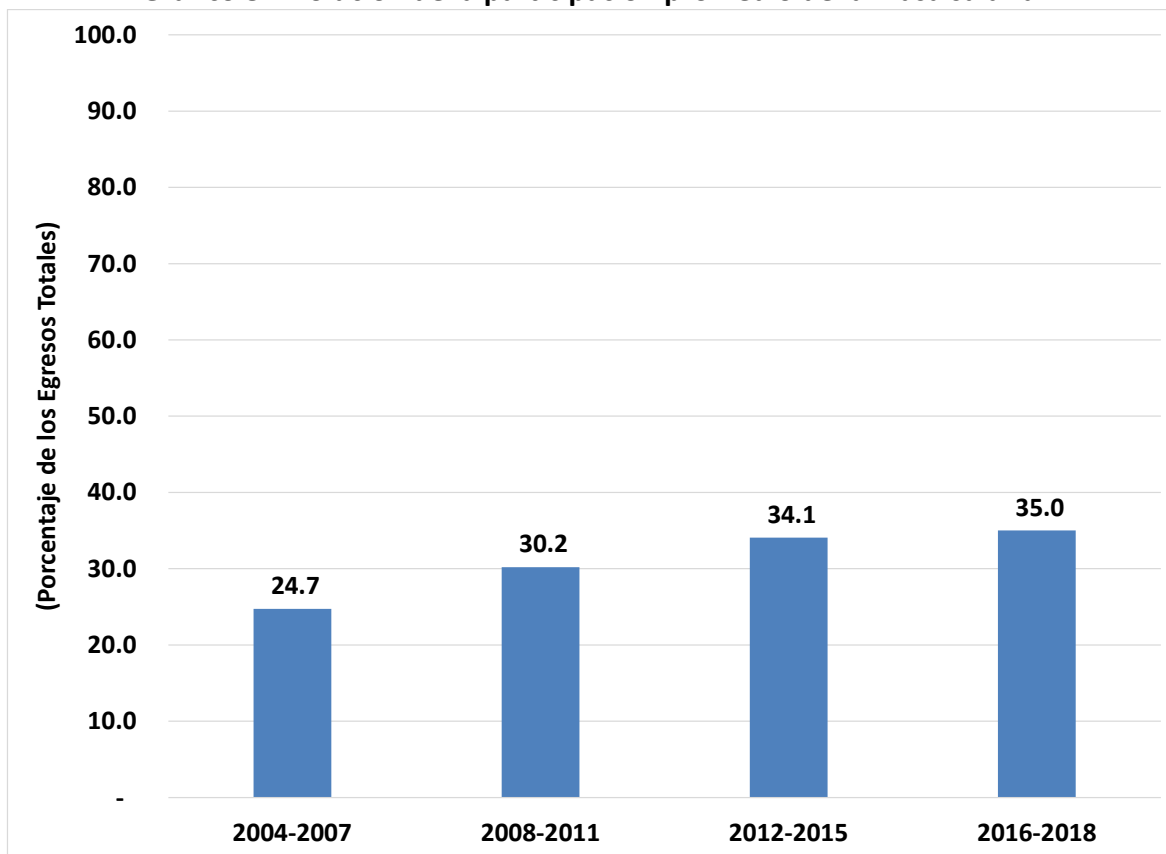
El Gráfico 9 muestra que la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios y que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.1% en el período 2016-2018.

6 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.

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

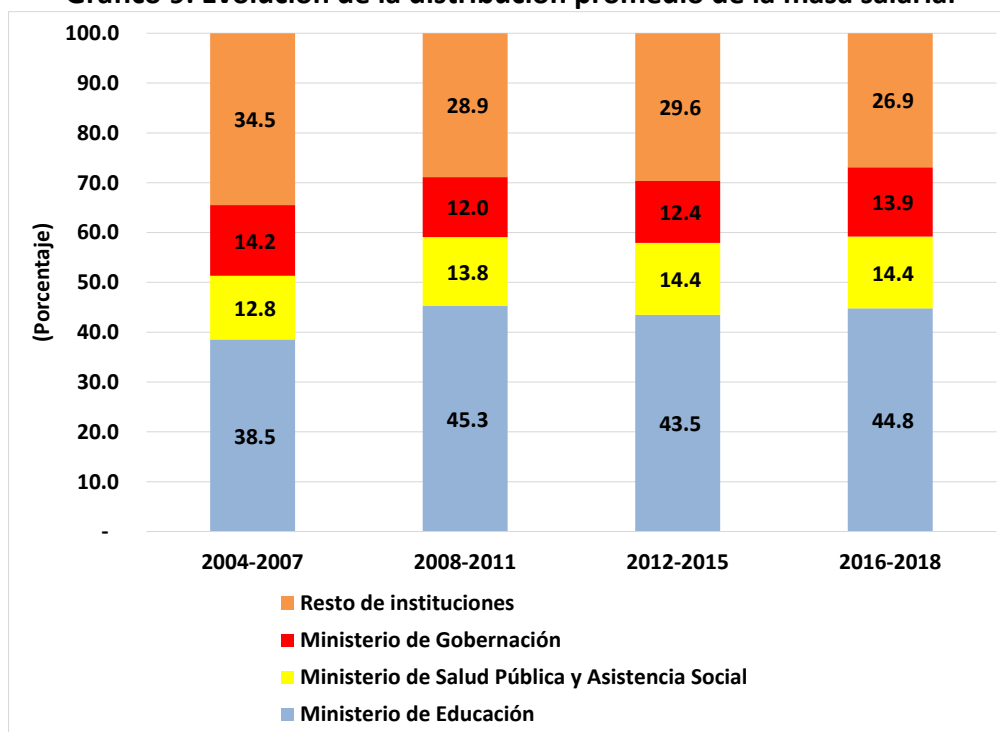
8 Una mayor compresión salarial (índice más bajo o menor distancia entre el segmento directivo y el segmento operativo/de apoyo) se asocia con mayores dificultades para atraer, retener y motivar al personal a progresar en la carrera, dado que un aumento en la responsabilidad no es compensado adecuadamente. 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 18 se muestra el incremento de la masa salarial del proyecto de presupuesto 2020 en relación al presupuesto aprobado en 2019 al pasar de Q.28,532.7 millones a Q.31,099.0 millones.

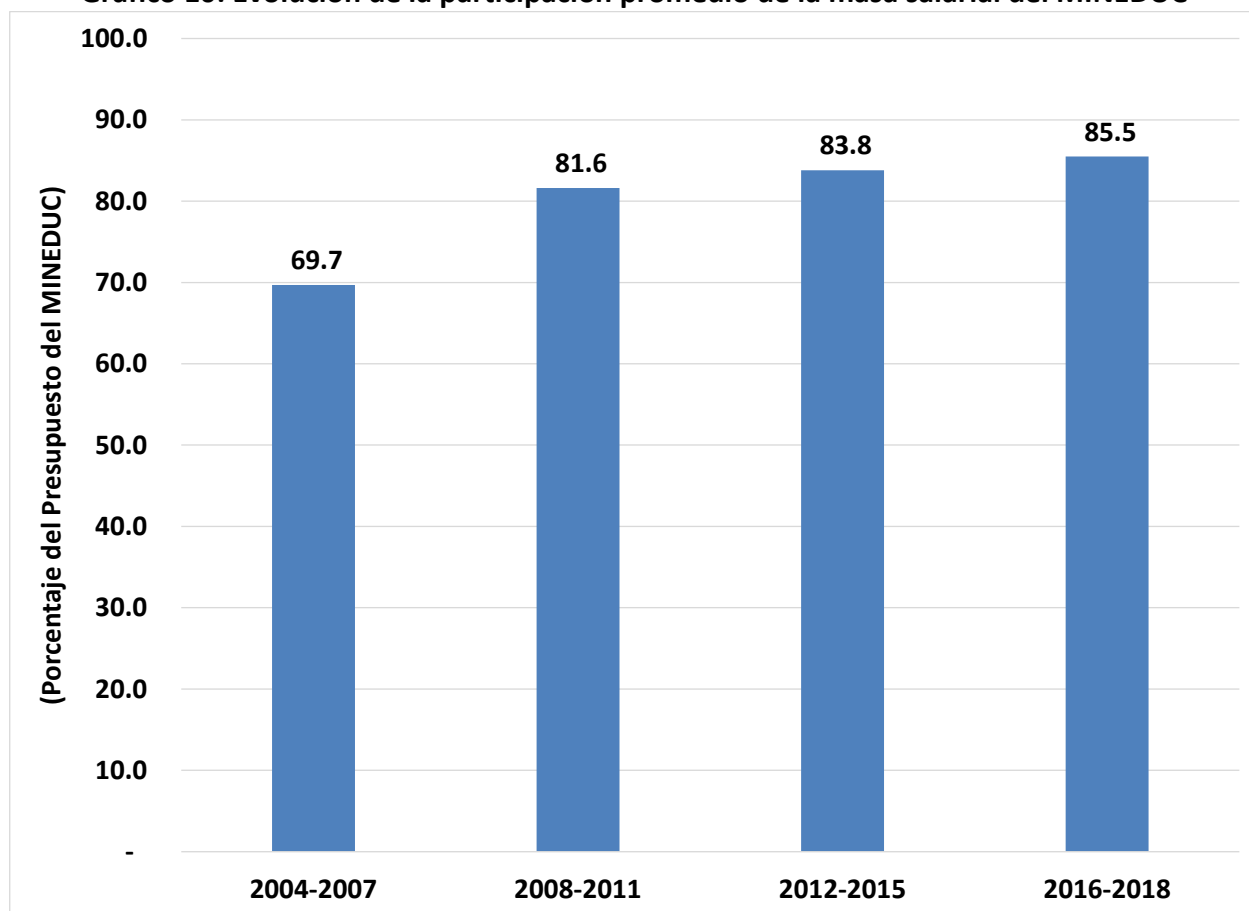
Cuadro 18. Cambio solicitado de la masa salarial (millones de Q.)

Institución	Proyecto 2020-Aprobado 2019
Presidencia de la República	10.8
Ministerio de Relaciones Exteriores	68.9
Ministerio de Gobernación	660.9
Ministerio de la Defensa Nacional	139.7
Ministerio de Finanzas Públicas	9.9
Ministerio de Educación	778.8
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	784.1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	13.3
Ministerio de Economía	33.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	-43.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	-67.9
Ministerio de Energía y Minas	1.7
Ministerio de Cultura y Deportes	4.1
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	67.6
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	30.4
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	60.8
Procuraduría General de la Nación	14.3
Ministerio de Desarrollo Social	-0.9
Total	2,566.3

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

El 30.3% del incremento sería para el Ministerio de Educación que logró gestionar un 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 85.5% 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 del Proyecto de presupuesto presentado el año pasado: *“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 19. Egresos (en millones de quetzales de 2020)

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Presidencia de la República	243.3	238.4	247.9	265.9	287.4	286.3	280.1	256.0	262.2	268.9	241.3	229.3	237.7	254.0	244.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	412.8	413.5	456.5	441.4	431.0	411.5	406.0	405.0	438.8	449.6	440.5	482.0	456.8	468.2	633.0
Ministerio de Gobernación	2,866.8	3,105.7	3,038.0	3,672.4	3,779.7	3,817.5	4,028.9	4,049.0	4,627.1	5,019.7	4,677.1	4,795.9	4,965.7	5,246.6	5,469.2
Ministerio de la Defensa Nacional	1,551.6	1,839.3	1,804.1	1,989.4	1,836.3	1,855.4	2,086.8	2,309.4	2,494.4	2,344.1	2,310.0	2,549.0	2,248.2	2,219.5	2,828.1
Ministerio de Finanzas Públicas	402.7	403.7	409.8	359.9	319.2	327.8	318.2	384.9	369.3	343.8	314.9	301.5	304.7	294.8	386.2
Ministerio de Educación	8,328.2	9,118.9	9,367.2	9,155.0	12,277.8	13,301.7	13,520.6	12,605.3	12,987.7	13,946.3	14,444.9	14,003.8	14,260.2	15,119.2	17,771.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	3,616.3	4,144.4	4,406.7	4,242.9	4,938.8	5,206.8	5,399.2	5,554.8	6,273.9	6,250.8	6,588.4	6,836.4	6,608.1	6,947.3	8,198.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	125.4	115.5	187.0	412.7	755.2	804.2	783.2	734.1	735.1	752.5	724.9	704.1	677.1	662.0	664.3
Ministerio de Economía	343.2	319.1	334.7	536.9	258.4	378.6	304.3	305.8	353.7	365.0	286.4	301.3	607.8	389.3	431.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,854.6	2,873.0	2,431.0	1,817.3	829.8	1,170.6	1,067.3	1,860.5	1,560.7	2,130.0	1,039.9	1,194.3	1,644.7	1,518.1	1,334.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,726.6	7,412.4	8,714.5	6,714.3	6,682.4	7,232.0	9,407.9	6,887.7	6,809.9	6,459.6	4,279.5	2,535.4	3,209.9	5,168.4	5,049.6
Ministerio de Energía y Minas	65.8	66.5	64.1	73.7	67.6	164.5	96.0	263.0	135.7	114.1	84.6	78.4	75.6	79.3	91.9
Ministerio de Cultura y Deportes	407.4	466.5	480.4	426.6	444.0	460.7	425.2	393.1	383.0	444.0	355.8	343.3	412.8	466.0	560.3
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	3,692.6	4,050.9	3,555.1	3,721.8	3,856.8	3,895.4	2,707.3	1,913.1	1,728.3	1,623.4	1,331.0	1,186.9	1,209.8	1,315.0	1,536.4
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	74.3	80.1	77.8	79.8	112.0	122.7	182.5	135.1	151.3	143.1	172.3	140.7	122.5	151.9	211.8
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	19,988.9	21,879.9	22,283.9	23,455.3	23,092.2	23,561.8	24,124.1	25,196.4	25,065.4	24,234.8	24,270.8	27,074.9	28,194.1	28,060.5	30,202.8
Procuraduría General de la Nación	64.0	64.5	69.7	67.2	71.2	74.7	76.3	75.9	79.5	77.3	73.7	78.5	102.1	112.8	128.8
Ministerio de Desarrollo Social	-	-	-	-	-	-	-	1,445.9	1,263.7	1,957.2	849.4	973.3	598.1	936.7	1,252.1
Servicios de la Deuda Pública	10,333.4	10,960.6	10,477.7	10,007.7	9,966.8	10,148.4	10,293.4	11,069.8	11,229.4	11,015.7	12,223.4	11,918.7	13,289.1	11,941.6	14,906.0
Total	60,097.9	67,552.9	68,406.1	67,439.9	70,007.1	73,220.7	75,507.3	75,844.8	76,949.1	77,939.8	74,708.8	75,727.7	79,225.1	81,351.3	91,900.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020 y Banguat.

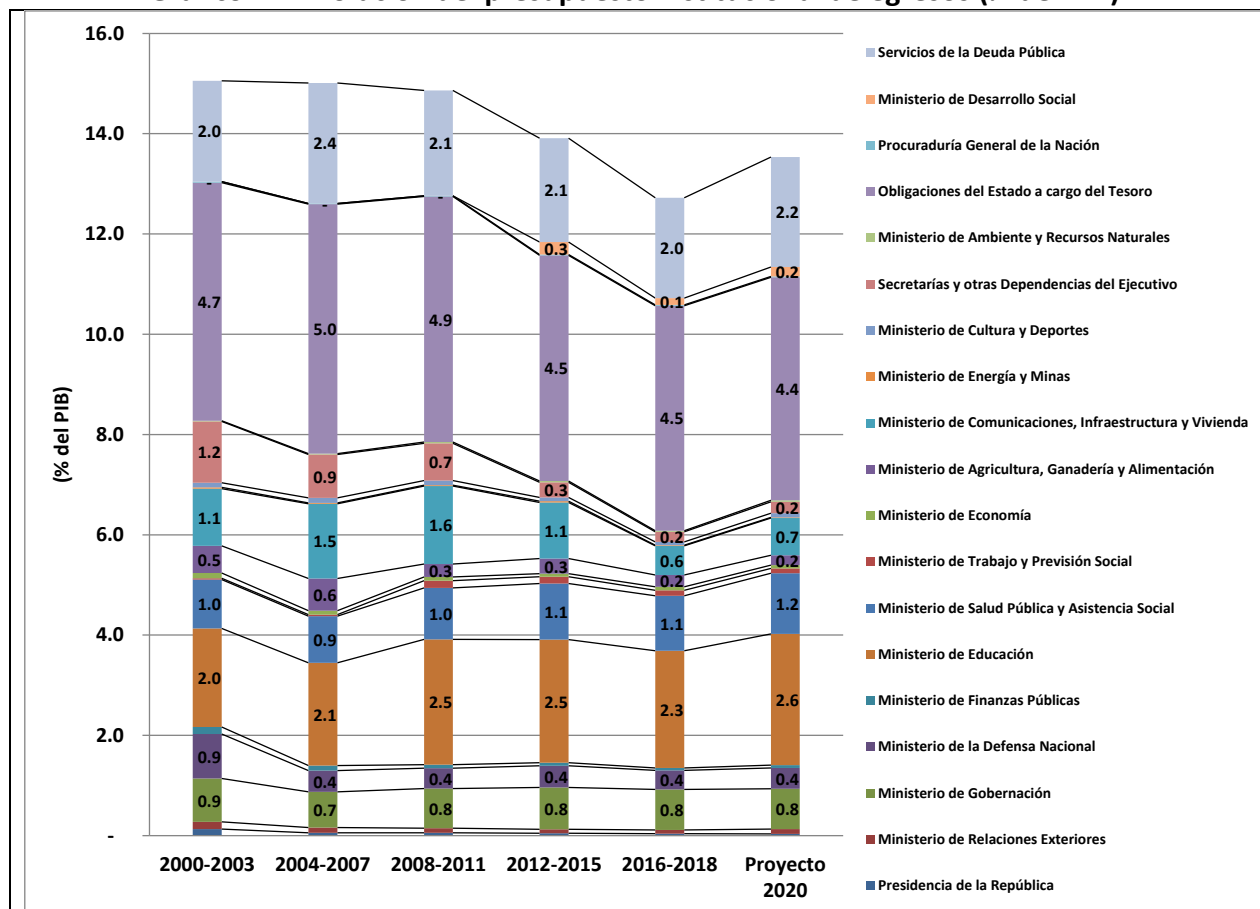
Cuadro 20. Distribución de los egresos (en porcentaje)

Institución	1997-2017	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2018	Proyecto 2020
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	0.7
Ministerio de Gobernación	5.4	4.8	5.3	6.0	6.4	6.0
Ministerio de la Defensa Nacional	3.8	2.8	2.7	3.1	3.0	3.1
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	18.4	19.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7.0	6.2	6.9	8.1	8.6	8.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.6	0.2	1.0	1.0	0.9	0.7
Ministerio de Economía	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
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	4.6	5.5
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	1.6	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	35.3	32.9
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	1.1	1.4
Servicios de la Deuda Pública	14.8	16.0	14.1	14.9	15.7	16.2
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 2020.

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 2016-2018, sería el Ministerio de Educación que aumentaría en 0.28% del PIB; y le seguirían el Servicio de la Deuda Pública con un incremento de 0.19% del PIB y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con un incremento de 0.16% del PIB. Los principales perdedores serían las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con una reducción de alrededor de 0.04% del PIB.

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

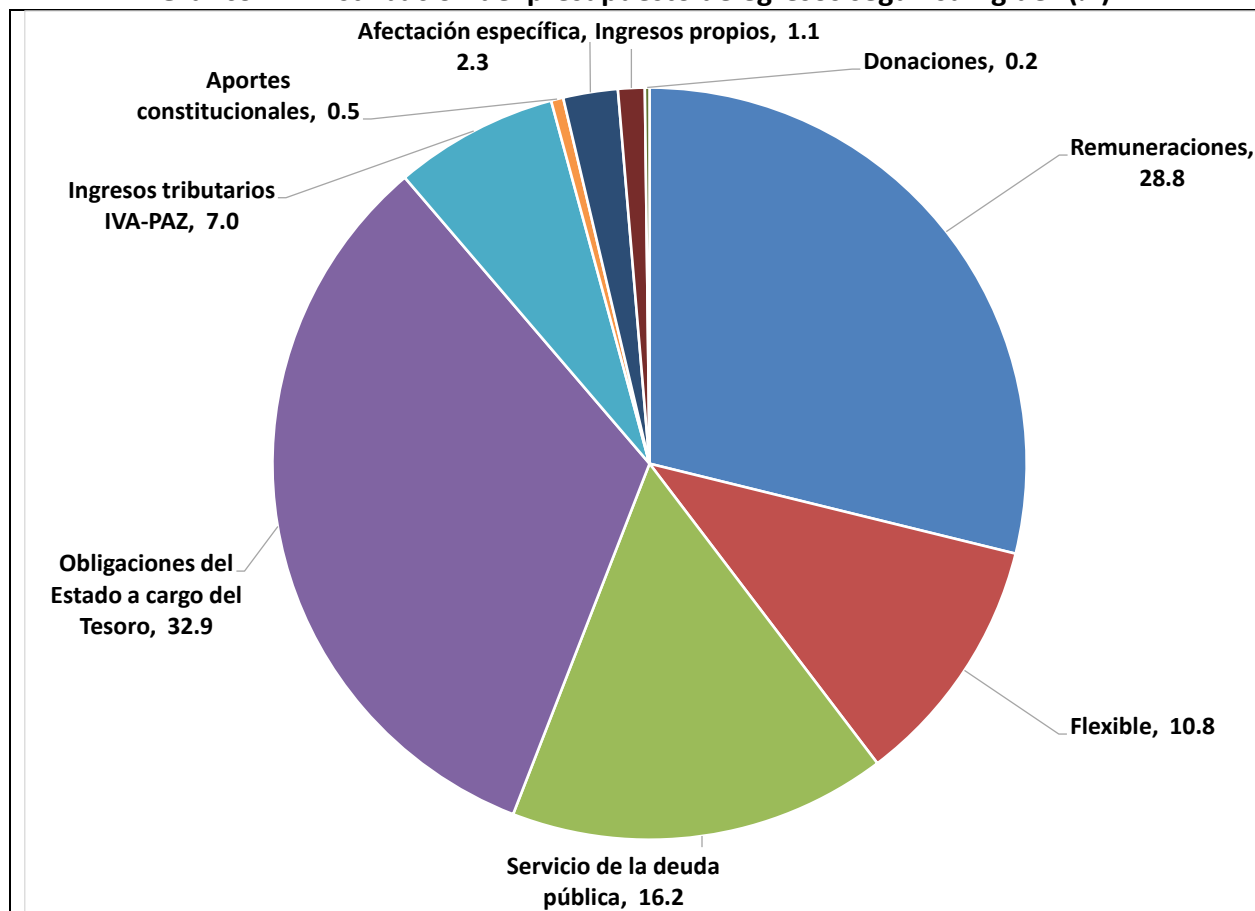


Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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 2020 con sólo un 10.8% 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 2020.

A continuación se presenta un breve análisis de la clasificación institucional donde se concentraría el 88.8% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2020 (Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 32.9%; Ministerio de Educación: 19.3%; Servicio de la Deuda Pública: 16.2%; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 8.9%; Ministerio de Gobernación: 6.0%; y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 5.5%).

7.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro

En el Cuadro 21 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 2020 propone financiar el 8.9% de los aportes y transferencias totales mediante bonos del tesoro, el 1.4% mediante préstamos externos (aunque el 77.8% 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.125.0 millones para la Procuraduría de los Derechos Humanos, Q.14.5 millones para el Parlamento Centroamericano, y Q.2.4 millones para la Corte Centroamericana de Justicia. Además, se incluyen aportes extraordinarios de Q.900.0 millones para el Organismo Judicial; Q.415.0 millones para el Ministerio Público, Q.62.5 millones para la Contraloría General de Cuentas; Q.75.0 millones para la Corte de Constitucionalidad; y Q.400.0 millones para la Universidad de San Carlos. En las transferencias al Organismo Judicial se incluyen Q.117.0 millones, financiados con Bonos del Tesoro, como una previsión para pagar lo resuelto en un juicio promovido por el Banque Nationale de París (BNP) Sucursal Panamá.

Cuadro 21. Aportes y transferencias (en millones de quetzales)

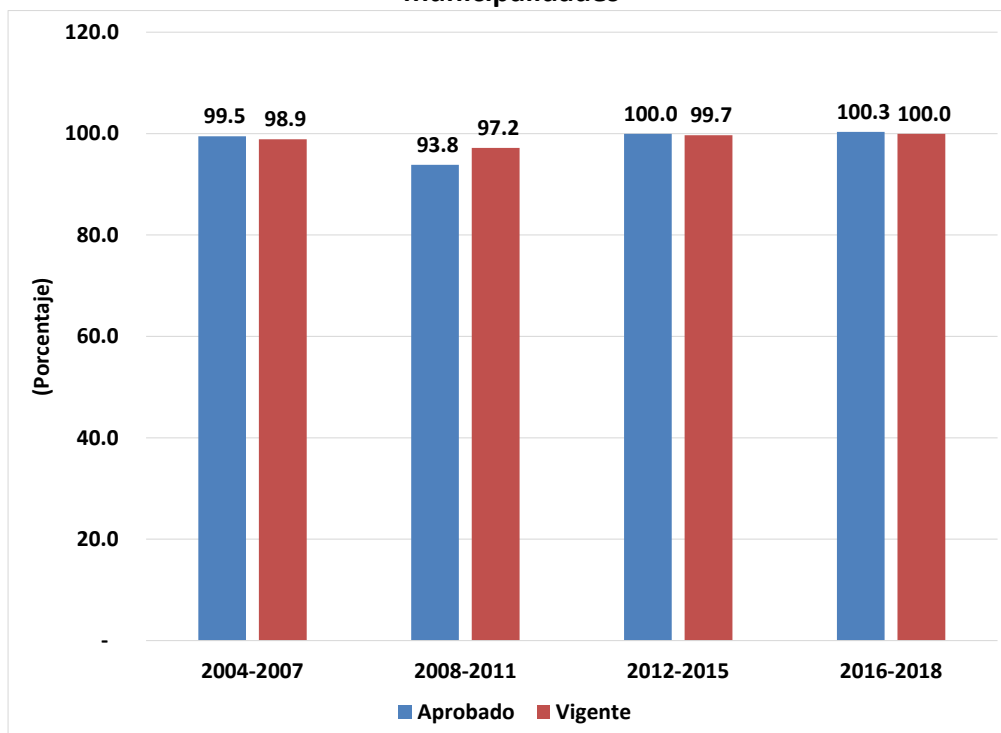
Destino	Monto	Porcentaje
Transferencias a las municipalidades	7,774.5	25.74
Clases Pasivas Civiles del Estado	6,300.6	20.86
Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2,669.6	8.84
Transferencias al Organismo Judicial	2,313.6	7.66
Transferencias a la Universidad de San Carlos	2,217.3	7.34
Ministerio Público	1,815.0	6.01
Superintendencia de Administración Tributaria	1,388.0	4.60
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	900.0	2.98
Congreso de la República	620.0	2.05
Incentivos forestales INAB	393.8	1.30
Contraloría General de Cuentas	386.5	1.28
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	385.8	1.28
Registro Nacional de las Personas	260.0	0.86
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	251.5	0.83
Aporte al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)	226.0	0.75
Instituto de la Defensa Pública Penal	222.0	0.74
Instituto de Fomento Municipal	220.8	0.73
Devolución de impuestos e intereses en devolución de impuestos	201.5	0.67
Tribunal Supremo Electoral	180.7	0.60
Emergencias y Calamidades Públicas	158.0	0.52
Corte de Constitucionalidad	139.3	0.46
Procuraduría de los Derechos Humanos	125.0	0.41
Instituto Guatemalteco de Turismo	112.6	0.37
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	110.0	0.36
Registro de Información Catastral de Guatemala	105.0	0.35
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	100.0	0.33
Comité Olímpico Guatemalteco	96.4	0.32
Instituto Nacional de Bosques	88.4	0.29
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	50.0	0.17
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	34.0	0.11
Academia de Lenguas Mayas	32.0	0.11
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia	30.0	0.10
Seguro Paramétrico para Eventos Climáticos	30.0	0.10

Destino	Monto	Porcentaje
Fondo para el Plan de Desarrollo Vial	25.0	0.08
Consejo Nacional para Atención de Personas Discapacitadas	21.0	0.07
Fortalecimiento de la Preinversión Pública	20.0	0.07
Inspección General de Cooperativas	20.0	0.07
Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	20.0	0.07
Instituto Nacional de Cooperativas	19.0	0.06
Consejo Nacional de Adopciones	18.0	0.06
Cuerpo de Bomberos Municipales de Guatemala	17.5	0.06
Comisión a Patentados por la Compra de Especies Fiscales	16.3	0.05
Instituto Nacional de Administración Pública	16.0	0.05
Parlamento Centroamericano	14.5	0.05
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	11.0	0.04
Consejo Económico y Social de Guatemala	10.0	0.03
Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	10.0	0.03
Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	8.3	0.03
Comité pro Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del Municipio de Guatemala	8.0	0.03
Garantía Fondo de Tierras	5.0	0.02
Corte Centroamericana de Justicia	2.4	0.01
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala	2.0	0.01
Crédito Hipotecario Nacional	1.0	0.003
Total	29,595.4	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

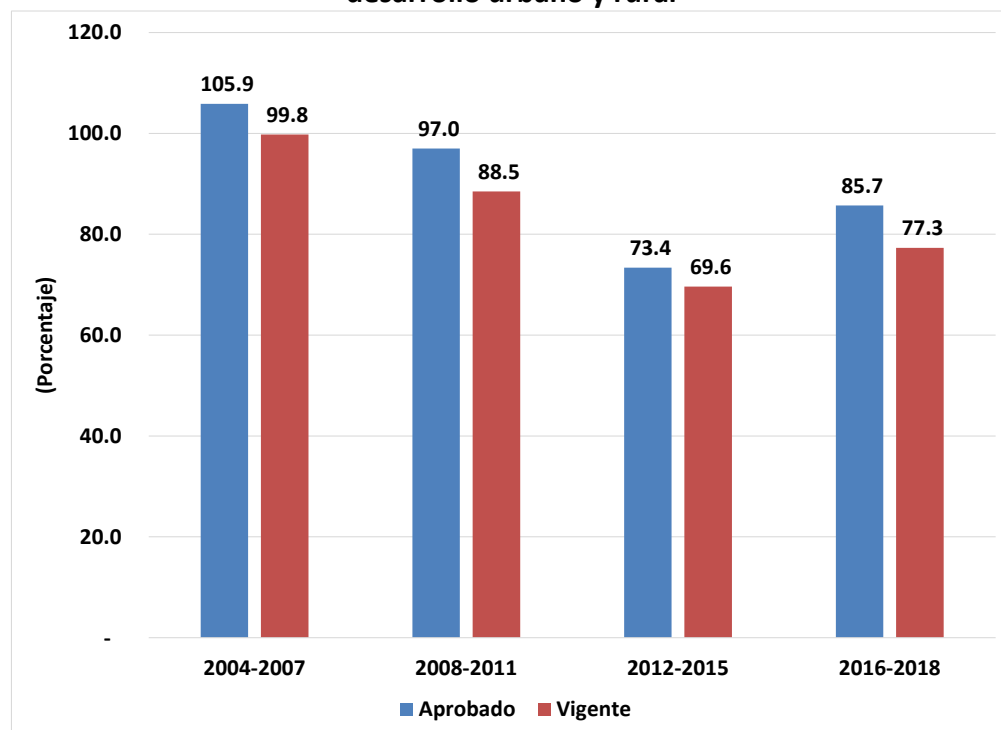
Al comparar el Gráfico 13 con el Gráfico 14 se puede concluir que la ejecución de las transferencias a las municipalidades ha sido claramente mayor que la de las transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural desde el período 2012-2015.

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 55 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) la tasa de promoción de los estudiantes en el nivel medio, ciclo diversificado del sector oficial, 3) el nivel de logro en matemática (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de sexto primaria del sector oficial, 4) el nivel de logro en lectura (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de sexto primaria del sector oficial, 5) el nivel de logro en lectura (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de tercero básico, y 6) el nivel de logro en matemática (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de tercero básico. Por lo tanto, por primera vez se busca lograr resultados en relación al aprendizaje de los estudiantes.

A partir de las metas de producción de 2020 se encontró que, en promedio, cada estudiante de preprimaria atendido por el sistema escolar equivaldrá a un costo unitario de Q.4,057 mientras que el de los atendidos en el nivel preprimario bilingüe equivaldrá a Q.4,509. Por otro lado, los estudiantes del nivel primario monolingüe urbano atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.5,032, los estudiantes del nivel primario monolingüe rural de Q.7,269, los estudiantes del nivel primario bilingüe de Q.1,618, y los estudiantes del nivel primario adultos de Q.4,702. Además, los estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.3,425, y el de los atendidos en el ciclo básico con telesecundaria de Q.2,558. Finalmente, cabe destacar que el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.704 para los estudiantes de preprimaria (equivalente a Q.3.91 diarios) y Q.829 para los estudiantes de primaria (equivalente a Q.4.61 diarios). Los costos anteriores explican el 81.7% del presupuesto del MINEDUC.

En materia de fuentes de financiamiento, se observa que para el 2020 se mantendría un bajo financiamiento a través de préstamos externos y que la mayor parte del presupuesto se financiaría con ingresos corrientes y con los ingresos tributarios IVA Paz (ver Cuadro 22). Se tiene previsto obtener desembolsos de cuatro préstamos externos por Q.444.7 millones: 1) 52-0401-0067 BCIE 2138 - Apoyo a Proyectos de Inversión en Infraestructura Social y Productiva (Decreto 22-2014) con desembolsos de Q.8.0 millones; 2) 52-0402-0126 BID EDUCACIÓN - Programa para Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa (Decreto 10-2018) con desembolsos de Q.318.9 millones; 3) 52-0403-0993 BIRF-7988-GT - Apoyo de Emergencia para Proyectos de Servicios Sociales (Decreto 35-2011) con desembolsos de Q.59.9 millones; y 4) 52-0505-0013 KFW/MINEDUC - Proyecto de Educación Rural V (PROEDUC V) (Decreto 3-2015) con desembolsos de Q.57.9 millones. Se espera una donación: 61-0403-0034 BIRF-MINEDUC - Generación de Capacidades Estadísticas del Ministerio de Educación en Guatemala por Q.0.5 millones.

Cuadro 22. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos corrientes	75.6	82.5	82.9	86.3	87.3	86.9	83.1	77.1
Ingresos tributarios IVA Paz	13.6	12.9	12.8	10.6	11.6	11.5	15.2	18.4

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	1.1	1.6	1.5	1.3	0.7	0.2	0.8	1.4
Otros recursos con afectación específica	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6
Ingresos propios	-	-	-	-	-	-	-	0.02
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	-	-	-	-	-	-	0.1
Colocaciones internas	-	-	-	-	-	0.1	0.2	-
Préstamos externos	8.5	2.1	2.3	1.3	0.05	0.6	0.13	2.5
Donaciones externas	0.5	0.3	-	0.04	0.02	0.1	0.02	0.003
Total	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 2020.

El principal incremento para el 2020 respecto al presupuesto vigente en agosto de 2019 corresponde al pago de servicios personales seguido de créditos de reserva y las transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Consejos Educativos y otras Organizaciones de Padres de Familia). Específicamente en los créditos de reservas se incluyen Q.180.0 millones para un seguro educativo solicitado por la Administración de Giammattei, y las transferencias que de un presupuesto vigente a agosto de 2019 de Q.2,099.3 millones pasarían a una propuesta en 2020 de Q.2,330.6 millones. El 88.9% de estos recursos son para el programa “Apoyo para el consumo adecuado de alimentos” que se incrementa en Q.192.2 millones respecto al presupuesto vigente en agosto de 2019. Además, Q.115.5 millones de los recursos de las 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 23. Clasificación económica del gasto del Ministerio de Educación (mill. de Q de 2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Gastos corrientes	12,532.6	12,926.6	13,862.4	14,433.5	14,000.8	14,229.3	14,965.1	17,539.2
Gastos de consumo	11,475.9	11,500.2	12,774.9	13,153.5	12,521.8	12,636.0	12,547.2	14,404.2
Remuneraciones	9,921.1	10,447.1	11,322.6	12,355.3	12,082.5	12,179.6	11,950.1	13,347.8
Bienes y servicios	1,554.5	1,052.8	1,452.1	798.0	439.2	456.3	596.9	1,055.9
Impuestos Indirectos	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.4
Rentas de la Propiedad	6.6	6.0	5.1	4.6	3.8	12.0	10.9	12.7
Derechos sobre Bienes Intangibles	6.6	6.0	5.1	4.6	3.8	12.0	10.9	12.7
Transferencias Corrientes	1,050.1	1,420.4	1,082.4	1,275.4	1,475.2	1,581.3	2,406.9	3,122.4
Al Sector Privado	831.5	1,246.8	916.5	1,083.0	1,300.1	1,375.2	2,182.0	2,831.4
Al Sector Público	216.8	172.0	164.3	190.9	173.6	204.6	223.3	289.2
Al Sector Externo	1.8	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.6	1.8
Gastos de Capital	72.7	61.1	83.9	11.4	3.0	30.9	154.1	232.3
Inversión Real Directa	72.7	61.1	83.9	11.4	3.0	30.9	154.1	232.3
Formación Bruta de Capital Fijo	72.7	61.1	83.9	11.4	3.0	30.9	154.1	232.3
Activos Intangibles	-	-	-	-	-	-	-	-

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Transferencias de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	12,605.3	12,987.7	13,946.3	14,444.9	14,003.8	14,260.2	15,119.2	17,771.5

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Alrededor del 99.0% del gasto del Ministerio de Educación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 24). Llama la atención por su incremento en asignación respecto lo vigente en agosto de 2019, los servicios personales con un incremento de Q.733.2 millones. Otros renglones que muestran incrementos importantes respecto lo vigente en agosto de 2019 son los siguientes: Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.231.3 millones), y Créditos de reserva (Q.177.1 millones). La principal reducción respecto a lo vigente en agosto de 2019 corresponde a la Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.90.7 millones).

Cuadro 24. Principales rubros MINEDUC (en millones de quetzales de 2020)

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Servicios personales	9,904.1	10,436.3	11,288.5	12,326.4	12,039.5	12,158.2	11,945.8	13,319.1
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	448.8	849.6	506.5	670.2	905.3	950.6	1,762.9	2,330.6
Transferencias a instituciones de enseñanza	283.8	296.4	284.9	295.9	306.5	310.2	305.3	339.5
Mantenimiento y reparación de edificios	17.1	12.0	19.7	5.1	1.6	9.2	37.4	117.7
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)	215.3	170.5	162.9	189.6	171.0	202.1	220.8	286.8
Servicios de capacitación	86.7	73.7	161.5	68.4	144.2	100.0	167.1	194.0
Impresión, encuadernación y reproducción	111.4	184.6	163.2	37.6	9.2	77.3	79.3	47.9
Alimentos para personas	376.2	218.9	402.6	197.5	60.1	80.6	33.3	96.3
Otros estudios y/o servicios	215.8	37.7	44.6	50.5	20.2	15.8	37.3	50.2
Becas de estudio en el interior	31.6	45.7	66.7	59.8	29.1	62.8	62.8	96.0
Créditos de reserva	-	-	-	-	-	-	-	180.0
Otras maquinarias y equipo	1.5	1.0	0.9	0.005	0.2	8.2	11.8	148.0
Otras transferencias a personas	63.6	53.3	54.9	54.4	51.6	49.7	47.4	53.8
Construcción de bienes nacionales de uso no común	2.8	3.6	24.6	3.9	-	-	3.2	40.9

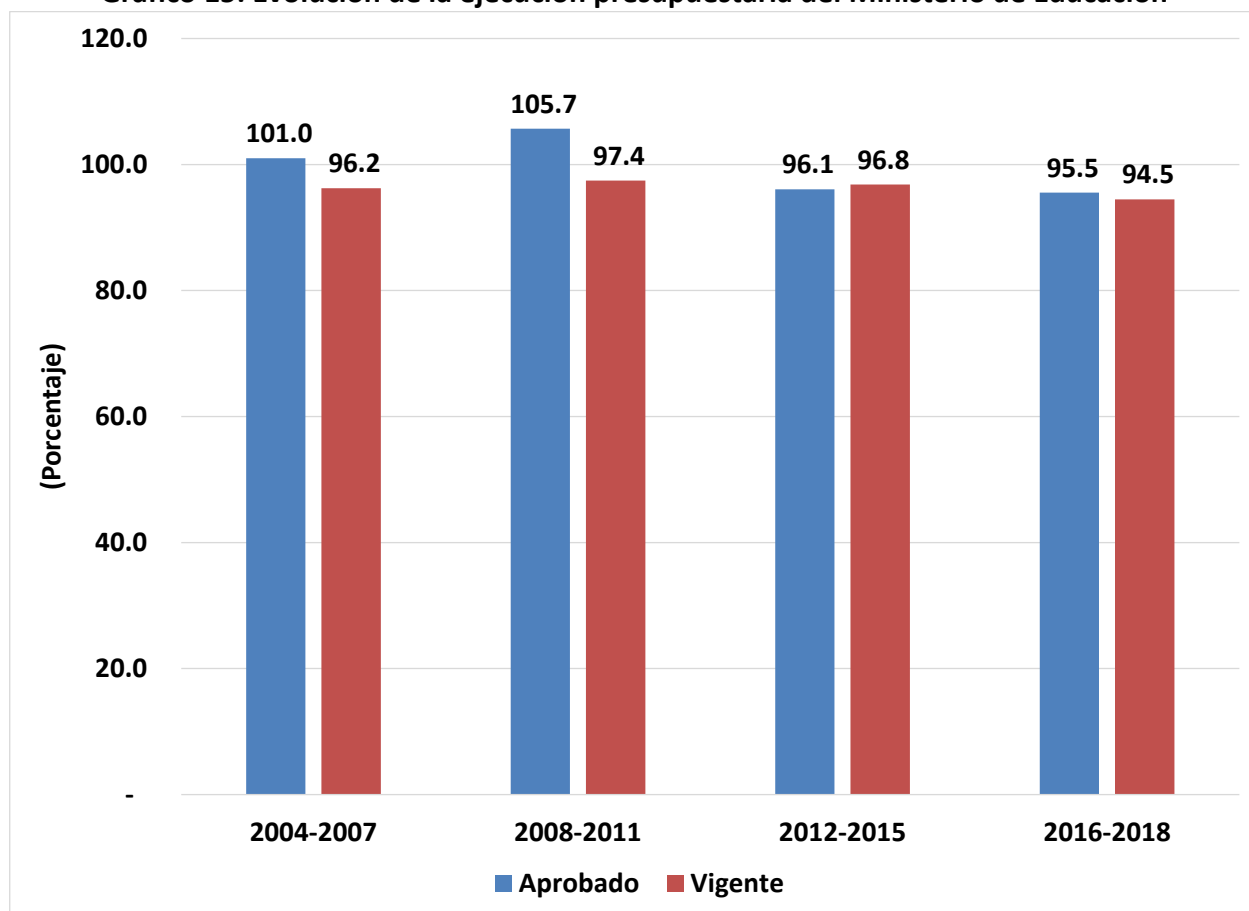
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Útiles deportivos y recreativos	16.4	15.1	38.5	58.4	5.4	1.9	30.5	54.3
Energía eléctrica	51.2	49.9	46.5	36.2	34.7	35.8	37.8	52.4
Equipo educacional, cultural y recreativo	15.2	26.9	37.6	2.8	0.2	1.8	32.0	10.0
Telefonía	13.8	15.0	15.8	15.6	12.7	11.4	10.9	20.2
Arrendamiento de edificios y locales	22.8	19.7	19.2	18.7	18.0	17.9	18.3	18.5
Agua	2.1	7.8	40.1	23.0	19.2	16.3	16.1	21.3
Prendas de vestir	8.2	61.1	21.1	20.1	4.1	0.2	21.3	48.8
Tintes, pinturas y colorantes	32.7	19.7	20.4	8.3	6.2	7.8	6.3	7.9
Útiles de oficina	15.8	9.1	9.6	13.9	6.5	5.1	4.2	5.3
Útiles de limpieza y productos sanitarios	38.7	19.3	28.2	8.8	8.6	8.9	3.2	4.1
Útiles educacionales y culturales	223.3	77.4	203.0	82.7	4.7	4.8	3.8	2.8
Equipo de cómputo	49.8	9.1	7.7	1.1	1.9	10.7	99.0	11.0
Indemnización al personal	10.5	10.0	33.4	28.0	40.6	20.2	3.5	22.9
Otros servicios no personales	8.2	13.7	19.8	16.4	12.3	4.7	6.2	6.6
Productos de artes gráficas	2.1	1.6	1.6	30.9	6.6	2.5	2.6	2.2
Servicios de atención y protocolo	8.7	6.2	13.5	13.8	2.2	0.1	3.3	11.5
Libros, revistas y periódicos	107.7	47.5	26.1	0.7	0.1	0.1	0.1	13.1
Total	12,385.7	12,792.4	13,763.6	14,338.8	13,922.6	14,174.9	15,013.5	17,613.7

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

El

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

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



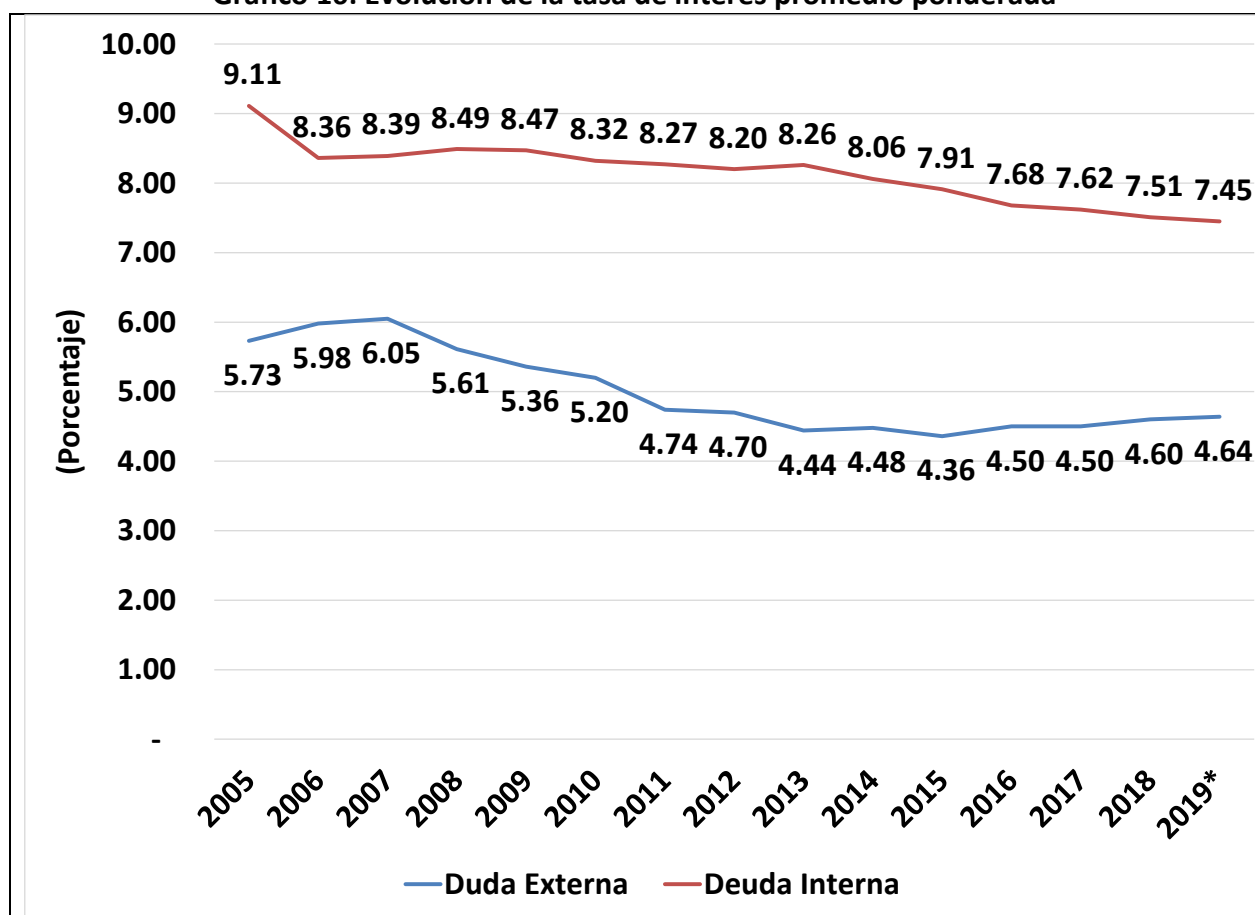
Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

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 81.0% 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 31/05/2019.

Fuente: elaboración propia a partir de Pág. 11 de MINFIN (2016) "Reporte de Operaciones de Crédito Público" y de Pág. 11 de MINFIN (2019) "Reporte de Operaciones de Crédito Público".

Cabe destacar que la deuda del sector público se integra por instrumentos en moneda nacional o extranjera (en 2018 el 52.1% era en moneda extranjera), a tasas de interés fijas o variables (en 2018 el 24.4% 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 25. Fuentes de financiamiento del servicio de la deuda pública (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos corrientes	14.4	23.2	26.2	37.5	34.3	34.0	39.9	13.6
Disminución de caja y bancos de recursos del tesoro	-	-	-	-	-	4.8	2.9	-

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Colocaciones internas	37.5	17.4	71.6	23.0	30.9	41.7	56.6	81.0
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	1.8	0.3	0.7	-	2.8	3.3	-	-
Colocaciones externas	27.5	25.1	-	-	32.0	16.1	-	-
Préstamos externos	14.0	32.3	1.0	39.5	0.01	0.01	0.6	3.4
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	4.7	1.7	0.4	-	-	0.1	-	2.0
Total	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 2020.

Por otro lado, hay un incremento en el porcentaje que corresponde a amortizaciones de la deuda pública (29.0% del servicio de la deuda en 2020 mientras que fue, en promedio, un 26.8% entre 2012 y 2018) y que se explica porque se incluyen Q.3,254.0 millones para la amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales y Q.644.4 millones para amortizar las pérdidas del Banco de Guatemala (ver Cuadro 26). Cabe destacar que de 2013 a 2016, en 2018 y hasta agosto de 2019 no se desembolsó 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 2020-2033. 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 26. Renglones presupuestarios del servicio de la deuda pública
(en millones de quetzales de 2020)

Renglones	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Intereses de la deuda interna a corto plazo	0.002	27.7	-	-	-	-	-	-
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a corto plazo	0.4	1.0	-	-	-	-	-	-
Intereses de la deuda interna a largo plazo	5,030.3	5,116.6	5,237.4	5,864.5	5,725.2	5,756.8	6,075.5	7,383.5
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo	144.3	142.1	144.4	132.2	145.7	130.8	126.7	150.0
Descuentos de deuda interna a largo plazo	0.6	1.2	4.8	6.7	6.5	6.2	6.1	67.6
Amortización de primas de la deuda interna a largo plazo	0.2	7.4	7.3	8.2	11.2	31.3	55.0	175.2
Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala	441.7	-	-	-	-	718.7	-	644.4
Intereses de la deuda externa a largo plazo	767.8	1,116.2	778.3	1,110.0	1,021.6	1,173.7	1,260.3	1,223.1
Descuentos de deuda externa a largo plazo	3.4	9.5	9.1	14.9	13.9	17.8	19.3	17.9
Intereses por préstamos del sector externo	1,943.5	1,918.5	1,917.9	1,943.6	1,962.2	1,802.5	1,672.7	1,679.2
Comisiones y gastos por préstamos del sector externo	22.8	17.5	31.5	32.7	28.7	15.0	7.5	55.4
Amortización de préstamos de gobiernos extranjeros	257.4	201.9	144.8	117.8	154.1	261.7	256.9	255.9
Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales	2,457.6	2,669.8	2,740.2	2,992.8	2,849.7	3,374.5	2,461.6	3,254.0
Total	11,069.8	11,229.4	11,015.7	12,223.4	11,918.7	13,289.1	11,941.6	14,906.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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 2020 pretende beneficiar con subsidios a 10,051 familias, distribuidos así: para la adquisición de lote con servicios básicos se beneficiará a 252 familias; para la adquisición de lote con vivienda se beneficiará a 38 familias; para el mejoramiento, ampliación y reparación de viviendas favorecerá a 70 familias; para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal a 42 familias; para la introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda a 86 familias; y, para la construcción de vivienda a 9,563 familias.

A partir de las metas de producción de 2020 se encontró que, en promedio, cada familia recibirá subsidios equivalentes a Q.34,799 para construcción de vivienda, Q.77,353 para adquisición de lote con servicios básicos, Q.34,868 para adquisición de lote con vivienda, Q.35,000 para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, Q.20,014 para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, Q.312,517 para viviendas mejoradas, y Q.1,098 para adjudicar la propiedad de la vivienda. Por otro lado, en promedio se invertirán Q.135,600 por kilómetro de la red vial pavimentada con mantenimiento, Q.100,111 por kilómetro de la red vial terciaria con mantenimiento, y Q.66,709 por kilómetro de la red vial con servicios de mantenimiento. Los costos anteriores explican el 34.2% del presupuesto del MICIVI.

En el caso del MICIVI se observa un cambio en las fuentes de financiamiento en 2020 con menor énfasis en los ingresos corrientes y una mayor participación de colocaciones internas (ver Cuadro 27). Hay dos préstamos por Q.297.4 millones con sus respectivos decretos de aprobación (el 68.3% corresponde a JICA), y dos préstamo en gestión (52-0402-0128 BID-3786-OC-GU - Programa de Administración Tributaria y Transparencia, y 52-0402-0135 BID 4746/OC-GU - Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial) por Q.637.6 millones.

Cuadro 27. Fuentes de financiamiento del MICIVI (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos corrientes	32.4	40.0	30.9	20.5	23.2	29.4	37.2	21.0
Caja y bancos	-	-	-	0.1	-	0.2	0.3	-
Ingresos tributarios IVA Paz	6.0	6.3	5.7	13.0	13.7	16.9	5.5	12.3
Otros recursos con afectación específica	17.4	14.9	12.0	22.4	29.4	24.1	24.9	29.1
Ingresos propios	2.1	2.1	2.3	3.2	3.7	3.9	1.9	2.7

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	0.7	0.8	0.7	0.3	1.3	1.3	0.3	0.4
Colocaciones internas	8.3	-	21.7	2.2	-	4.5	3.4	15.8
Colocaciones externas	15.9	18.0	-	0.4	-	-	11.6	-
Préstamos externos	12.8	16.0	26.5	37.9	28.6	19.7	14.8	18.5
Donaciones externas	4.5	2.0	0.02	0.04	0.1	0.09	0.08	0.12
Total	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 2020.

Este es el Ministerio que tendría la mayor reducción (Q.1,011.8 millones) respecto al presupuesto vigente a agosto de 2019. El 61.6% de la reducción sería en su programa “Desarrollo de la infraestructura vial”, seguido de un 37.2% para su programa “Atención por desastres naturales y calamidades públicas”.

Alrededor del 97% del gasto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 28). Los renglones que muestran las mayores reducciones, que se muestran entre paréntesis, respecto al presupuesto vigente a agosto de 2019 son los siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.669.7 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.236.6 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.73.7 millones), Servicios personales (Q.22.5 millones), y Sentencias judiciales (Q.13.2 millones).

Cuadro 28. Principales rubros (en millones de quetzales de 2020)

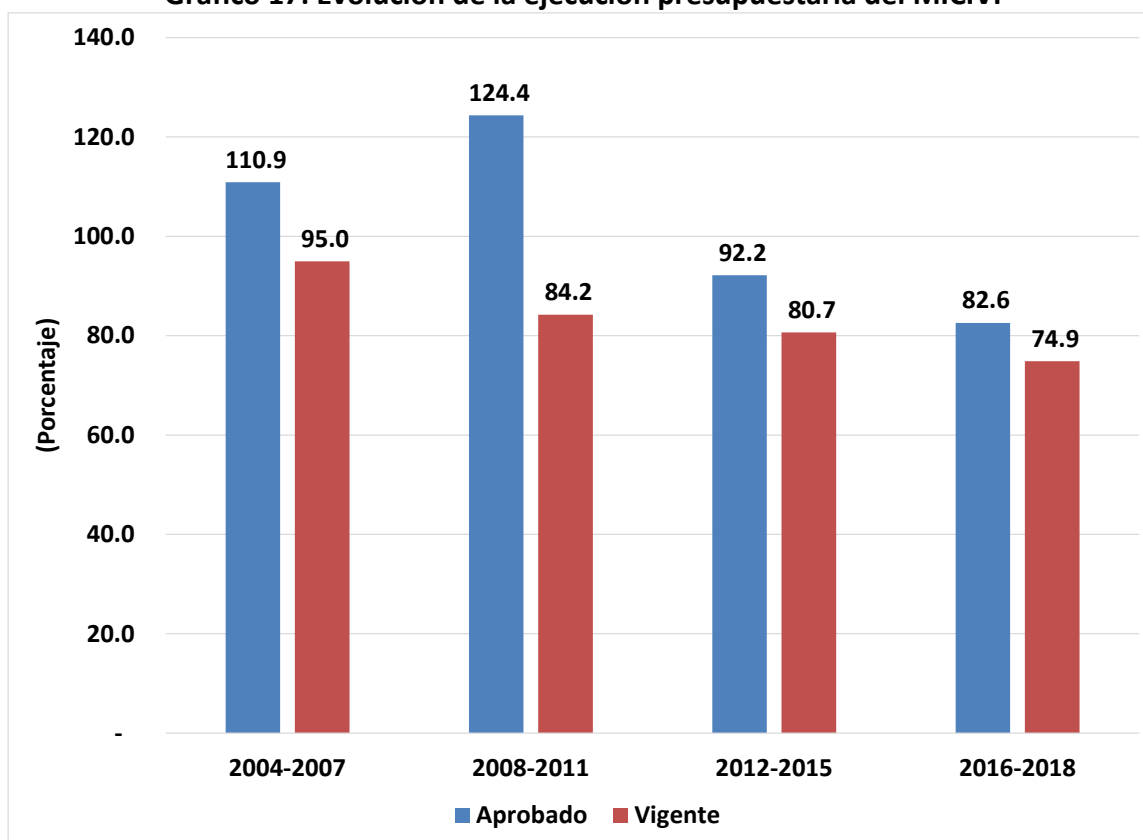
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Construcciones de bienes nacionales de uso común	3,186.9	3,139.4	3,577.9	1,785.0	904.6	1,505.4	2,703.4	2,317.3
Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común	1,699.0	1,271.1	974.2	1,076.3	657.4	621.2	1,142.3	1,154.2
Subsidios para viviendas	329.7	416.6	317.7	252.6	112.1	166.5	147.2	350.7
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	18.1	91.3	41.9	82.6	29.3	21.1	28.3	39.1
Servicios personales	495.8	555.2	536.8	521.2	426.9	448.3	452.9	465.1
Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras	392.8	254.4	314.6	256.6	194.0	136.0	211.6	315.4
Mantenimiento y reparación de edificios	2.4	19.8	17.0	4.0	0.5	13.8	90.9	31.3
Combustible y lubricantes	32.5	29.6	39.8	18.8	9.2	9.2	23.9	24.5
Energía eléctrica	42.3	39.2	30.9	26.0	20.9	20.3	22.0	32.4
Primas y gastos de seguros y fianzas	5.0	5.7	52.0	7.1	34.2	30.3	32.8	38.0
Accesorios y repuestos en general	12.5	16.3	14.5	7.7	3.9	7.1	8.0	15.2
Sentencias judiciales	17.3	78.6	26.5	5.1	11.6	20.2	33.3	33.1
Indemnizaciones al personal	17.0	8.3	14.5	4.5	14.4	12.0	10.3	25.0
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	23.9	10.8	6.4	14.9	10.5	19.6	29.7	17.3
Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción	0.1	13.8	0.5	-	-	8.6	0.9	0.6
Transferencias a empresas públicas no financieras	134.2	161.5	6.8	5.1	7.9	9.9	15.9	5.4

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	6.3	3.9	3.5	1.4	1.3	1.3	1.3	3.4
Llantas y neumáticos	2.7	1.8	1.9	0.5	12.3	0.4	5.6	4.9
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción	0.013	0.003	0.012	0.968	-	0.017	-	0.526
Otras maquinarias y equipo	2.6	11.1	21.2	15.1	0.2	19.8	47.3	9.0
Mantenimiento y reparación de otras maquinarias y equipos	0.5	1.3	1.1	11.5	0.7	1.9	1.4	3.4
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	0.1	0.2	7.8	7.4	0.01	0.1	0.1	0.03
Subsidio Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala	275.9	381.4	302.3	41.8	-	-	-	-
Total	6,697.5	6,511.3	6,309.8	4,146.3	2,452.0	3,072.9	5,009.1	4,885.8

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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 2020, el MSPAS estaría en el cuarto 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 37 productos.

Los indicadores que el MSPAS pretende impactar son: 1) la proporción de niñas y niños menores de 1 año con vacunas completas según esquema de vacunación vigente, y 2) la Proporción de mujeres atendidas durante el parto en institución de salud del MSPAS por proveedor calificado. 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 2020 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.580 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.518 por cada mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado. Los costos anteriores explican el 4.5% del presupuesto del MSPAS.

Para el 2020 el MSPAS estaría utilizando fuentes de financiamiento muy similares a años anteriores (ver Cuadro 29). Se tienen previstos desembolsos de dos préstamos externos con el Banco Mundial y el BCIE por Q.138.8 millones y de dos préstamos en gestión por Q.25.7 millones. Se tienen previstas dos donaciones por Q.39.5 millones del Fondo Mundial.

Cuadro 29. Fuentes de financiamiento del MSPAS (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos corrientes	81.6	84.9	84.4	90.0	86.7	91.0	90.5	86.6
Otros recursos del tesoro con afectación específica	7.0	8.6	8.1	5.9	7.2	6.0	6.0	5.3
Ingresos propios	1.0	0.9	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	0.03	0.04	-	0.002	0.103	0.025	0.058
Colocaciones internas	-	1.8	2.2	0.8	4.5	0.4	0.2	4.9
Préstamos externos	8.9	2.3	3.1	1.8	0.8	1.6	2.0	2.0
Donaciones externas	1.5	1.4	1.3	0.7	0.2	0.3	0.6	0.5
Total	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 2020.

Este ministerio sufriría una reducción respecto al presupuesto vigente a agosto de 2019 de Q.78.7 millones. La principal reducción sería para el programa “Recuperación de la salud” (Q.335.3 millones), seguido de una reducción de Q.81.6 millones en el programa “Administración institucional” y de Q.75.3 millones en el programa “Infraestructura en salud”. Sin embargo, a pesar de la reducción global en el presupuesto del MSPAS, el programa “Fomento a la salud y la medicina preventiva” tendría un incremento de Q.132.0 millones, el programa “Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica” un incremento de Q.106.6 millones y el programa “Partidas no asignables a programas” tendría un incremento de Q.103.4 millones.

Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 30). 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 30. Principales rubros del MSPAS (en millones de quetzales de 2020)

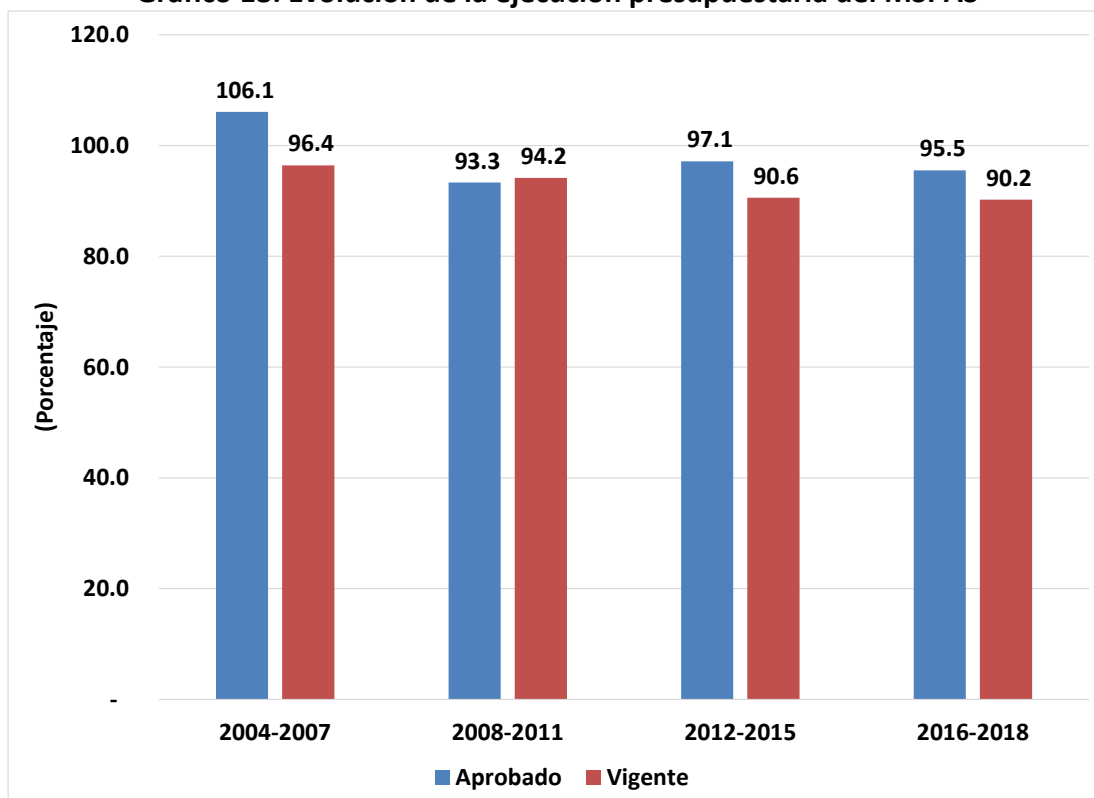
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Servicios personales	2,116.7	2,492.2	2,530.4	2,747.8	2,818.4	2,833.4	2,678.8	3,573.2
Productos medicinales y farmacéuticos	697.9	606.3	631.9	825.8	1,013.3	847.3	864.4	858.1
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	384.5	440.4	428.4	479.7	527.1	548.6	531.5	635.7
Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio	202.8	212.5	204.7	197.7	310.9	277.0	286.7	376.0
Elementos y compuestos químicos	125.1	113.0	162.6	233.0	371.0	299.5	302.9	308.5
Equipo médico-sanitario y de laboratorio	26.7	104.1	27.0	12.2	13.0	60.2	138.6	74.1
Alimentos para personas	85.8	148.9	156.2	133.3	77.9	68.8	66.9	70.1
Fletes	19.2	10.9	21.0	27.6	14.6	11.9	17.5	24.2
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	15.4	12.3	33.9	36.6	68.9	57.4	64.5	80.2
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	10.7	89.7	171.5	79.8	58.2	31.3	13.5	66.8
Otros productos químicos y conexos	54.2	47.8	10.8	10.2	12.0	8.5	7.9	11.5
Energía eléctrica	87.2	81.7	63.9	79.3	56.9	55.3	57.2	69.8
Combustibles y lubricantes	83.9	75.5	67.5	56.6	40.6	39.3	43.9	48.7
Otras maquinarias y equipo	18.6	25.0	7.0	4.2	4.3	19.5	17.9	26.1
Mantenimiento y reparación de edificios	9.9	52.3	29.7	7.7	8.2	16.4	30.6	68.3
Becas de estudio en el interior	23.9	25.0	50.7	28.2	30.0	24.3	23.9	27.5
Mantenimiento y reparación de equipo médico, sanitario y de laboratorio	14.6	10.2	11.0	10.9	14.6	11.8	10.7	28.5
Impresión, encuadernación y reproducción	19.5	16.7	13.2	13.0	14.2	13.1	13.7	23.6

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Accesorios y repuestos en general	18.6	19.4	11.0	13.8	17.7	18.2	18.7	19.8
Telefonía	19.2	19.9	18.0	21.8	17.9	16.1	14.9	22.1
Extracción de basura y destrucción de desechos sólidos	-	2.4	11.3	20.4	20.3	18.3	18.2	23.7
Viáticos en el interior	22.9	24.4	49.1	30.7	12.2	6.7	9.7	17.7
Otras transferencias a personas individuales	138.7	81.9	50.7	38.6	20.0	17.3	17.6	21.6
Agua	0.4	5.3	26.5	29.5	20.7	16.0	16.6	17.6
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	10.0	11.0	7.2	7.3	7.3	8.3	8.8	13.7
Servicios médicos-sanitarios	759.8	942.9	924.1	940.0	815.8	879.3	1,099.4	1,005.4
Gastos bancarios, comisiones y otros gastos	34.7	44.7	27.4	28.8	16.3	16.6	16.5	9.1
Otros servicios no personales	18.7	20.3	11.2	8.5	3.6	3.5	5.1	8.9
Otros estudios y/o servicios	306.5	262.9	228.0	229.6	159.2	136.5	227.0	285.5
Total	5,326.1	5,999.6	5,986.0	6,352.6	6,565.1	6,360.5	6,623.7	7,816.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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

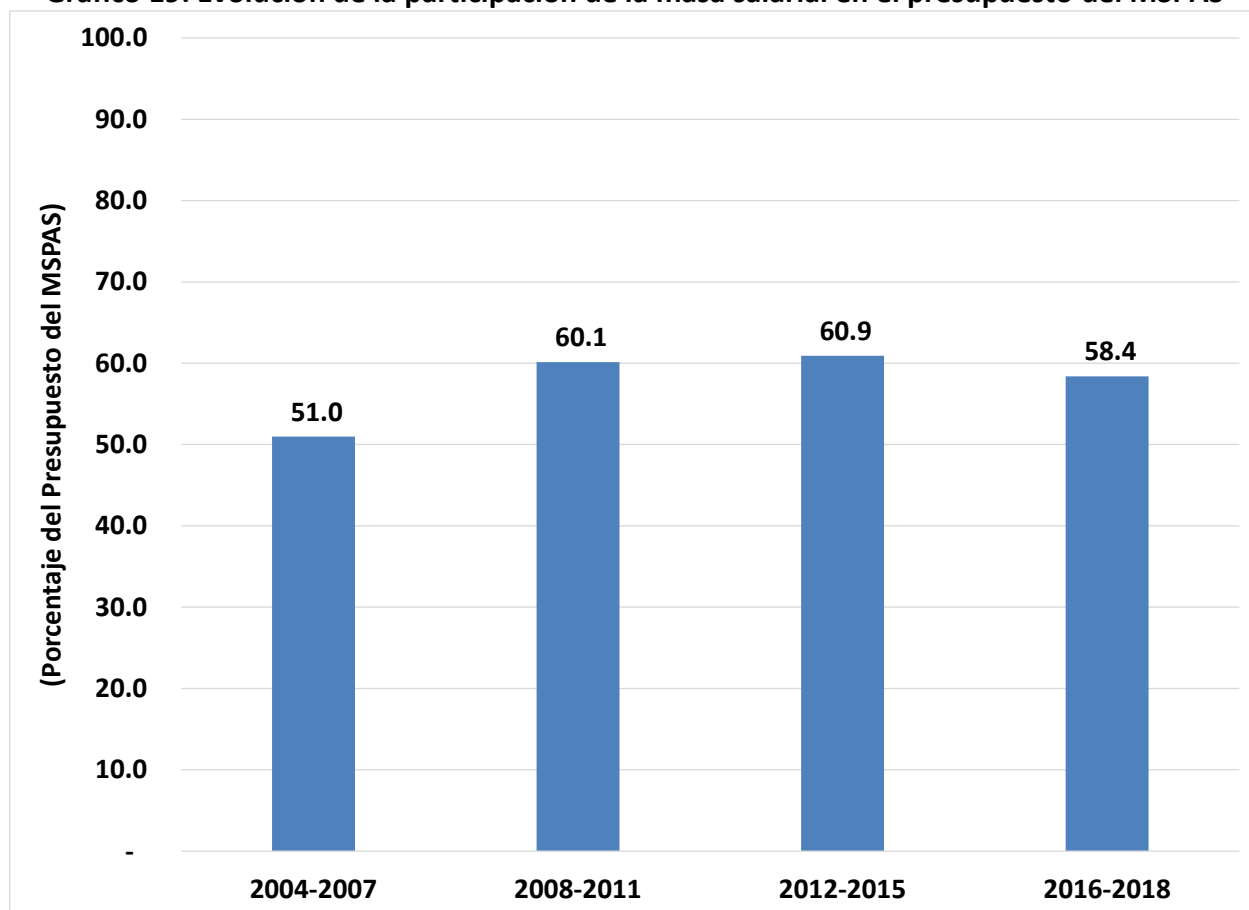
Gráfico 18: Evolución de la ejecución presupuestaria del MSPAS



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 27 productos, los cuales se enfocan en brindar seguridad interior a las personas y sus bienes; prevención de hechos delictivos contra el patrimonio, reducción de homicidios, extorsiones, y violencia intrafamiliar. 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 2020, dentro de las intervenciones más relevantes la entidad ha proyectado realizar 22,800 expertajes para el control de vehículos robados; 84 operativos conjuntos de impacto; 479,672 patrullajes policiales; 93,869 de operativos policiales, con lo que se espera lograr en 2020 una tasa de 18.4 homicidios por cada cien mil habitantes y una tasa de incidencia criminal a nivel nacional de 108.

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 incidencia criminal, la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas, el porcentaje de extorsiones, la violencia intrafamiliar, el porcentaje de hechos de tránsito, y la tasa de homicidios.

A partir de las metas de producción de 2020 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.7,367 por cada evento de patrullaje policial; Q.5,587 por cada agente de la Policía Nacional Civil formado; Q.2,622 por cada caso de investigación criminal atendido en apoyo al Ministerio Público; y Q.13.58 por cada ración de alimentación servida a privados de libertad en centros de detención. Los costos anteriores explican el 67.5% del presupuesto del MINGOB.

Para el 2020 el Ministerio de Gobernación estaría incrementando el uso de ingresos tributarios IVA Paz en sus fuentes de financiamiento, y reduciendo el uso de los ingresos corrientes (ver Cuadro 31). Se tienen previstos desembolsos de un préstamo externo del BCIE por Q.108.2 millones pero se encuentra en proceso de gestión.

Cuadro 31. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Gobernación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Ingresos corrientes	65.8	67.0	67.2	69.3	73.2	72.9	75.0	60.3
Ingresos derivados de la extinción de dominio	-	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.04	0.2
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	-	-	-	0.2	-	0.2	0.04	-
Ingresos tributarios IVA Paz	25.3	23.0	22.6	21.0	15.1	18.8	17.1	23.7
Otros recursos del tesoro con afectación específica	0.01	1.1	0.7	0.3	-	0.1	-	1.8
Ingresos propios	6.4	6.5	5.1	6.4	5.0	4.1	4.2	6.5
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	2.5	2.2	1.7	1.9	1.3	1.4	0.9	1.9
Colocaciones internas	-	-	-	0.3	5.2	1.1	1.0	3.7

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Préstamos externos	-	-	0.01	0.03	0.04	1.13	1.76	1.98
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	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

Alrededor del 95% del gasto del Ministerio de Gobernación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 32). 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 32. Principales rubros del Ministerio de Gobernación (en millones de Q. de 2020)

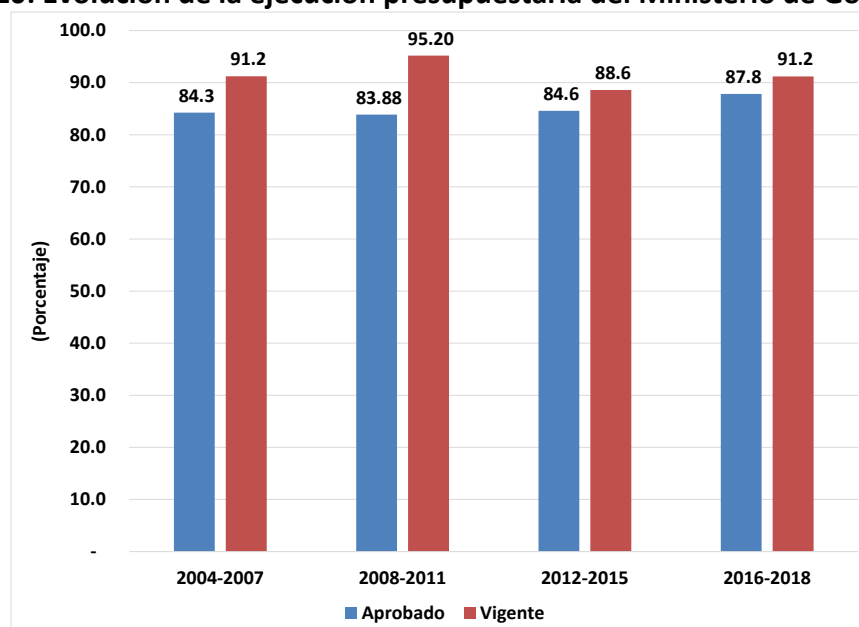
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Servicios personales	2,598.8	2,836.6	3,032.0	3,145.7	3,453.6	3,739.7	3,911.6	4,352.9
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	-	57.1	77.1	14.0	31.2	46.5	33.5	75.5
Alimentos para personas	238.0	232.8	198.6	202.8	264.4	176.5	245.4	163.1
Combustibles y lubricantes	255.5	246.5	222.8	160.1	148.7	122.6	133.3	84.9
Primas y gastos de seguros y fianzas	74.0	53.1	35.1	74.0	120.8	83.8	88.1	46.4
Otros servicios no personales	7.0	23.9	61.8	9.9	87.2	23.2	3.3	40.7
Impresión, encuadernación y reproducción	13.6	31.5	13.9	37.0	5.0	14.9	26.9	44.2
Equipo de transporte	25.2	57.1	190.8	0.3	3.2	28.8	208.8	18.2
Arrendamiento de edificios y locales	40.0	39.9	49.7	69.3	103.2	68.6	78.7	58.9
Otras maquinarias y equipo	3.5	8.3	8.4	1.5	9.0	35.8	8.8	18.2
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	21.6	61.1	99.6	5.7	58.3	4.1	3.6	28.2
Telefonía	51.4	51.7	47.1	58.5	49.0	33.5	27.6	39.0
Becas de estudio en el interior	16.6	33.6	35.1	29.6	24.5	39.1	6.3	6.5
Accesorios y repuestos en general	18.6	32.7	49.9	7.3	9.6	16.4	18.9	21.3
Energía eléctrica	54.9	45.8	45.8	43.5	46.9	39.3	38.2	35.8
Prendas de vestir	46.9	25.5	22.6	74.8	7.0	13.1	19.1	19.3
Viáticos en el interior	26.8	44.4	32.5	26.5	35.1	30.8	20.3	7.3
Otros estudios y/o servicios	111.1	230.3	237.9	312.3	22.0	26.0	37.4	26.3
Equipo de cómputo	5.6	8.7	11.9	2.9	12.4	11.5	16.6	20.4
Mantenimiento y reparación de instalaciones	1.0	1.8	2.7	1.0	0.5	0.4	0.4	10.6

Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Materiales y equipos diversos	18.8	34.1	20.5	44.3	30.0	3.0	12.6	10.8
Servicios jurídicos	15.1	20.2	28.6	26.6	11.0	11.8	18.0	20.5
Equipo para comunicaciones	12.8	15.1	0.4	0.1	0.8	4.0	6.5	2.5
Papel de escritorio	13.4	5.2	4.1	11.4	4.1	8.6	7.6	16.2
Agua	7.5	6.6	27.3	21.1	27.5	23.0	22.3	24.6
Servicios de capacitación	10.4	18.2	17.9	12.8	8.3	8.0	7.3	8.9
Mantenimiento y reparación de edificios	7.6	21.8	32.6	4.0	1.8	1.9	2.1	16.6
Indemnización al personal	11.0	9.5	12.4	6.3	42.9	14.5	8.1	7.9
Otras transferencias a personas individuales	13.0	14.6	4.5	2.7	22.1	17.2	18.2	2.9
Papeles comerciales, cartones y otros	7.5	0.02	5.6	1.5	3.3	3.6	1.7	7.3
Servicios económicos, contables y de auditoría	2.0	3.1	6.3	6.9	3.4	3.8	3.0	6.9
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	138.0	66.1	131.9	47.5	28.8	10.3	0.05	0.6
Arrendamiento de medios de transporte	2.7	15.6	46.2	45.9	3.7	0.9	0.4	0.8
Equipo militar y de seguridad	0.03	0.01	0.01	4.0	-	-	21.6	3.0
Activos intangibles	0.02	0.12	-	-	0.09	-	-	0.75
Total	3,870.0	4,352.6	4,813.3	4,511.8	4,679.3	4,665.1	5,056.3	5,248.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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 33 para el próximo año el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes.

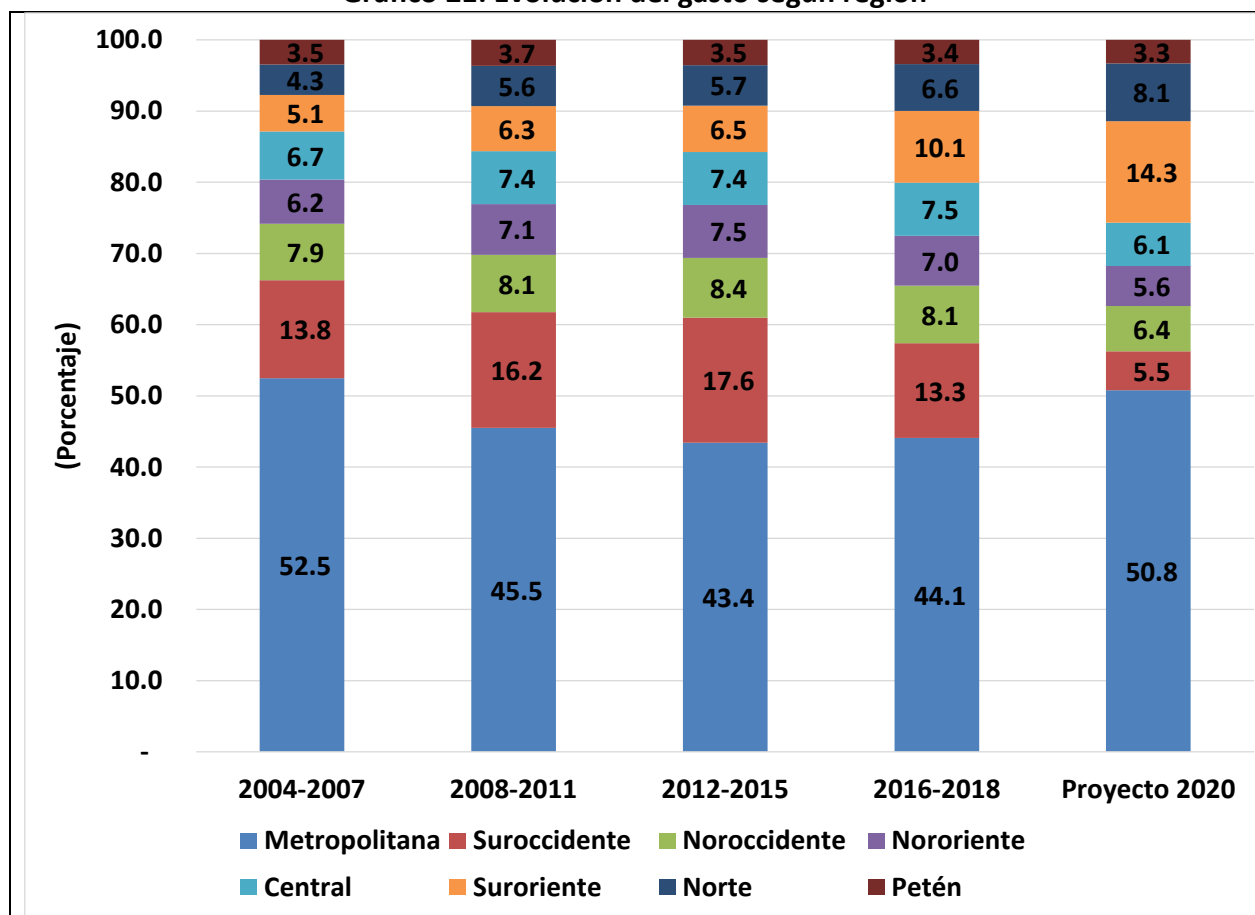
Cuadro 33. Comparación de la distribución según la finalidad de los egresos (%)

Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Proyecto 2020
Servicios públicos generales	7.8	7.9	6.9	6.3	5.5	6.2	6.9	6.8	5.7	6.1
Defensa	1.9	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	2.5	2.0	1.9	2.1
Orden público y seguridad ciudadana	9.0	9.4	10.0	10.6	10.8	11.2	12.2	12.6	12.6	11.4
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.3	0.6	0.6	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5	0.8	0.6
Asuntos económicos	13.9	13.6	14.0	12.2	12.7	8.2	7.0	7.1	9.0	7.8
Protección ambiental	0.6	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.2	1.4	1.6	1.5
Urbanización y servicios comunitarios	10.3	10.1	10.8	11.5	11.4	10.9	10.8	10.9	10.4	9.8
Salud	8.5	7.3	7.3	8.1	7.9	8.6	8.8	8.2	8.4	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	1.3
Educación	19.8	19.4	20.2	20.4	21.4	23.3	22.9	22.2	23.3	23.5
Protección social	12.6	10.5	10.7	10.7	10.8	9.8	10.0	10.1	10.0	10.7
Transacciones de la deuda pública	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4	15.7	16.8	14.7	16.2
Total	100.0	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 2020.

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 73.3% en 2018 y el 64.3% en el proyecto de presupuesto 2020); 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 2010-2018. En el proyecto de presupuesto 2020 la región Metropolitana, la Norte y la Suroriente tendrían una mayor participación y reducirían su participación el resto de las regiones con énfasis en la de Suroccidente (ver Gráfico 21).

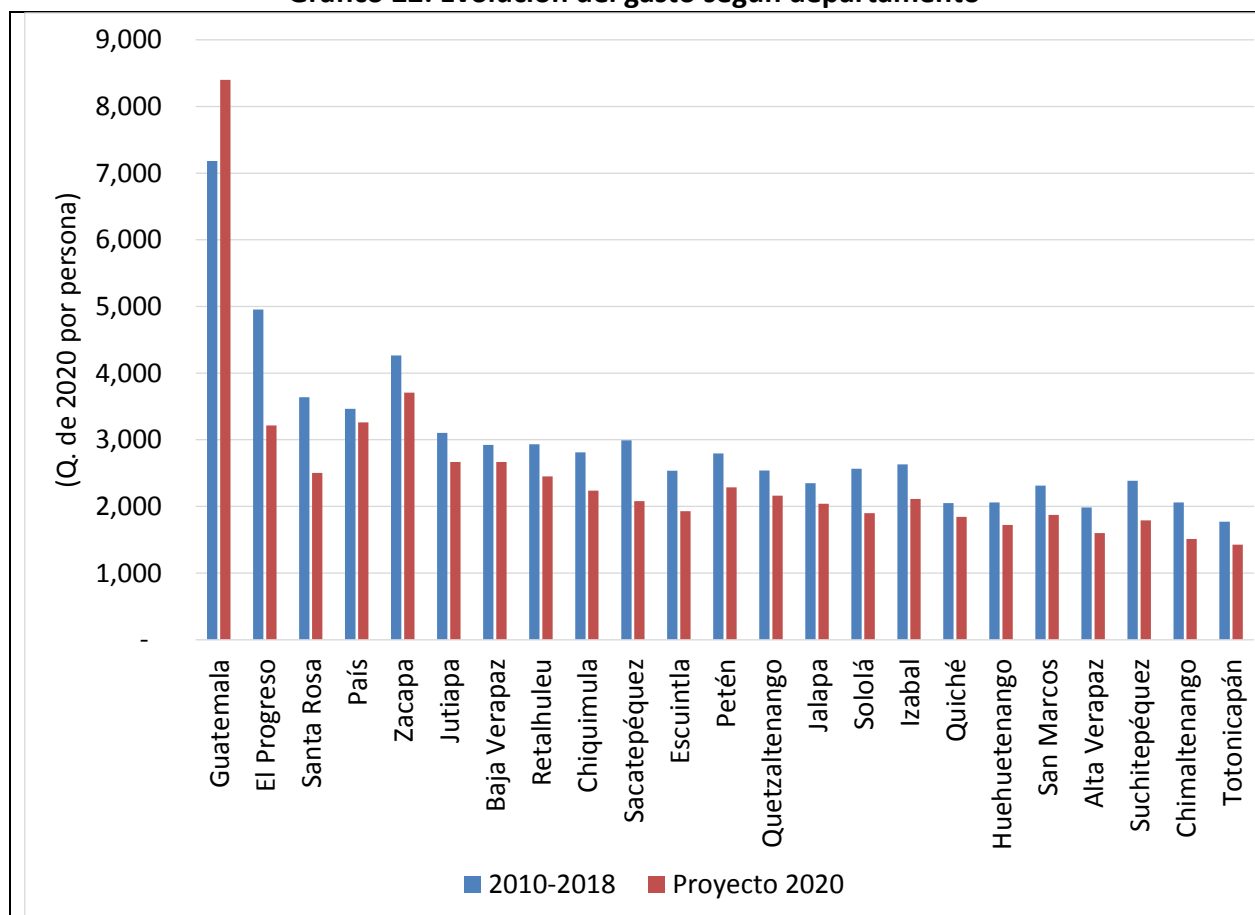
Gráfico 21: Evolución del gasto según región



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2020.

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 2020 en el departamento de Guatemala es 5.9 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 2020.

8. Conclusiones Generales

1. En esta ocasión se utilizó el escenario bajo del Banco de Guatemala para respaldar el proyecto de presupuesto lo cual parece ser lo más razonable dado el contexto internacional adverso. Sin embargo, se considera que los ingresos tributarios nuevamente se han sobre estimado.
2. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2020 asciende a Q.91,900.0 millones. Respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 implicaría un amento, en términos nominales, de Q.3,630.7 millones (crecimiento de 4.1%). La mayor parte del cambio se concentra en cuatro instituciones: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (+Q.1,813.5 millones); el Ministerio de Educación (+Q.1,010.1 millones); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (-Q.1,011.8 millones); y los servicios de la deuda pública (+Q.1,653.1 millones). 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 2018 pero habría una recuperación a los niveles de 2014 con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2020. La inversión perdió casi 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2018, y lo solicitado para inversión en 2020 implicaría un mayor deterioro del gasto de inversión; es decir, se siguen priorizando los gastos de funcionamiento. Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto 2020 se financiarían Q.3,603.7 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos.
3. En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (47.1% en términos reales en el período 2007-2018) que los ingresos corrientes (16.0% en términos reales en el período 2007-2018). 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 73.1% en el período 2016-2018. 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 99.2% en 2018, y equivaldrían al 107.1% en el 2020 suponiendo que se logran los montos del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que se propone un déficit corriente en el Proyecto de Presupuesto 2020 equivalente al 0.1% del PIB en lugar de un ahorro corriente mínimo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal. En el proyecto de presupuesto se estima que los ingresos tributarios alcanzarán en 2020 los Q.67,009.0 millones (equivalentes a 9.9% del PIB).
4. En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.2,586.4 millones corresponden a préstamos externos (el 97.7% en el BID, BCIE, JICA y BIRF); que Q.757.3

millones son los saldos de ingresos propios y de caja de diversas instituciones; y que los Bonos del Tesoro por Q.17,238.0 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.1,607.8 millones que equivalen al 62.2% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos.

5. El presupuesto de egresos se incrementó en 46.2% en términos reales durante el período 2004-2018 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 40.8%. 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 10.0%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 80.8% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.3%); el Ministerio de Educación (16.5%); el servicio de la deuda pública (15.2%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (8.5%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.4%). Al analizar los egresos según finalidad y región se encuentra que el ordenamiento de prioridades es muy similar de 2010 a 2018. Además, se mantienen las diferencias de inversión con una concentración en el departamento de Guatemala.

9. Conclusiones Particulares

1. Para el 2020 se han definido un total de 24 resultados que se han denominado “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q.15,492.0 millones; es decir, el equivalente al 16.9% del Presupuesto Total de Egresos. En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2020, la Presidencia, Ministerios de Estado y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo definieron un total de 57 resultados asociados a una asignación presupuestaria de Q.17,891.5 millones; es decir, el equivalente al 19.5% del Presupuesto Total de Egresos. Cuatro entidades aglomeran el 85.8% de la asignación presupuestaria para lograr los resultados institucionales: 1) Q.5,020.5 millones asignados al Ministerio de Educación; 2) Q.4,799.5 millones asignados al Ministerio de Gobernación; 3) Q.3,980.3 millones asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; y 4) Q.1,542.8 millones asignados al Ministerio de la Defensa Nacional. Por lo tanto, se puede concluir que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, que es una parte aún parcial de asignaciones presupuestarias a nivel de programas en las que hay algún tipo de alineamiento con las Prioridades Nacionales de Desarrollo, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. 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 de desarrollo e 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 metodología de estimación 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) y el desempeño histórico reciente de recaudación no hacen creíble el logro de la carga tributaria proyectada de Q.67,009.0 millones. Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2020 ascienden a Q.1,500.0 millones y de pronosticar un crecimiento muy superior (8.8%) al desempeño histórico reciente. Por lo tanto, el CIEN considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal

2020 sería en alrededor de Q.64,300.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y que sea acorde al escenario macroeconómico bajo del Banco de Guatemala. Finalmente, no se cuenta con un estudio técnico del impacto que tendrá en la recaudación tributaria la “Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria” que entró en vigencia el 16 de octubre de 2019 y que hace menos creíble la meta propuesta en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2020.

4. Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.2,700.0 millones se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 2.8% del PIB. Además, al tomar en cuenta las posibles ampliaciones del presupuesto de los artículos 103 y 115 el déficit fiscal presupuestado podría llegar a alcanzar hasta un máximo equivalente al 3.0% 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.
5. La masa salarial del proyecto de presupuesto 2020 en relación al presupuesto aprobado en 2019 se incrementaría en Q.2,566.3 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, entre 2016 y 2018 el 85.5% 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. Cabe destacar que en esta ocasión no se incluyó en las consideraciones de los riesgos fiscales ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo.
6. Los principales incrementos respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 corresponderían a los siguientes renglones: Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,379.7 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.1,144.9 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.867.3 millones), Derechos escalafonarios (Q.598.3 millones), Personal permanente (Q.536.0 millones), Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.430.3 millones), Transferencias a la USAC (Q.300.0 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.289.7 millones), Mantenimiento y reparación de edificios (Q.273.7 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.254.4 millones), y Equipo militar y de seguridad (Q.209.4 millones).
7. Las principales reducciones serían las siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.613.7 millones), Otras prestaciones (Q.453.7 millones), Intereses de la deuda externa a largo plazo (Q.442.8 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.413.1 millones), Transferencias a la administración central (Q.363.9

millones), Equipo de transporte (Q.294.6 millones), Otras remuneraciones de personal temporal (Q.207.7 millones), y Otras maquinarias y equipos (Q.206.9 millones).

8. Lo más novedoso del proyecto de presupuesto 2020 es la inclusión de dos nuevos capítulos (Presupuesto Abierto y Alianzas Público Privadas) respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019. En el capítulo de Presupuesto Abierto se ratifican compromisos ya adquiridos por el Organismo Ejecutivo y obligaría a la nueva administración a realizar talleres de presupuesto en el 2020. En el capítulo de Alianzas Público Privadas se pretende una excepción a la aprobación requerida en el párrafo 2 del artículo 62 y el literal “d” del artículo 13 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica para siete proyectos. Se obliga que en dos proyectos la presentación de la oferta económica sea mediante Puja Electrónica. También se autoriza al Ministerio de Finanzas para emitir, negociar y colocar Bonos para Infraestructura y Bienestar Económico hasta por Q.6,000 millones. Este artículo afectará el nivel de endeudamiento del país y tendría un impacto en el balance presupuestal de ejercicios fiscales posteriores al 2020.
9. En el Artículo 76 (Aprobación, negociación y suscripción de contratos y/o convenios de préstamos) se aprueban las negociaciones de siete préstamos por US\$.1,253.2 millones. Este artículo afectará el nivel de endeudamiento del país y tendría un impacto en el balance presupuestal de ejercicios fiscales posteriores al 2020.
10. En el Artículo 103 (Fondo emergente) se amplía el Presupuesto 2020 hasta en Q.300 millones al declararse cualquier caso previsto en la Ley de Orden Público, o al obtenerse recursos por la activación de seguros paramétricos. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2020.
11. En el Artículo 122 (Pago de obligación exigible) se incluyen Q.117 millones dentro del aporte al Organismo Judicial, financiados con Bonos del Tesoro, como una previsión para pagar lo resuelto en un juicio promovido por el Banque Nationale de París (BNP) Sucursal Panamá. Esto establecería un mal precedente en la materia.
12. En el Artículo 62 (Disposiciones generales para la emisión, negociación y colocación, así como para el pago del servicio de las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala) los Bonos del Tesoro o los recursos producto de su colocación se destinarán al financiamiento de pasivos, incluyendo los intereses respectivos, y a financiar componentes de inversión. Los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en la presente Ley que financien gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dice *“No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos”*.
13. En el Artículo 115 (Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos) se amplía el presupuesto 2020 hasta en Q.1,000 millones. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2020.

14. Se está utilizando la Ley anual del presupuesto para legislar excepciones a otras leyes como a la misma Ley Orgánica del Presupuesto, a la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, y a la Ley de Contrataciones.

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 2020 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 explicité 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 la estimación de los ingresos tributarios (tomando en cuenta el impacto del Decreto 7-2019), explicitar los supuestos, y hacer un análisis de sensibilidad a partir de los escenarios macroeconómicos.
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 2020 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.

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 fuera de la ley anual 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 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.

9. Finalmente se sugiere que no se siga con la práctica de hacer excepciones a otras legislaciones en la Ley anual del presupuesto y más bien hacer las reformas directamente en la legislación correspondiente pero a partir de un sólido diagnóstico previo.