



*¡Marcando el rumbo!*

## **Presupuesto de Egresos: Gasto de Funcionamiento**

Guatemala, 1 de junio de 2022

---

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) con el apoyo del Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción de este, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Autor: Jorge Lavarreda.



*iMarcando el rumbo!*

## CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Aspectos básicos sobre el presupuesto público .....	3
3. Comportamientos estilizados del presupuesto público de Guatemala .....	6
4. Conclusiones .....	22
5. Recomendaciones .....	23

## 1. Introducción

---

En 2020 el CIEN montó el Observatorio COVID-19 con el fin de apoyar y transparentar la respuesta del gobierno ante la pandemia. Además, cada año el CIEN ha elaborado un análisis del Proyecto de Presupuesto que presenta el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República. Sin embargo, en el contexto de la aprobación de un presupuesto anual el debate público se centra en dicha coyuntura y no se atienden los aspectos estructurales que demandan reformas más profundas en la gestión pública. Por lo tanto, se consideró oportuno no sólo monitorear la ejecución presupuestaria de los programas COVID-19 sino que también de los planes del Gobierno para reactivar la economía y determinar en qué medida se avanza o no en la Política General de Gobierno. En síntesis, se pretende alertar en el debate público sobre aspectos del presupuesto que trascienden la discusión coyuntural que se da durante las etapas de presentación y aprobación de un presupuesto anual.

Para el efecto, el CIEN elaborará y presentará cuatro documentos para informar al guatemalteco sobre el tema presupuestario con énfasis en qué se gastan sus impuestos. Este segundo informe presenta una mirada al Presupuesto de Egresos con énfasis en el gasto clasificado como de funcionamiento.

## 2. Aspectos básicos sobre el presupuesto público

---

Se inicia presentando tres conceptos básicos que brinda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco del Panorama de las Administraciones Públicas.

*El presupuesto público es “un informe exhaustivo de los planes financieros del gobierno que incluyen gastos, ingresos, déficit o superávit y deuda. El presupuesto es el principal documento de política económica del gobierno, que demuestra cómo el gobierno planifica utilizar los recursos públicos para cumplir los objetivos de la política y, en cierta medida, indicar sus prioridades políticas”.*

*Una política fiscal sólida es “la que evita la acumulación de deudas grandes e insostenibles, y utiliza los momentos económicos favorables para aumentar la capacidad de recuperación y amortiguadores en tiempos más difíciles, de modo que las necesidades de los ciudadanos y los actores interesados puedan ser abordadas de manera efectiva y duradera”.*

*La regla de oro es “una variación de una regla de balance, según la que el gobierno solo puede solicitar préstamos para financiar inversiones. Su principal fundamento es que las inversiones representan consumo futuro en vez del actual y tienen el potencial de generar un crecimiento futuro”.*

El presupuesto de egresos es la estimación financiera anual del gasto del gobierno<sup>1</sup>; y es importante porque muestra las prioridades y las acciones que el gobierno pretende llevar a cabo en un ejercicio fiscal, detallando los bienes y servicios que brindará para buscar alcanzar los resultados planificados.

El presupuesto de egresos puede ser analizado desde distintas perspectivas de acuerdo a su clasificación presupuestaria. Según una nota técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI) todo sistema sólido de clasificación presupuestaria de egresos debería comprender, como mínimo, una clasificación administrativa, funcional y económica de los gastos. La clasificación administrativa identifica la entidad responsable de administrar los fondos públicos. La clasificación funcional categoriza los gastos según su propósito y los objetivos a que está destinado (por ejemplo, educación, seguridad social, vivienda, etc.). La clasificación económica identifica el tipo de gasto realizado, por ejemplo, sueldos, bienes y servicios, transferencias y pagos de intereses, o gastos de capital. El sistema de clasificación presupuestaria del sector público de Guatemala permite analizar las siguientes clasificaciones de los egresos: Institucional; Geográfica; por Finalidad, Función y División; por Tipo de Gasto; por Fuentes de Financiamiento; por Objeto del Gasto; y Económica del Gasto. Por lo tanto, es un sistema que permite responder preguntas como: ¿cuánto se gasta?, ¿de dónde proviene el dinero del gasto?, ¿quién gasta?, ¿en qué se gasta?, etc.

Para elaborar este informe se decidió hacer énfasis en la clasificación denominada por Tipo de Gasto (Funcionamiento, Inversión y Deuda Pública) porque es la más general. Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala con esta clasificación el destino del gasto se agrupa en los distintos programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, de acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar, respectivamente, con el propósito de identificar si éstos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.

Los gastos de funcionamiento están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios y las orientadas a mejorar cualitativamente el recurso humano y proveerlo de los servicios básicos. Por lo tanto, los gastos de funcionamiento se integran, desde el 2017, por la sumatoria de las asignaciones programadas para 1) Administración (para apoyar la producción de bienes o servicios públicos), 2) Desarrollo Humano (para mejorar cualitativamente el recurso humano), y 3) Transferencias Corrientes<sup>2</sup> (asignaciones que se trasladan a personas individuales o instituciones públicas).

---

<sup>1</sup> En este informe nos referimos al Gobierno Central.

<sup>2</sup> El Acuerdo Ministerial No. 379-2017 aprobó modificaciones al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, dentro de las cuales figura el subgrupo tipo de gasto Transferencias Corrientes. Antes el gasto de funcionamiento era la sumatoria de gastos de administración y gastos en recurso humano.

Como se mostró en el primer boletín de Alerta Presupuesto, en Guatemala la inversión pública ha tendido a perder participación en el presupuesto de egresos. Sin embargo, varios autores señalan que esta tendencia se explica por el hecho de que una caída de la inversión pública implica un menor costo político en comparación con una caída del consumo público o de las transferencias y del recorte de partidas sensibles como los salarios públicos.

De hecho Ardanaz et al (2021)<sup>3</sup> encontraron que *“cuando la inversión pública se ve penalizada en relación con el consumo público y, por tanto, su proporción en el gasto público disminuye, una consolidación del 1 por ciento del PIB reduce la producción en un 0.7 por ciento en los tres años siguientes al choque fiscal. En cambio, salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios frente al consumo público puede neutralizar los efectos contractivos de los ajustes fiscales sobre el impacto, e incluso puede estimular el crecimiento de la producción a medio plazo”*.

Por su parte Zeineloglu (2018)<sup>4</sup>, señala que *“para evitar las fluctuaciones de la inversión pública y sus posibles efectos negativos sobre la producción, varios economistas abogan por una disciplina fiscal en forma de regla de oro de las finanzas públicas. Esta regla de oro consiste en seguir un presupuesto equilibrado y permite a los gobiernos recurrir a deuda pública sólo para financiar los gastos de inversión pública”*.

*La regla de oro es una directriz para el funcionamiento de la política fiscal, especialmente en los países en los que se recurre a un elevado endeudamiento para ejecutar el presupuesto. Establece que, a lo largo del ciclo económico, el Gobierno debe pedir prestado sólo para invertir y no para financiar el gasto corriente (el gasto corriente significa los gastos del día a día). En términos sencillos, esto significa que el gobierno debe pedir prestado para financiar la inversión, de modo que pueda beneficiar a las generaciones futuras. El principio básico de la regla de oro es que, al practicar el presupuesto, el gobierno debe seguir la equidad intergeneracional. Si el gobierno utiliza el fondo prestado para financiar el gasto corriente o el gasto para pagar las pensiones y los salarios, el beneficio será para la generación actual. Por otro lado, la gente que tiene que devolver la deuda es la generación futura. Por lo tanto, el grupo que debe devolver la deuda o la generación futura también debería beneficiarse de los préstamos y los gastos del gobierno. En este caso, la mejor manera es gastar el dinero prestado en proyectos como las infraestructuras que benefician a la generación futura<sup>5</sup>.*

De hecho Guatemala formalizó la adopción de la regla de oro en el último párrafo del artículo 61 del Decreto 101-97 del Congreso de la República que corresponde a la Ley Orgánica del Presupuesto que dice: *“No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos”*. En la siguiente sección se presenta, como parte de los comportamientos estilizados del presupuesto de egresos, cómo ha sido el cumplimiento de la regla de oro.

---

<sup>3</sup> The output effects of fiscal consolidations: does spending composition matter? Inter-American Development Bank, Working Paper Series No. 1302.

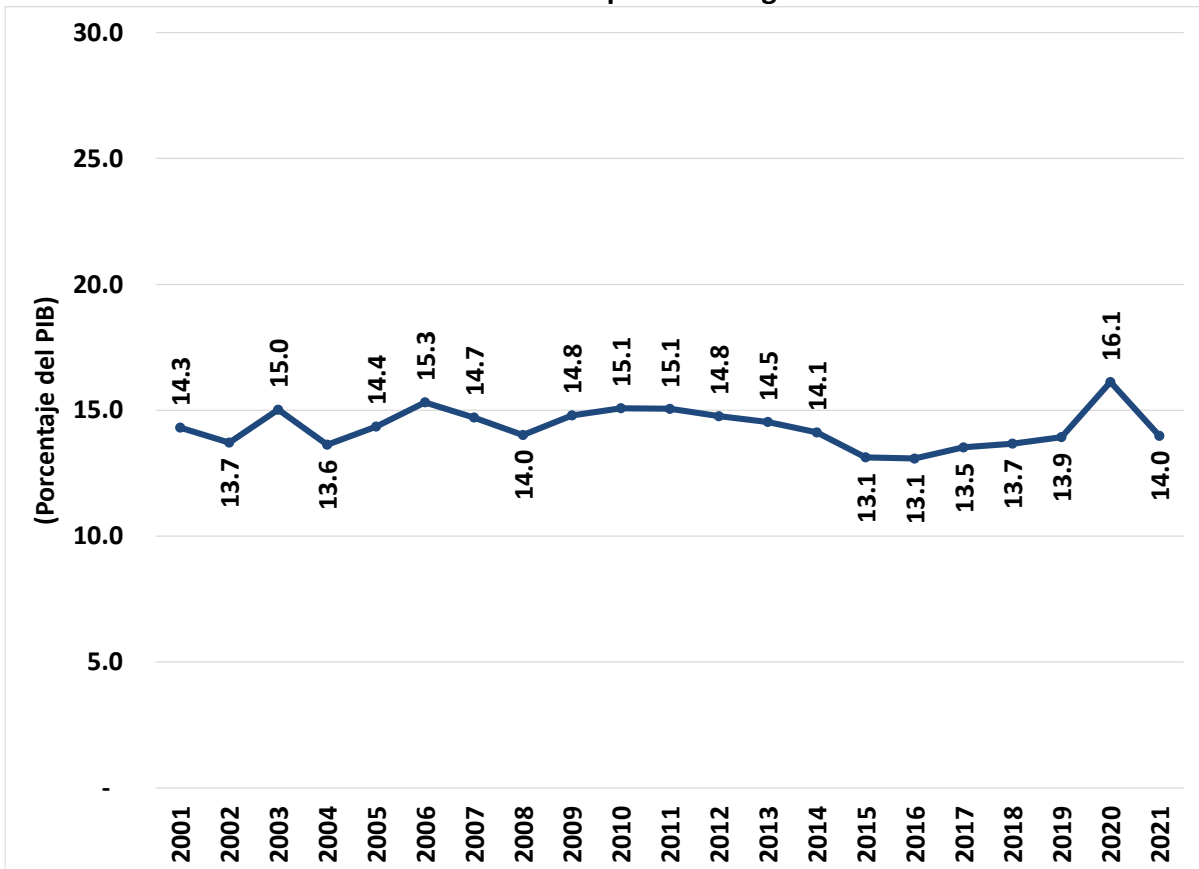
<sup>4</sup> Fiscal policy effectiveness and the golden rule of public finance, Central Bank Review 18 (2018) 85-93.

<sup>5</sup> <https://lms.indianeconomy.net/glossary/golden-rule-in-fiscal-policy/>

### 3. Comportamientos estilizados del presupuesto público de Guatemala

El presupuesto de egresos como porcentaje del PIB ha mostrado poca variación en las últimas dos décadas (el coeficiente de variación en el período 2001-2021 fue 0.053) a excepción del 2020 que se incrementó significativamente para atender la pandemia del COVID-19 (ver Gráfica 1).

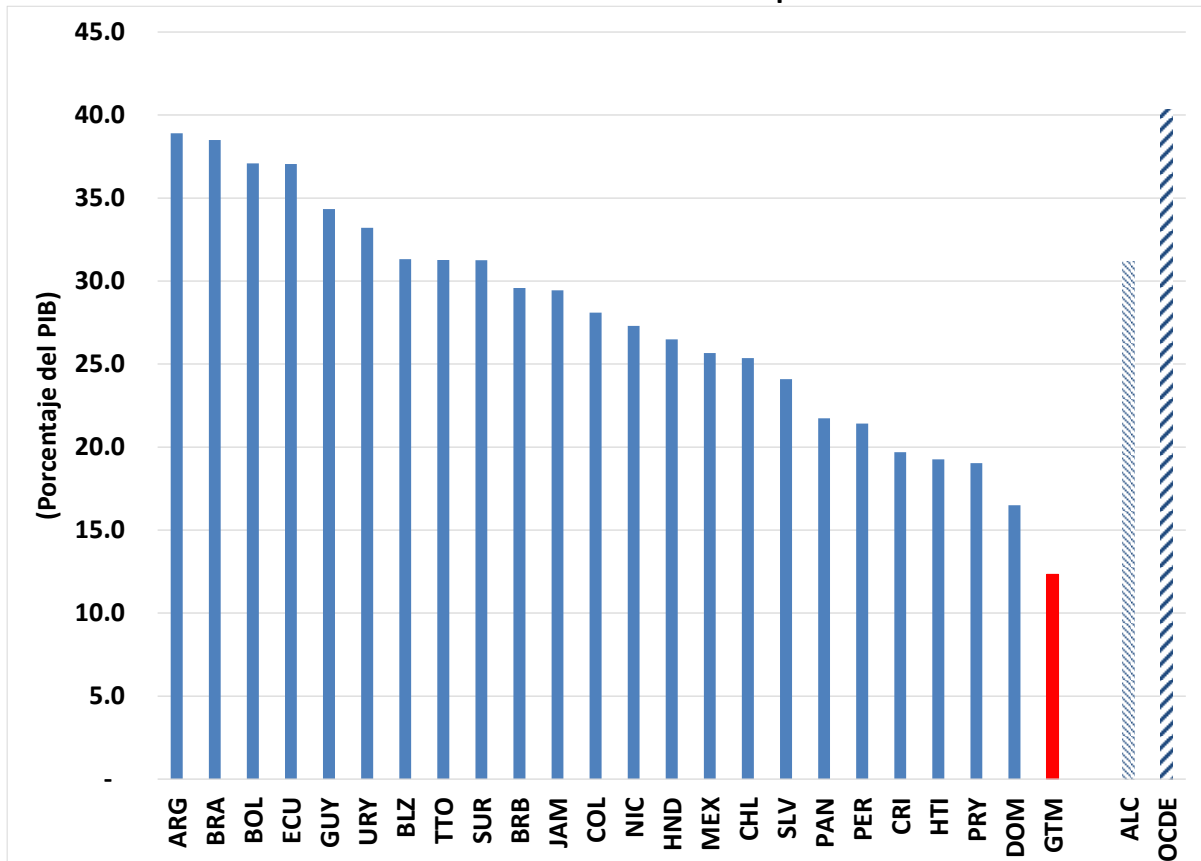
**Gráfica 1. Evolución del Presupuesto de Egresos 2001-2021**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

Desde una perspectiva comparativa Guatemala destaca por su bajo gasto público equivalente a menos de la mitad del promedio de América Latina y el Caribe (31.2% del PIB) y menos de una tercera parte del promedio de los países de la OCDE (40.3% del PIB) (ver Gráfica 2).

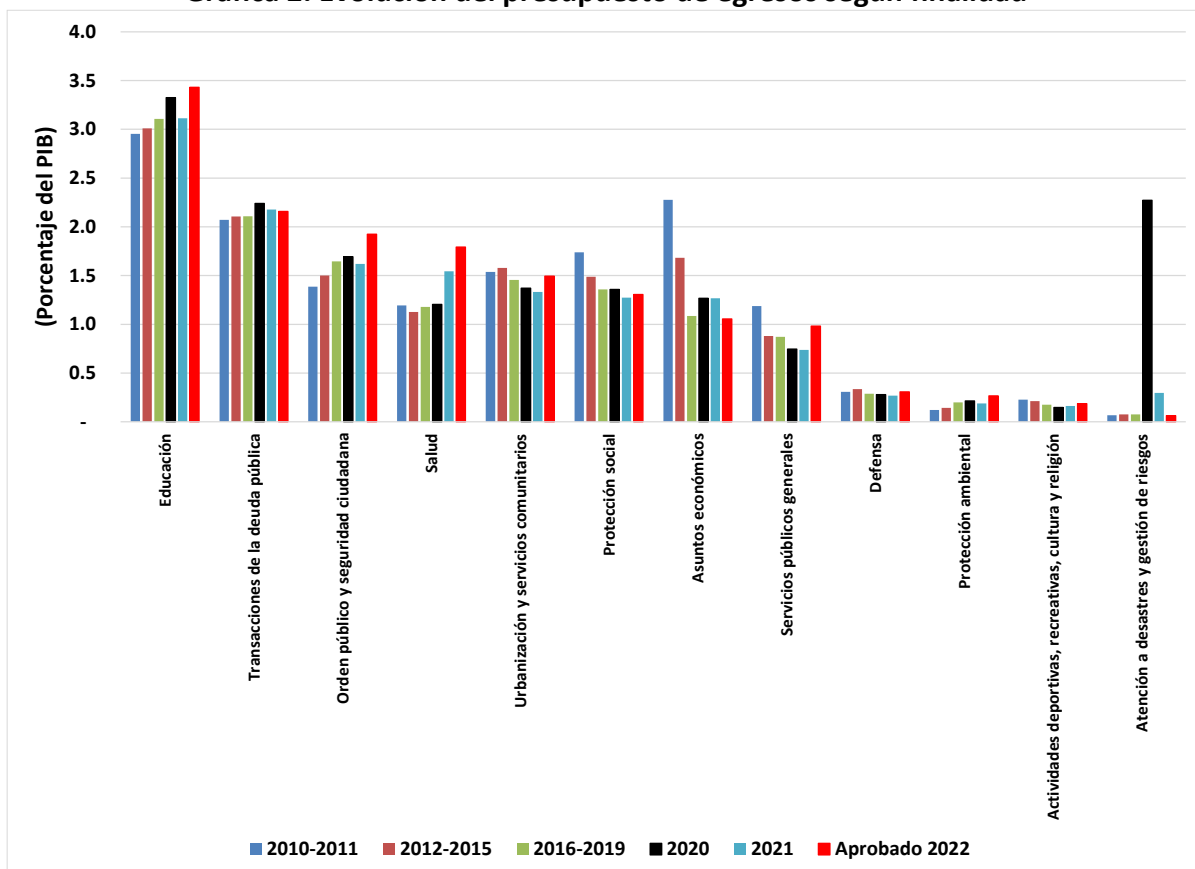
**Gráfica 2: Gastos de la administración pública 2018**



Fuente: Tomado del Gráfico 2.13 de OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

Para responder la pregunta: ¿para qué se gasta? se presenta la evolución del presupuesto de egresos según la clasificación por finalidad. El cambio más significativo se produjo en 2020 cuando por la pandemia del COVID-19 la atención a desastres y gestión de riesgos llegó a ocupar el segundo lugar en cuanto al monto ejecutado. Al comparar el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 con el período 2016-2019, previo a la pandemia del COVID-19, se observa que las primeras tres prioridades siguen siendo las mismas y es en la cuarta prioridad que hay un cambio ya que para 2022 sería salud, mientras que antes fue urbanización y servicios comunitarios. Por otro lado, al comparar con el período 2012-2015 se encuentra que las primeras dos prioridades coinciden pero a partir de la tercera habría un cambio al pasar de asuntos económicos a orden público y seguridad ciudadana. En cierta medida el ordenamiento de prioridades en el período analizado no muestra grandes variaciones (excepto en 2020 por la pandemia del COVID-19) y se explica por la rigidez presupuestaria presentada en el primer boletín de Alerta Presupuesto (ver Gráfica 2).

**Gráfica 2. Evolución del presupuesto de egresos según finalidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

Para responder a la pregunta ¿quién gasta? se presenta el presupuesto de egresos según la clasificación institucional para el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 por un monto de Q.106,229.5 millones (ver Cuadro 1). El primer lugar es para las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro que corresponden a traslados de recursos a otros niveles de gobierno y a las entidades descentralizadas que no se encuentran adscritas a un Ministerio. La mayor parte de estos aportes se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes tributarias u ordinarias y ocasionalmente en convenios o tratados. Al incluir los servicios de la deuda pública con estas obligaciones se llega al 47.1% del presupuesto de egresos. Si luego se incluyen los seis ministerios con mayor asignación se llega a un acumulado del 94.0% del presupuesto de egresos.

**Cuadro 1. Presupuesto de Egresos Aprobado 2022**

Institución	Monto (Millones Q.)	Porcentaje acumulado
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	34,680.8	32.6
Ministerio de Educación	20,608.4	52.0
Servicios de la Deuda Pública	15,312.0	66.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12,743.7	78.5
Ministerio de Gobernación	6,480.5	84.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,402.5	89.6

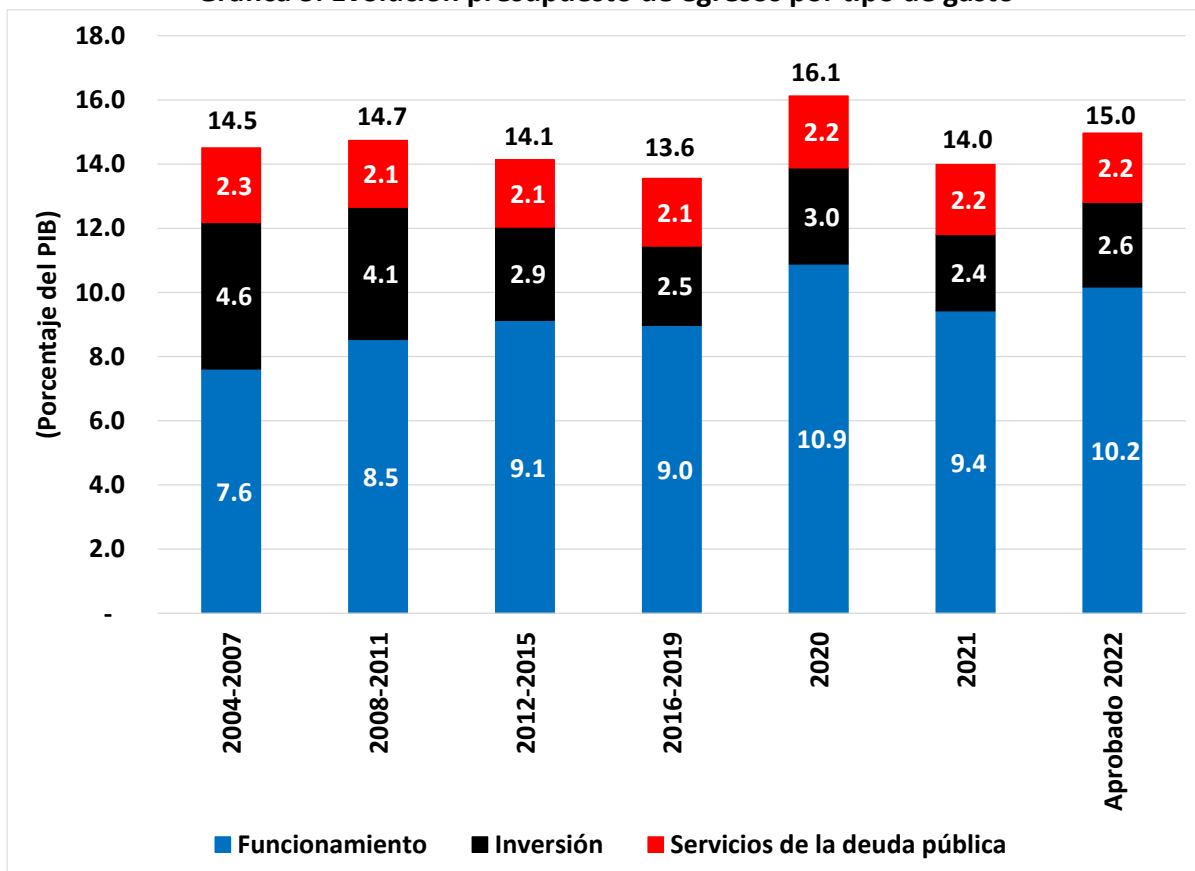


Institución	Monto (Millones Q.)	Porcentaje acumulado
Ministerio de la Defensa Nacional	3,158.7	92.6
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,454.0	94.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,317.3	95.2
Ministerio de Desarrollo Social	1,306.6	96.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	976.0	97.4
Ministerio de Relaciones Exteriores	610.6	97.9
Ministerio de Cultura y Deportes	576.0	98.5
Ministerio de Economía	508.1	99.0
Ministerio de Finanzas Públicas	386.7	99.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	260.2	99.6
Presidencia de la República	205.0	99.8
Procuraduría General de la Nación	150.0	99.9
Ministerio de Energía y Minas	92.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

Al analizar el presupuesto de egresos según la clasificación por tipo de gasto se encuentra que la mayor parte ha correspondido al gasto de funcionamiento y que el mismo ha mostrado una tendencia al alza al pasar de representar el 7.6% del PIB en el período 2004-2007 a un 9.4% del PIB en 2021 (ver Gráfica 3).

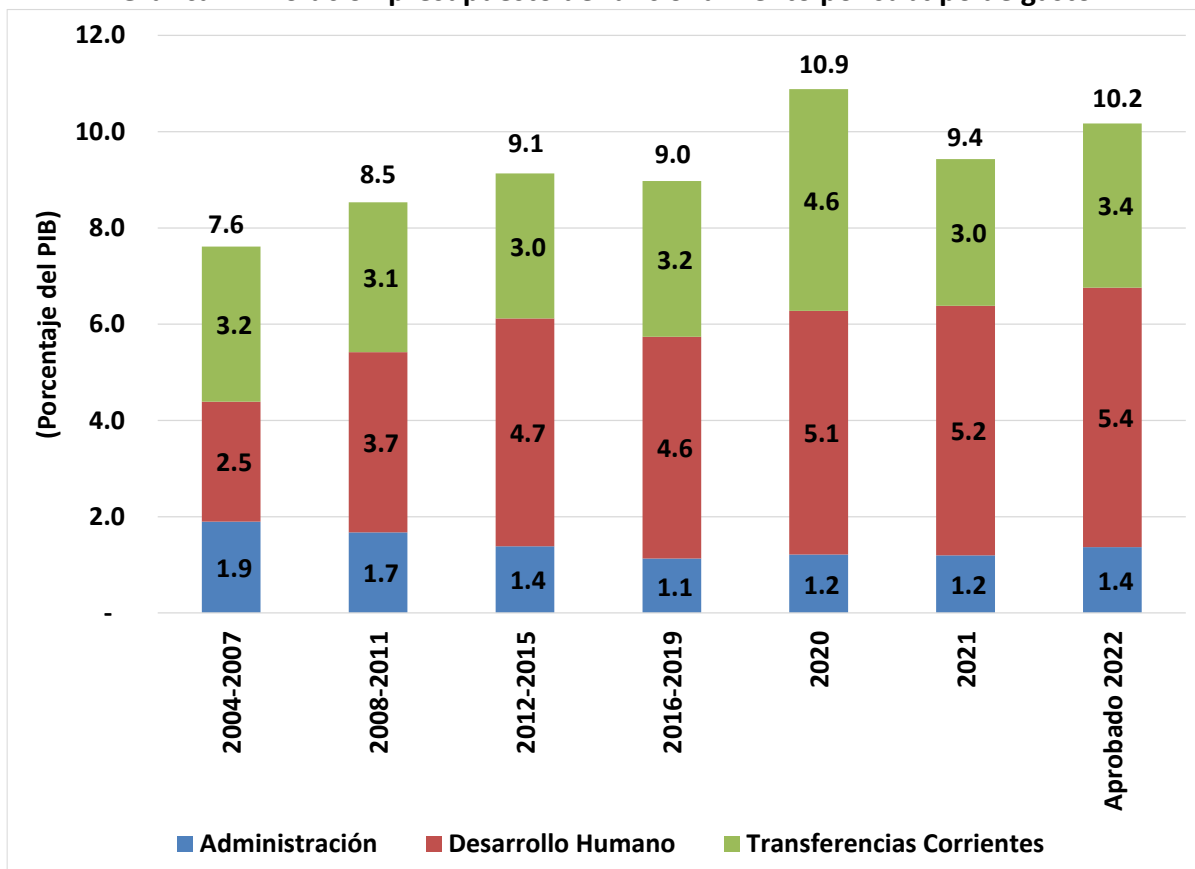
**Gráfica 3. Evolución presupuesto de egresos por tipo de gasto**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

En la Gráfica 4 se puede observar cómo ha sido la evolución del gasto de funcionamiento según el subtipo de gasto. El gasto en desarrollo humano es el que ha ganado mayor participación al pasar de representar un 32.7% del gasto de funcionamiento en el período 2004-2007 a un 55.0% en 2021.

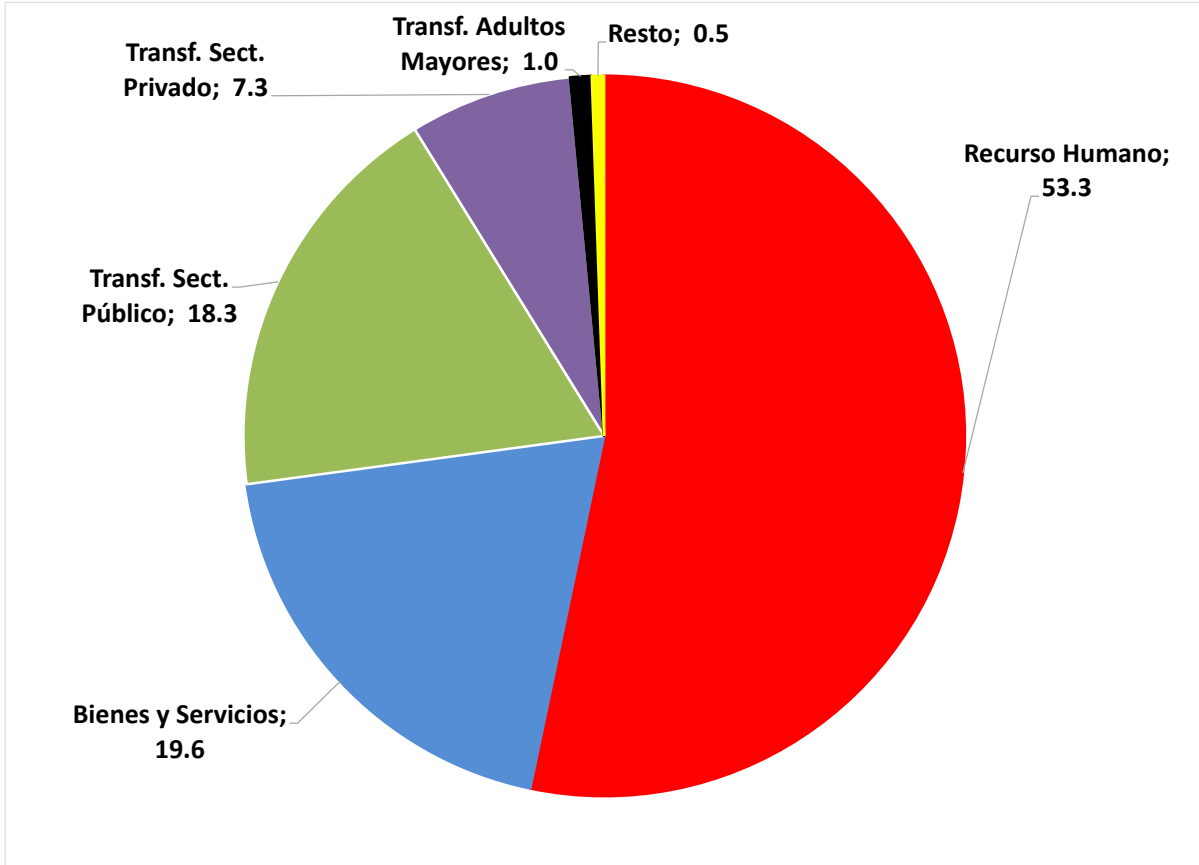
**Gráfica 4. Evolución presupuesto de funcionamiento por subtipo de gasto**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

Sin embargo, para mayor claridad sobre en qué ha consistido el gasto de funcionamiento se presentan categorías construidas a partir de la clasificación económica a fin de mostrar la participación de cada categoría en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 (ver Gráfica 5). Claramente más de la mitad del presupuesto de funcionamiento (53.3%) es para el pago del recurso humano (activo y jubilado). Luego más de una cuarta parte (26.7%) corresponde a transferencias corrientes. Finalmente casi una quinta parte (19.6%) corresponde al gasto en bienes y servicios.

**Gráfica 5. Distribución del gasto de funcionamiento aprobado 2022 (%)**

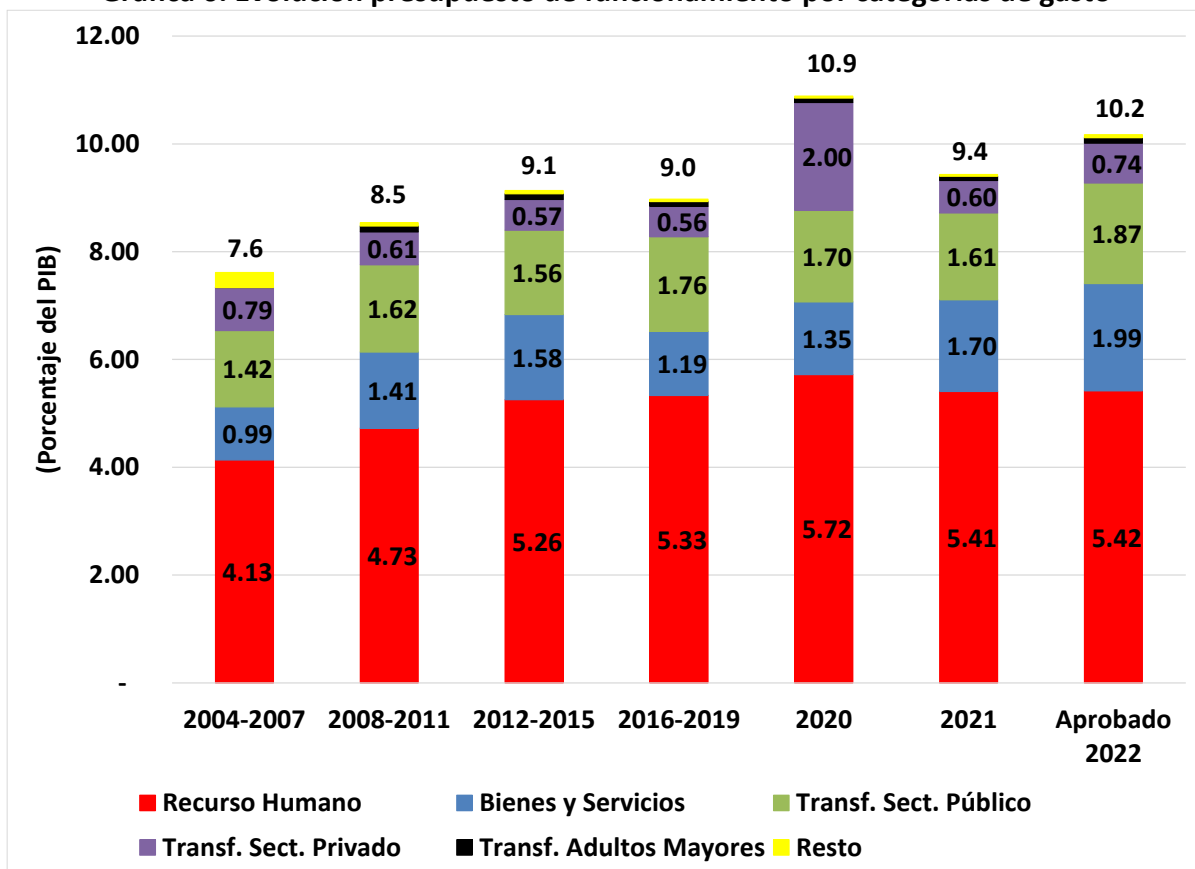


Nota: Recurso Humano corresponde a remuneraciones, más subgrupo 18, más Clases Pasivas Civiles del Estado; y Bienes y Servicios no incluye al subgrupo 18.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

Al analizar qué ha impulsado el incremento del gasto de funcionamiento se encuentra que la categoría que más se incrementó fue la correspondiente al recurso humano (1.28% del PIB entre 2004-2007 y 2021) seguido de bienes y servicios (ver Gráfica 6).

**Gráfica 6. Evolución presupuesto de funcionamiento por categorías de gasto**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

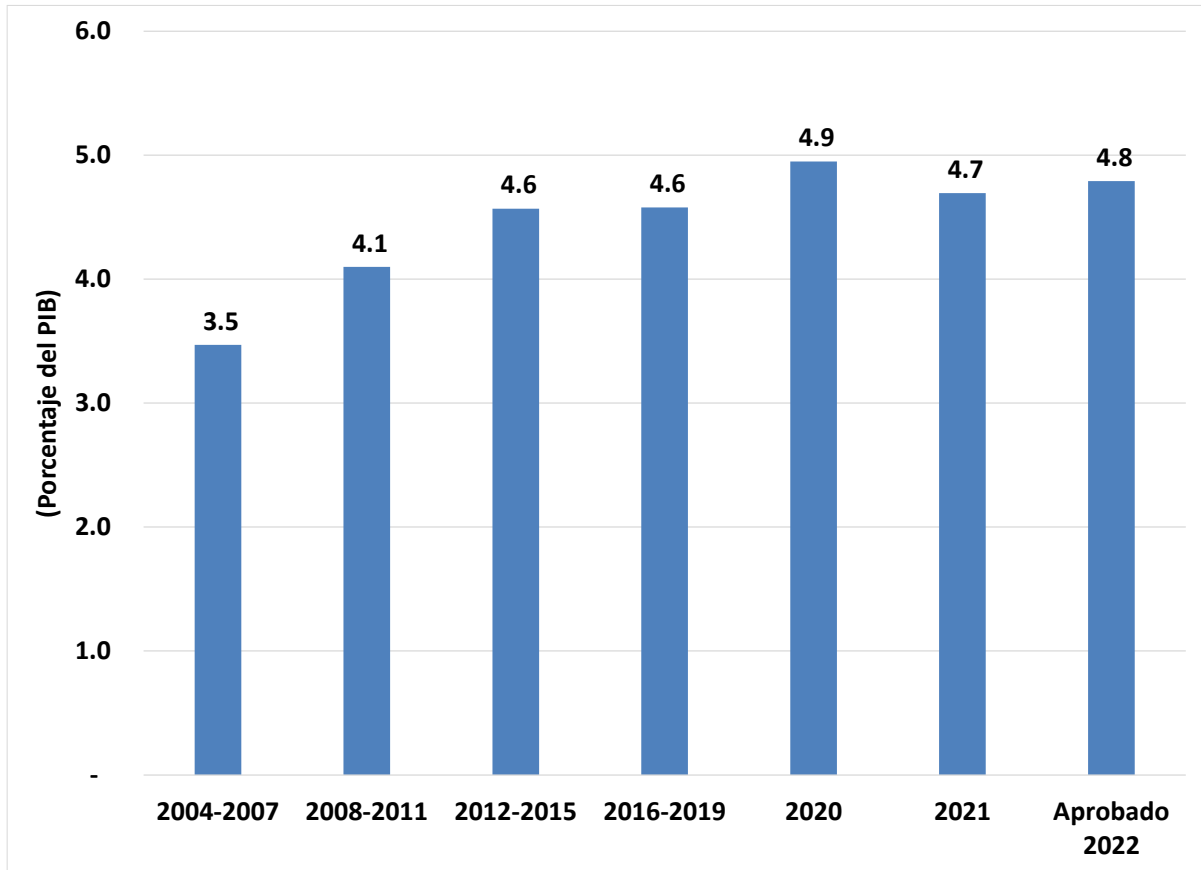
Dentro de la categoría de recurso humano se hace una aproximación a la denominada “masa salarial” al sumar el gasto en remuneraciones<sup>6</sup> con el gasto en el subgrupo 18 que comprende el gasto en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados 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. Se encontró que esta es la parte que explica alrededor del 95% del incremento del gasto en recurso humano entre el período 2004-2007 y el 2021 como puede observarse en la Gráfica 7. Este incremento se debe, en parte, a la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo. Desde la presentación del Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, el Ministerio de Finanzas Públicas adoptó la buena práctica de incluir una separata con una descripción de los riesgos fiscales<sup>7</sup>. Lamentablemente sólo durante la presentación del Proyecto de

<sup>6</sup> Comprende el gasto en sueldos y salarios, aportes patronales, dietas y gastos de representación, y otras prestaciones relacionadas con salarios.

<sup>7</sup> Según el Ministerio de Finanzas Públicas, los riesgos fiscales son una serie de factores que pueden llevar a que los resultados de las finanzas públicas (principalmente déficit fiscal y el coeficiente de deuda, medidos respecto del PIB) se desvíen de lo proyectado.

Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019 se incluyó un riesgo fiscal asociado a los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo.

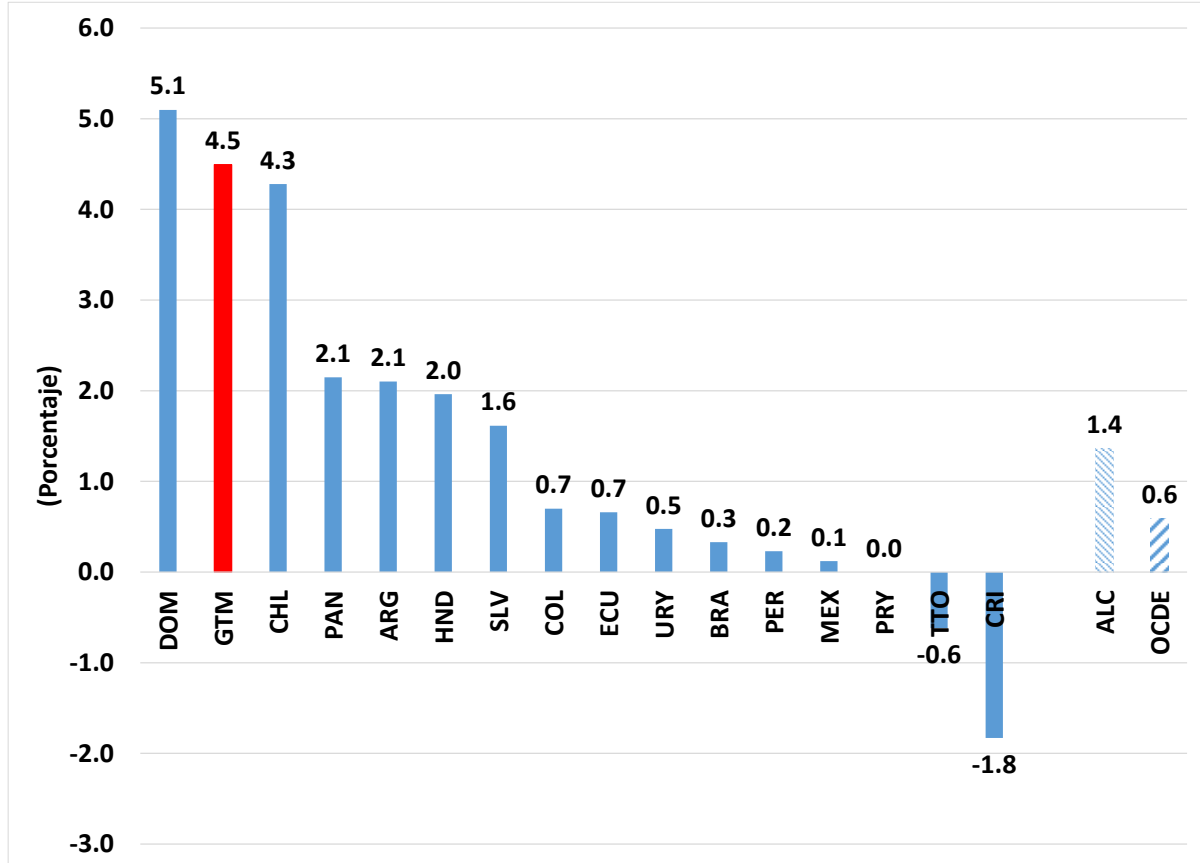
**Gráfica 7. Evolución de la “masa salarial”**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central y del Banco de Guatemala.

Otra parte del incremento del gasto en la “masa salarial” se explica por el crecimiento en el número de empleados públicos. Con respecto a la tasa de crecimiento anual del empleo en el sector público, el promedio de América Latina y el Caribe se situó en 1.4% de 2011 a 2018 en comparación con el promedio de 0.6% de los países de la OCDE. Desde una perspectiva comparativa se encuentra que Guatemala destaca por un alto nivel en la tasa de crecimiento del empleo en el sector público (ver Gráfica 8).

**Gráfica 8. Tasa de crecimiento promedio anual del empleo en el sector público 2011-2018**



Fuente: Tomado del Gráfico 3.2 de OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

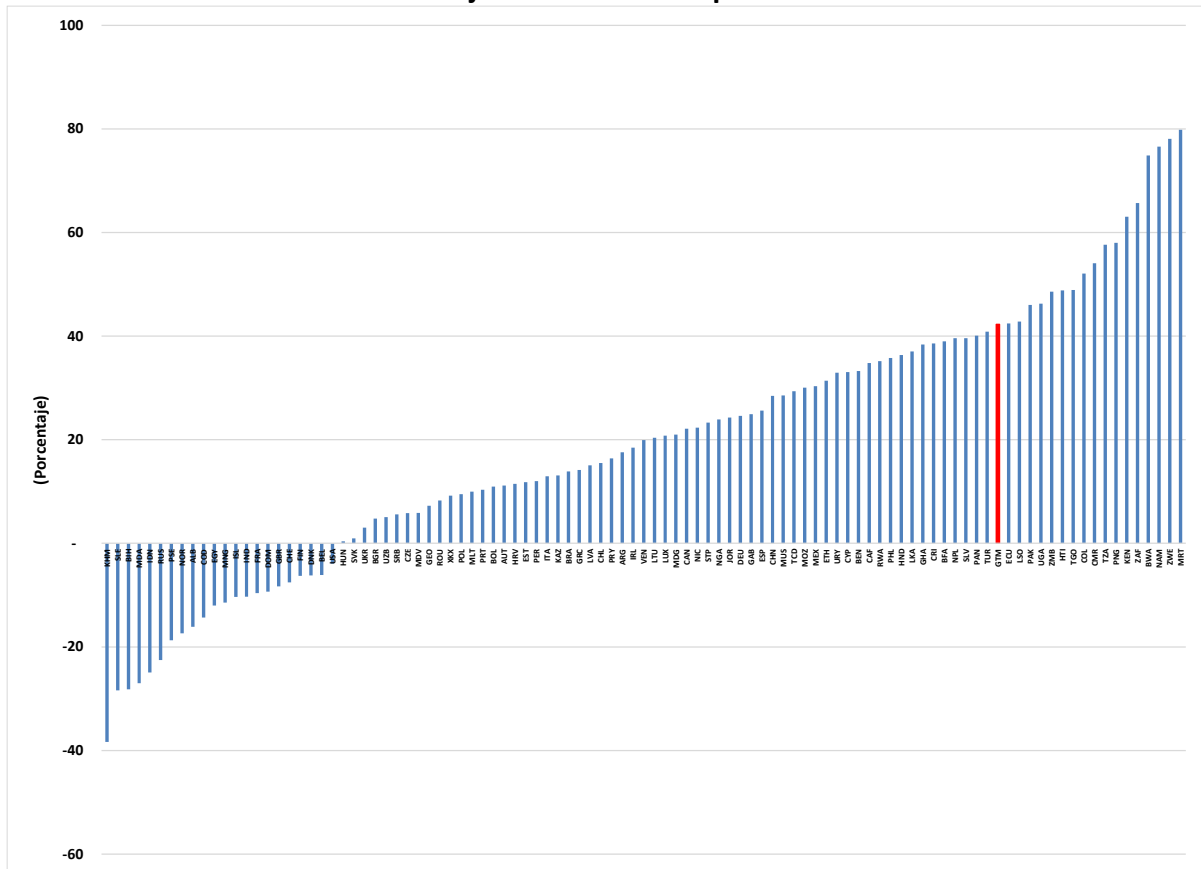
Se puede observar cómo se ha incrementado la participación de la “masa salarial” tanto en el presupuesto de egresos como en el gasto de funcionamiento llegando a representar, en 2021, el 33.6% y el 49.8%, respectivamente. Por lo tanto, actualmente la factura salarial es el mayor componente del gasto público del gobierno central. El porcentaje del total de gastos en compensación de empleados en 2017 fue, en promedio, de 26.0% en América Latina y el Caribe y de 22.8% en los países de la OCDE. Guatemala se encuentra por encima de dichos promedios.

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 anual<sup>8</sup> 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 comprimida”.<sup>9</sup>*

A partir de la base de datos de World Bank (2020) se encontró que durante el período 2000-2018 los empleados del sector público de Guatemala han tenido, en promedio, una prima salarial de alrededor de 12% (la prima salarial osciló entre 8% y 14%) respecto a los trabajadores formales del sector privado. Por lo tanto, Guatemala ocupó el puesto 27 de 72 países en cuanto a la mayor prima salarial del sector público al comparar con los trabajadores del sector privado (ver Gráfica 9).

**Gráfica 9. Prima o penalización salarial de los empleados públicos respecto a los trabajadores del sector privado**



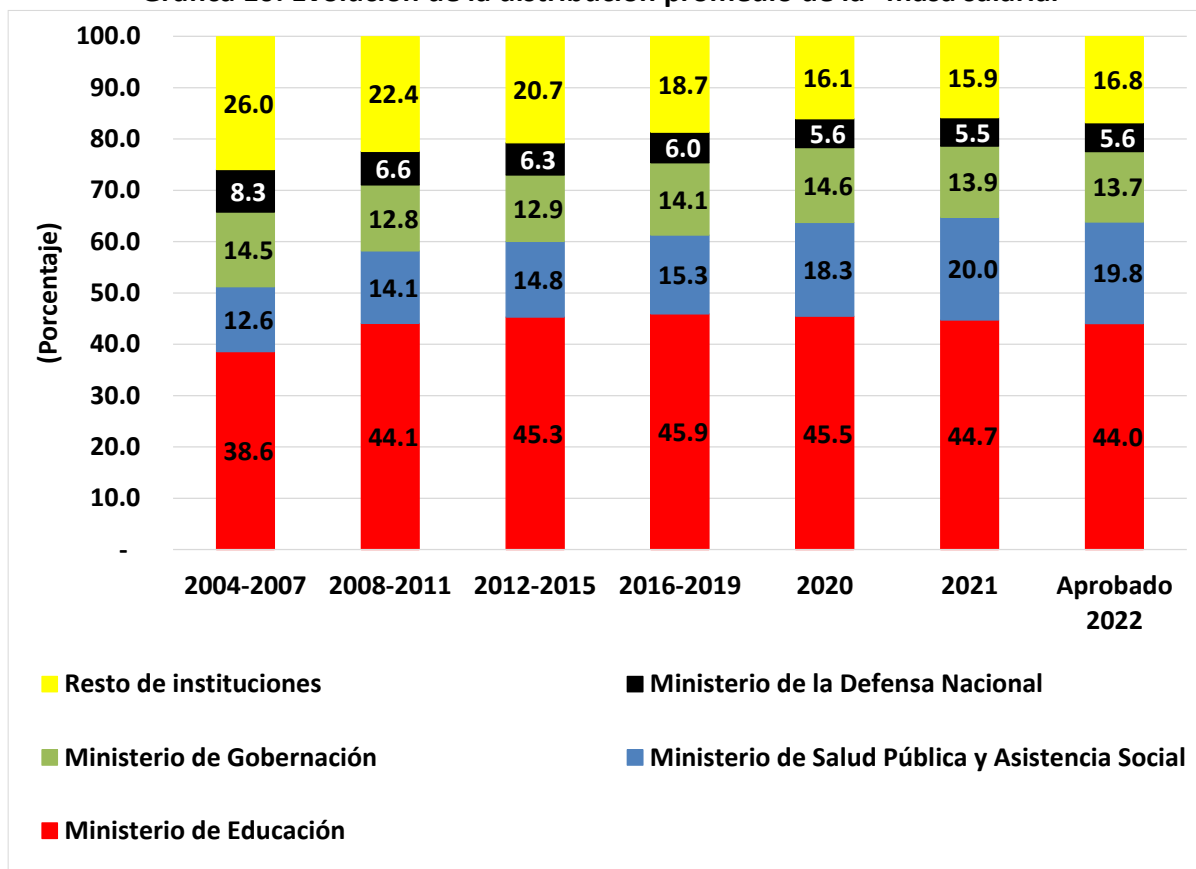
Fuente: Elaboración propia a partir World Bank 2020. Worldwide Bureaucracy Indicators version 1.1.

<sup>8</sup> Se refiere al empleo público del Gobierno Central en el período 2007-2013.

<sup>9</sup> 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.

La Gráfica 10 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 65.7% en el período 2004- 2007 a un 78.6% en el 2021.

**Gráfica 10. Evolución de la distribución promedio de la “masa salarial”**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

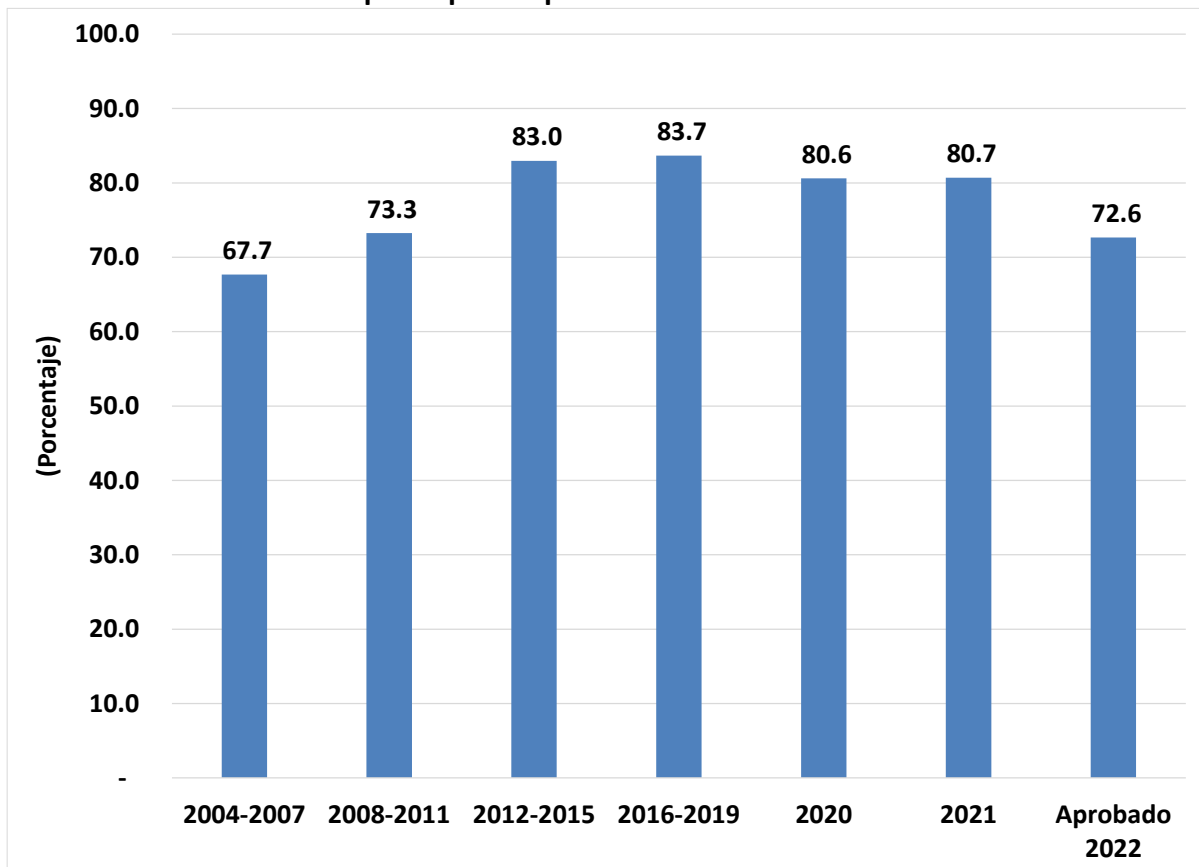
El Ministerio de Educación ha concentrado la mayor parte de la “masa salarial” y se ha caracterizado por aprobar pactos colectivos de condiciones de trabajo. De hecho el 11 de marzo de 2022 entró en vigencia, por un plazo de dos años, el último pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación y el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala. El Ministerio de Educación se comprometió a incluir en el presupuesto del 2023 un reajuste del 3% sobre el salario base vigente a partir del 1 de enero de dicho año; y a otorgar a todos los trabajadores un bono anual de Q.2,500 en el mes de junio a partir del 2022. Dicho pacto establece que el Ministerio de Educación reconocerá y respetará la inamovilidad laboral de todos los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, seccionales y sub seccionales del sindicato proponente y de los sindicatos adherentes; y que dicha inamovilidad durará todo el tiempo que desempeñen sus respectivos cargos y hasta 24 meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos. También que el Ministerio de Educación concederá licencias con goce de sueldo para ejercer la actividad sindical.



Según las consideraciones de riesgos fiscales del Proyecto de presupuesto presentado para el 2019: “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.

Como puede verse en la Gráfica 11, la “masa salarial” pasó de un 67.7%, en el período 2004-2007, hasta el 80.7% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación en 2021 como resultado de la contratación de personal en 2009, la suscripción de pactos colectivos en años recientes y el traslado de personal temporal a renglones permanentes.

**Gráfica 10. Evolución de la participación promedio de la “masa salarial” del MINEDUC**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

Se llevó a cabo un análisis con la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019 para determinar si los maestros del sector público están sub o sobrepagados en Guatemala.

Específicamente se estimó una ecuación de Mincer con la siguiente especificación:

$$(1) \ln(I_h) = a_0 + a_1 \cdot Yeduc + a_2 \cdot Yexp + a_3 \cdot Yexp^2 + a_4 \cdot PrivM + a_5 \cdot PubM + a_6 \cdot Pub$$

Donde  $\ln(I_h)$  es la variable dependiente y corresponde al logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal,  $Yeduc$  corresponde al número de años de educación formal,  $Yexp$  a los años de experiencia potencial,  $PrivM$  a una variable dummy para los maestros del sector privado,  $PubM$  a una variable dummy para los maestros del sector público, y  $Pub$  es una variable dummy de los servidores públicos que no son maestros (la categoría omitida para otros casos es el sector privado). Las variables de interés para el análisis son  $PrivM$ ,  $PubM$ , y  $Pub$  mientras que la escolaridad y la experiencia potencial se consideran variables de control. El signo, la magnitud y el nivel de confianza de los coeficientes  $a_4$ ,  $a_5$  y  $a_6$  son importantes para responder a la pregunta de nuestro interés. Si el coeficiente  $a_5$  es estadísticamente significativo debe interpretarse que los maestros del sector público reciben un nivel de pago distinto que el de trabajadores con características similares en el sector privado de la economía. El signo y la magnitud del coeficiente nos permiten determinar si los maestros del sector público tienen una penalización o una prima según ese estándar y por cuánto (ya que la variable dependiente es el logaritmo de los ingresos individuales en la ocupación principal). El coeficiente  $a_5$  se interpreta directamente como el porcentaje de exceso/defecto de salario en referencia a los trabajadores del sector privado de la economía.

Por otro lado, los coeficientes  $a_4$  y  $a_6$  son útiles en el sentido de que complementan el análisis. En lo que respecta a los profesores de los centros privados, el valor de  $(a_5 - a_4)$  indica en qué medida los profesores de los centros públicos están sobre/bajos de sueldo en relación con sus homólogos de los centros privados. El propio valor de  $a_4$  indica si, y eventualmente en qué medida, los profesores de los centros privados están sobre/bajos de sueldo en relación con los trabajadores que tienen credenciales similares en el sector privado. En lo que respecta a los profesores de los centros públicos, no sólo sabemos si están actualmente sobre/bajos en sueldo en relación con los trabajadores del sector privado (coeficiente  $a_5$ ), sino que también podemos determinar calculando el valor  $(a_5 - a_6)$  si están supra/infrarremunerados según las condiciones de la administración pública. Esto ayuda a comprender hasta qué punto existe un fuerte vínculo entre los profesores y otros funcionarios en términos de remuneración. Esto, a su vez, puede influir en la perspectiva de una política que pretenda ajustar las remuneraciones de los profesores en el futuro.

El resultado empírico de la función de ingresos, a partir de la información de la ENEI 2-2019, utilizando a todos los trabajadores formales del sector privado como grupo de comparación fue<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Todos los coeficientes reportados excepto el de los maestros del sector privado son significativamente distintos que cero con una probabilidad de 99%. El coeficiente 0.071 de los maestros del sector privado no fue estadísticamente significativo al 95% sino que únicamente al 87.7% con un  $t=1.54$ .

$$(2) \ln(I_h) = 1.365 + 0.099 \cdot Y_{educ} + 0.031 \cdot Y_{exp} - 0.0003 \cdot Y_{exp}^2 + 0.071 \cdot PrivM + 0.543 \cdot PubM + 0.083 \cdot Pub$$

Por lo tanto, se puede concluir que los maestros del sector público en Guatemala estaban sobrepagados en 54.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado y en un 46.0% respecto al resto de trabajadores del sector público. Además, el resto de servidores públicos tendrían una prima de 8.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado.

Finalmente se analiza cómo ha sido el cumplimiento de la regla de oro establecida en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto: *“No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos”*.

En 2005 se aprobó el Decreto 85-2005 que corresponde a la “Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor”. Originalmente estableció que para cumplir con el pago del aporte se destinaría en forma privativa el uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) del total recaudado del Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo, en 2006 se aprobó el Decreto 39-2006 denominado “Reformas a la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor” que estableció que una de las fuentes de financiamiento provendrá de la aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro internos y externos que cada año apruebe el Congreso de la República. Por lo tanto, se legisló sin cumplir con la regla de oro que legisladores anteriores fijaron en el Decreto 101-97 “Ley Orgánica del Presupuesto”.

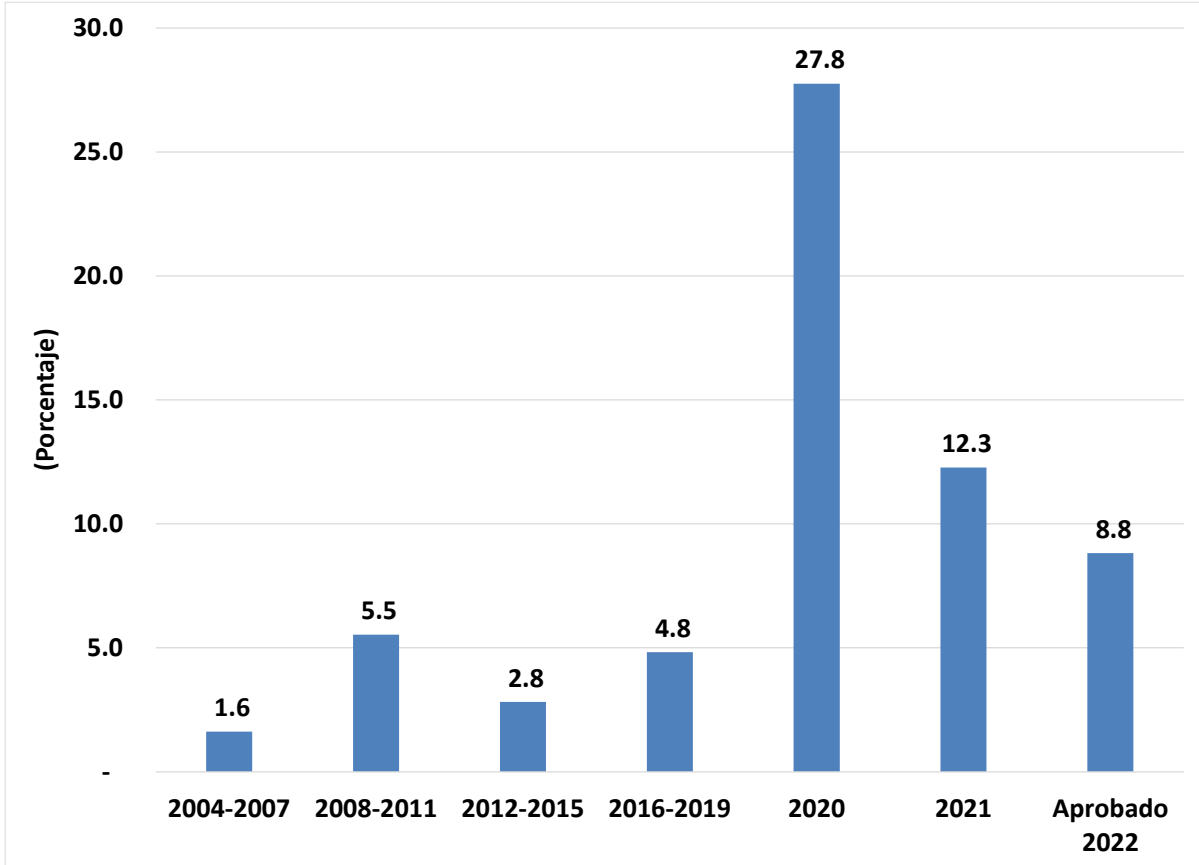
En el Acuerdo Gubernativo 540-2013 “Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto” se estableció que: *“dentro de lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 61 de la Ley, no se considerarán gastos corrientes u operativos los destinados a ejecutar programas con financiamiento externo financiados por organismos bilaterales o multilaterales de crédito”*. Esto es una forma de interpretar y debilitar el mandato legal de cumplir estrictamente con la regla de oro.

El Decreto 16-2021 “Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022” estableció en el inciso b) del artículo 56 que los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en presente Ley que financien gastos de funcionamiento se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 del Decreto 101-97 del Congreso de la República.

Por lo tanto, nuevamente se legisló, en esta ocasión en una Ley de vigencia anual, en contradicción con la regla de oro que legisladores anteriores fijaron en el Decreto 101-97 “Ley Orgánica del Presupuesto” como una regla de observancia permanente.

Se puede concluir que, en un sentido estricto, Guatemala no ha cumplido con la regla de oro que se estableció legalmente en 1997 como puede observarse en la Gráfica 11. Incluso se observa una tendencia a utilizar cada vez más el endeudamiento público para financiar el gasto de funcionamiento (especialmente por parte de la administración actual).

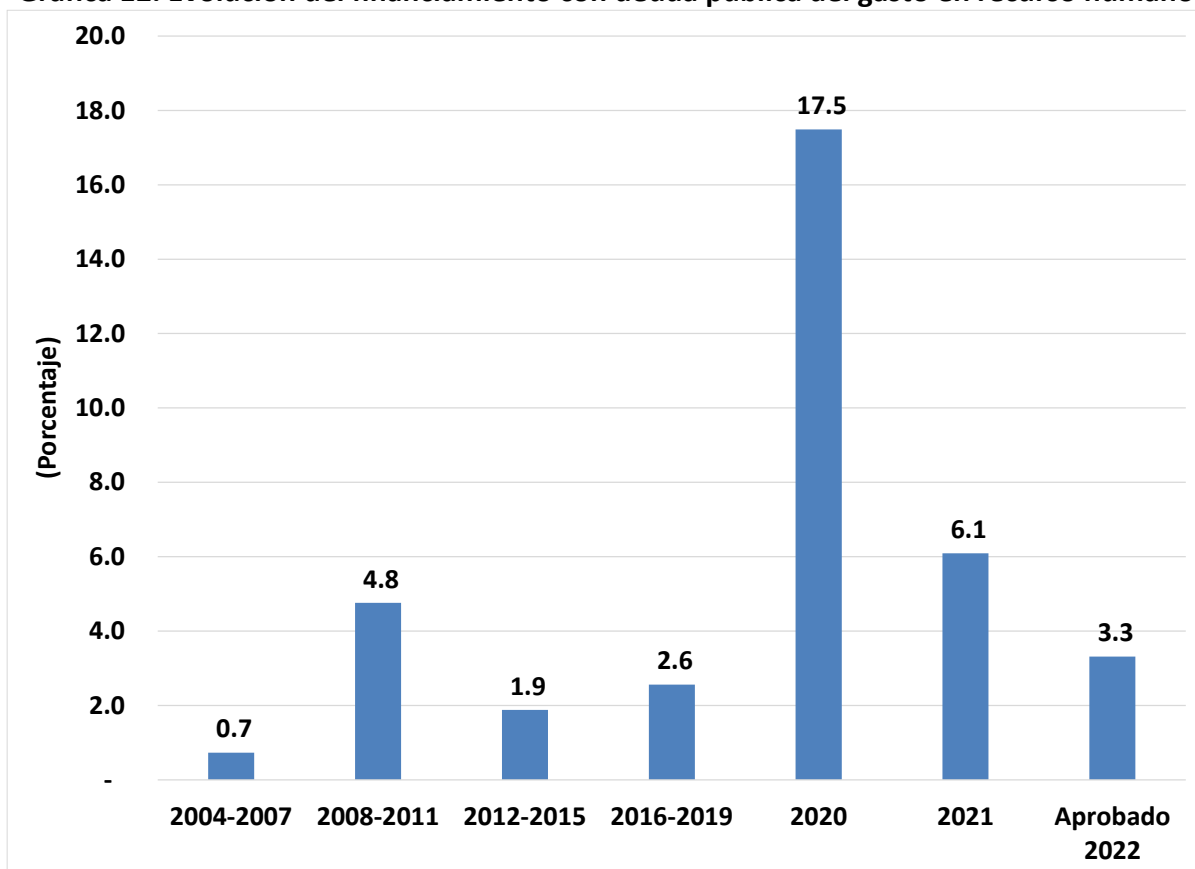
**Gráfica 11. Evolución del financiamiento con deuda pública del gasto de funcionamiento**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

Incluso se ha llegado a utilizar deuda pública para financiar el gasto del recurso humano asociado con pago de remuneraciones, del subgrupo 18, y de las Clases Pasivas Civiles del Estado (ver Gráfica 12).

**Gráfica 12. Evolución del financiamiento con deuda pública del gasto en recurso humano**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

En el Cuadro 2 se detalla que el gasto de funcionamiento aprobado en 2022 para ser financiado con deuda pública asciende a Q.6,368.5 millones.

**Cuadro 2. Gasto de funcionamiento financiado con deuda pública (Millones Q.)**

Institución	Colocaciones internas	Préstamos externos	Total
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	2,586.4	205.7	2,792.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,839.9	380.7	2,220.5
Ministerio de Educación	330.0	272.2	602.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	500.0	-	500.0
Ministerio de Gobernación	10.1	82.2	92.3
Ministerio de Desarrollo Social	80.0	-	80.0
Ministerio de Economía	70.0	3.5	73.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	-	7.8	7.8
<b>Total</b>	<b>5,416.4</b>	<b>952.1</b>	<b>6,368.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información del portal SICOIN Gobierno Central.

## 4. Conclusiones

---

1. **El presupuesto de egresos ha mostrado poca variación en las últimas dos décadas y Guatemala destaca por su bajo gasto público.** El coeficiente de variación del presupuesto de egresos como porcentaje del PIB en el período 2001-2021 fue 0.053. Desde una perspectiva comparativa Guatemala destaca por su bajo gasto público equivalente a menos de la mitad del promedio de América Latina y el Caribe (31.2% del PIB) y menos de una tercera parte del promedio de los países de la OCDE (40.3% del PIB).
2. **El ordenamiento de prioridades, desde el 2010, del presupuesto de egresos según las finalidades no muestra grandes variaciones.** Al comparar el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2022 con el período 2016-2019, previo a la pandemia del COVID-19, se observa que las primeras tres prioridades siguen siendo las mismas y es en la cuarta prioridad que hay un cambio. Por otro lado, al comparar con el período 2012-2015 se encuentra que las primeras dos prioridades coinciden pero a partir de la tercera habría un cambio al pasar de asuntos económicos a orden público y seguridad ciudadana.
3. **La mayor parte del presupuesto de egresos ha correspondido al gasto de funcionamiento y el mismo ha mostrado una tendencia al alza por el crecimiento del gasto en recurso humano.** Entre el período 2004-2007 y 2021 el gasto de funcionamiento pasó de una participación de 52.4% del presupuesto de egresos a un 67.1%; y pasó de representar el 7.6% del PIB en el período 2004-2007 a un 9.4% del PIB en 2021. Al analizar qué ha impulsado el incremento del gasto de funcionamiento se encuentra que la categoría que más se incrementó fue la correspondiente al recurso humano (aumento del 1.28% del PIB entre 2004-2007 y 2021).
4. **Los empleados del sector público de Guatemala han tenido, en promedio, una prima salarial respecto a los trabajadores del sector privado.** Durante el período 2000-2018 los empleados del sector público de Guatemala han tenido, en promedio, una prima salarial de alrededor de 12% (la prima salarial osciló entre 8% y 14%) respecto a los trabajadores formales del sector privado. Por lo tanto, Guatemala ocupó el puesto 27 de 72 países en cuanto a la mayor prima salarial del sector público al comparar con los trabajadores del sector privado. A partir de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2019 se pudo concluir que los maestros del sector público en Guatemala estaban sobrepagados en 54.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado y en un 46.0% respecto al resto de trabajadores del sector público. Además, el resto de servidores públicos tendrían una prima de 8.3% respecto a los trabajadores formales del sector privado.
5. **Guatemala no ha cumplido en un sentido estricto con la regla de oro que se estableció legalmente en 1997.** Se observa una tendencia a utilizar cada vez más el endeudamiento público para financiar el gasto de funcionamiento que pasó de un 1.6% en el período 2004-2007 a un 12.3% en 2021. Incluso se ha llegado a utilizar deuda pública para

financiar el gasto del recurso humano asociado con pago de remuneraciones, del subgrupo 18, y de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

## 5. Recomendaciones

---

1. **Establecer el monto del presupuesto de egresos aplicando una política presupuestaria descendente.** La presupuestación descendente se refiere a la práctica en la que los objetivos fiscales se determinan partiendo del resultado del proceso presupuestario, determinándose las políticas y prioridades presupuestarias anuales y plurianuales de conformidad con estos niveles generales. Para que esta recomendación pueda implementarse de manera adecuada se requiere la flexibilización del presupuesto público de Guatemala.
2. **Alinear estrechamente el presupuesto de egresos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.** Para que esto sea factible será necesario eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados. Se debe llevar a la práctica una planificación y presupuestación efectiva con un marco de gasto a mediano plazo que trascienda al ciclo anual tradicional. Concretamente se sugiere seguir la recomendación de la OCDE en cuanto a que dicho marco (i) tenga fuerza real a la hora de fijar límites para las principales categorías de gasto de cada año del horizonte a medio plazo; (ii) esté plenamente en línea con las limitaciones del presupuesto descendente acordadas por el gobierno; (iii) se base en previsiones realistas de los gastos iniciales (es decir, utilice las políticas existentes), incluido un esquema claro de las principales hipótesis utilizadas; (iv) muestre correspondencia con los objetivos de gasto y los resultados de los planes estratégicos nacionales; y (v) incluya suficiente flexibilidad e incentivos institucionales para asegurar que se respetan los límites de gasto.
3. **Contener el crecimiento de la participación del gasto de funcionamiento.** En el corto plazo se sugiere que la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo no sea llevada a cabo con opacidad por las autoridades nominadoras y más bien que se haga con la aplicación de altos estándares de transparencia entre los sindicatos de trabajadores y el Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Oficina Nacional del Servicio Civil a partir de un estudio técnico de la disponibilidad presupuestaria para dicho fin. En el mediano plazo es necesaria una reforma del servicio civil de Guatemala para garantizar contar con el recurso humano adecuado para afrontar los desafíos de la gestión pública y que pueda ejercer una carrera pública basada en su desempeño. Se sugiere incluir en las separatas de riesgos fiscales que elabora el Ministerio de Finanzas Públicas una sección para los pactos colectivos de condiciones de trabajo y del régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

4. **Implementar reformas estructurales a las remuneraciones de los empleados del sector público a partir de estudios técnicos.** A partir de un diagnóstico profundo y actual de la gestión de los procesos salariales se pueden evaluar alternativas de reformas estructurales que se han aplicado en contextos de salarios excesivos en el sector público. El objetivo debe ser lograr niveles salariales basados en la productividad. Algunos ejemplos de opciones de reformas que han aplicado algunos países son: a) Adoptar una escala salarial unificada para ayudar a garantizar que los niveles salariales sean competitivos, equitativos y transparentes; b) Reforzar la gestión de los recursos humanos, incluso mediante la realización de un censo dinámico de empleados públicos, puede ayudar a identificar áreas de ineficiencia, exceso de personal o la existencia de "trabajadores fantasmas"; y c) La reestructuración del sector público mediante la reducción de personal, la fusión de funciones y organizaciones, pueden contribuir a fijar niveles de empleo más eficientes, pero deben basarse en una revisión funcional previa y, por tanto, su aplicación requiere tiempo. Se sugiere que el gobierno presente en formato de datos abiertos información actualizada y detallada sobre el número de empleados y sus remuneraciones para poder responder a preguntas sencillas como ¿la evolución de la masa salarial refleja cambios en el empleo o en la remuneración?
  
5. **Aplicar de manera rigurosa la regla de oro de no financiar el gasto de funcionamiento con crédito público.** En el corto plazo se recomienda que en los presupuestos de ingresos y egresos anuales que se aprueben a partir del ejercicio fiscal 2023 no se incluya una excepción al último párrafo del artículo 61 del Decreto 101-97 correspondiente a la "Ley Orgánica del Presupuesto". En el mediano plazo se recomienda eliminar el uso de Bonos del Tesoro para financiar el Aporte Económico del Adulto Mayor.