

**OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE  
INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO  
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024<sup>1</sup>**

**I. CONTEXTO**

En 2021 y parte de 2022, se registró un incremento extraordinario en la recaudación, especialmente en el IVA por importaciones, el cual aumentó derivado del alza del precio de los productos importados, destacando el caso del petróleo. Adicionalmente, por el lado del ISR, se considera que la entrada en vigencia de la obligación de utilizar facturas electrónicas tuvo efectos en el incremento en la recaudación; asimismo, otros factores que pueden agregarse como explicación de la mejora en la recaudación, según la SAT, se relacionan con cambios en la digitalización de procesos (inteligencia de fiscalización), mejora de la agencia virtual, auditorías integradas, cruces de información, fiscalización por sector económico y combate al contrabando. Lo que sí ha sido un hecho, es que la mejora en la recaudación fiscal en 2021 y 2022 fue de carácter coyuntural.

A finales de 2022, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023 fue debidamente aprobado por el Congreso de la República, por un monto de Q115,443.7 millones. Posteriormente, basado en el supuesto que el incremento en la recaudación era sostenible, en 2023, desde enero, se han aprobado tres ampliaciones presupuestarias que suman Q686.9 millones; además, se incrementó el presupuesto hasta por el saldo pendiente de ejecutar de los recursos extraordinarios de los Consejos Departamentales de Desarrollo aprobados en el presupuesto 2022, lo que, sumado, elevó el techo presupuestario a Q118,173.4 millones. Todo lo anterior con un fin específico, por ser año electoral, muchos de los recursos presupuestados originalmente, así como los derivados de las ampliaciones presupuestarias, fueron utilizados precisamente con esos fines.

---

<sup>1</sup> Algunos de los análisis técnicos sobre los diferentes aspectos del presupuesto 2024 se beneficiaron del documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024” elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

Decreto	MILLONES DE Q	INSTITUCIÓN EJECUTORA	DESTINO
54-2022	115,443.7		Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2023
1-2023	197.0	INDE	Aporte social de la tarifa eléctrica
5-2023	150.0	Ministerio de Energía y Minas	Subsidio a consumidores de gas propano
El Decreto 5-2023 reforma al Decreto 54-2022 (Ley del Presupuesto 2023)	2,042.8		Ampliación por saldos pendientes de ejecutar de los recursos extraordinarios de Codedes aprobados en Decreto 16-2021
10-2023	339.9	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ampliación de cobertura del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Q330.0 millones) y gastos de funcionamiento y servicios de administración de la ampliación (Q9.9 millones)
<b>TOTAL</b>	<b>118,173.4</b>		

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO Y SU MONTO

### A. Panorama General

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2024 que el Organismo Ejecutivo elevó a aprobación del Organismo Legislativo asciende a Q124,880 millones. Los gastos totales ascenderían a Q118,127.3 millones, de los cuales Q95,170.5 millones serían gastos corrientes y Q22,956.8 millones serían gastos de capital. Adicionalmente en el proyecto se contemplan Q6,752.7 millones que se dedicarían a la amortización de obligaciones.

2

Como ha sido una práctica en años anteriores, en esta oportunidad establecido en el artículo 102 del proyecto, se contempla una pre-ampliación hasta por Q1,500.0 millones para la ejecución de recursos provenientes de donaciones, préstamos externos en ejecución, la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio, ingresos propios de las entidades, y otros. Con todo lo anterior, el presupuesto del Estado para 2024 podría alcanzar la suma de Q126,380 millones, lo que equivaldría al 15% del PIB.

Según se indica en la Exposición General de motivos, en la elaboración del Proyecto de Presupuesto para 2024, se tomó en consideración el comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas, elaboradas por el Banco de Guatemala (Banguat), las cuales se tomaron como base para determinar el impacto y la trayectoria de las estimaciones de recaudación elaboradas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

De acuerdo con la meta de recaudación definida por la SAT y en función de la proyección de la percepción de otros recursos, tales como el traslado de utilidades o dividendos, venta de bienes o servicios, contribuciones a la seguridad y previsión social, donaciones, así como el financiamiento necesario para garantizar el funcionamiento de las intervenciones institucionales, el Ministerio de Finanzas Públicas determina los techos presupuestarios con los cuales las Entidades de la Administración Central formularon la programación de su presupuesto de egresos.

Supuestos  
Estimación Baja

	2023	2024
PIB Real (Variación)	3.5%	2.5%
PIB Nominal (Q millones)	796,429.4	843,097.9
PIB Nominal (Variación)	8.2%	5.9%
Exportaciones \$	14,917.7	15,743.7
Importaciones \$	30,329.2	32,603.2
Inflación	4.3%	4.0%
Remesas \$	19,393.0	20,557.0
Remesas (Variación)	7.5%	6.0%

Las tasas de crecimiento del PIB real utilizadas para la formulación del presupuesto de 2024 corresponden al escenario bajo estimado. Como podrá observarse, para el próximo año se esperaría un crecimiento económico menor al de 2023 tanto a nivel real como nominal.

El presupuesto se financiaría en un 78.9% con ingresos tributarios, cuyo nivel equivaldría a una carga tributaria de 11.7%; mientras el monto del presupuesto de gastos (Q118,127.3 millones) equivaldría al 14.0% del PIB. **Como ha sido recurrente, el resultado de los ingresos corrientes sería menor que el presupuesto de gasto, lo que produciría un déficit fiscal de Q14,681.1 millones, equivalente a 1.7% del PIB.**

3

En los cuadros siguientes se presenta las cifras del proyecto de presupuesto para 2024, en relación con el presupuesto aprobado para 2023 y el cierre estimado para 2023. Las variaciones estimadas en la información presentada dependerán sustancialmente de la estimación de cierre para 2023<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> El problema que se tiene para dicha estimación de cierre es que la información presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas ha sido muy limitada, por lo que, para efectos de este documento, incluso, se ha tenido que incluir información proporcionada en presentaciones realizadas por dicho ministerio en distintos eventos.

Presupuesto de Ingresos y Egresos

-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2022	Aprobado 2023	Proyecto 2024	VARIACIONES 2023-2024		Estimación de Cierre 2023	Proyecto 2024	VARIACIONES Estimación de Cierre 2023 con 2024	
				Absoluta	Relativa			Absoluta	Relativa
<b>I. INGRESOS TOTALES</b>	<b>93,163.9</b>	<b>91,119.6</b>	<b>103,446.2</b>	<b>12,326.6</b>	<b>13.5</b>	<b>98,279.6</b>	<b>103,446.2</b>	<b>5,166.6</b>	<b>5.3</b>
Ingresos Corrientes	93,040.0	90,997.2	103,371.3	12,374.1	13.6	98,157.2	103,371.3	5,214.1	5.3
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	88,579.0	86,247.6	98,533.3	12,285.7	14.2	<b>93,407.6</b>	98,533.3	5,125.7	5.5
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	4,461.0	4,749.6	4,838.0	88.4	1.9	4,749.6	4,838.0	88.4	1.9
Recursos de capital	123.9	122.4	74.9	-47.5	-38.8	122.4	74.9	-47.5	-38.8
<b>II. GASTO TOTAL</b>	<b>105,725.8</b>	<b>113,744.5</b>	<b>118,127.3</b>	<b>4,382.8</b>	<b>3.9</b>	<b>110,123.9</b>	<b>118,127.3</b>	<b>8,003.4</b>	<b>7.3</b>
A. Gastos Corrientes	87,280.5	92,699.0	95,170.5	2,471.5	2.7		95,170.5		
1. De Consumo	47,802.5	51,373.7	52,698.7	1,325.0	2.6		52,698.7		
a) Remuneraciones	29,988.8	32,318.0	34,903.3	2,585.3	8.0		34,903.3		
b) Bienes y servicios	17,634.5	18,663.0	17,397.5	-1,265.5	-6.8		17,397.5		
2. Rentas de la Propiedad	12,336.5	11,861.5	14,154.0	2,292.5	19.3		14,154.0		
3. Prestaciones de la Seguridad Social	5,778.4	6,669.8	7,320.0	650.2	9.7		7,320.0		
4. Transferencias Corrientes	21,363.1	22,794.0	20,997.8	-1,796.2	-7.9		20,997.8		
B. Gastos de capital	18,445.3	21,045.5	22,956.8	1,911.3	9.1		22,956.8		
<b>III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO</b>	<b>12,561.9</b>	<b>22,624.9</b>	<b>14,681.1</b>	<b>-7,943.8</b>	<b>-35.1</b>	<b>11,844.3</b>	<b>14,681.1</b>	<b>2,836.8</b>	<b>24.0</b>
Ahorro Corriente	5,759.5	-1,701.8	8,200.8	9,902.6	-581.9		8,200.8		
Financiamiento del Déficit	12,561.9	22,624.9	14,681.1	-7,943.8	-35.1		14,681.1		
DEUDA INTERNA NETA	7,895.0	12,720.6	8,113.2	-4,607.4	-36.2		8,113.2		
DEUDA EXTERNA NETA	5,590.3	-1,277.6	-1,193.9	83.7	-6.6		-1,193.9		
VARIACIÓN DE CAJA	-923.4	11,181.9	7,761.8	-3,420.1	-30.6		7,761.8		
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>108,593.1</b>	<b>118,173.4</b>	<b>124,880.0</b>	<b>6,706.6</b>	<b>5.7</b>	<b>114,552.8</b>	<b>124,880.0</b>	<b>10,327.2</b>	<b>9.0</b>
<i>PRODUCTO INTERNO BRUTO</i>	<i>736,109.0</i>	<i>796,429.4</i>	<i>843,097.9</i>			<i>796,429.4</i>	<i>843,097.9</i>		
<b>Déficit fiscal como % del PIB</b>	<b>1.7</b>	<b>2.8</b>	<b>1.7</b>			<b>1.5</b>	<b>1.7</b>		

Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2024

Principales Indicadores como Porcentaje del PIB

CONCEPTO	Ejecutado 2022	Aprobado 2023	Estimación de Cierre 2023	Proyecto 2024
<b>Ingresos Totales</b>	12.7	11.4		12.3
Ingresos Corrientes	12.6	11.4		12.3
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	12.0	10.8	11.7	11.7
Ingresos de capital	0.017	0.0154		0.009
<b>Gastos Totales</b>	14.4	14.3	13.8	14.0
Gastos Corrientes	11.9	11.6		11.3
Gastos de capital	2.5	2.6		2.7
Ahorro Corriente	0.8	-0.2		1.0
<b>Déficit Presupuestario</b>	<b>1.7</b>	<b>2.8</b>	<b>1.5</b>	<b>1.7</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	1.7	2.8		1.7
<b>Endeudamiento Público Neto</b>	1.8	1.4		0.8
Endeudamiento Interno Neto	1.1	1.6		1.0
Endeudamiento Externo Neto	0.8	-0.2		-0.1
<b>Presupuesto Total</b>	14.8	14.8	14.4	14.8

El financiamiento del déficit se realizaría principalmente con endeudamiento interno neto por Q8,113.2 millones (Q10,587.2 millones de negociaciones y amortizaciones por Q2,474.0 millones) y un uso de recursos de la caja por Q7,761.8 millones. Mientras, por el lado del financiamiento externo, este sería negativo en Q1,193.9 millones, resultado de desembolsos estimados por Q3,084.8 millones y amortizaciones por Q4,278.7 millones.

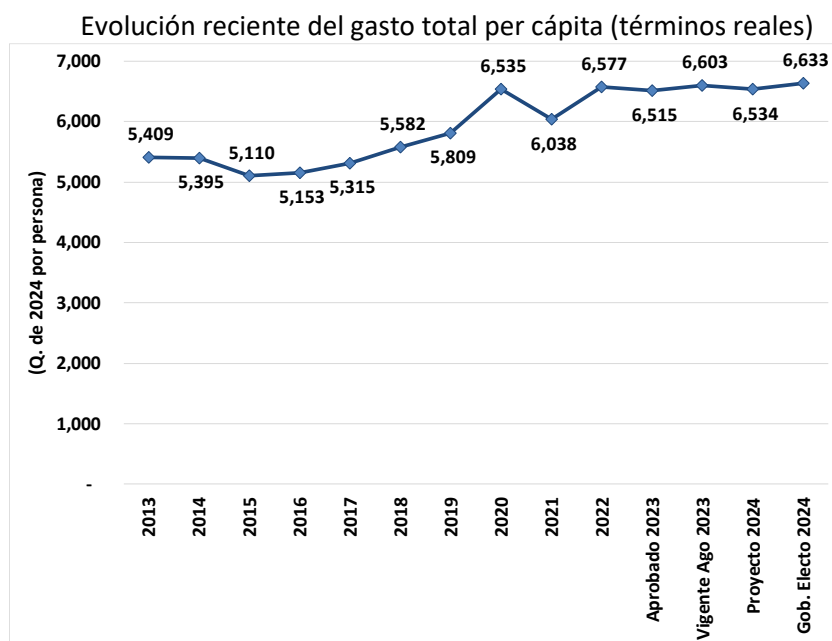
### Financiamiento del Déficit

- En millones de quetzales -

<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>14,681.1</b>
<b>Financiamiento Interno Neto</b>	<b>15,875.0</b>
Endeudamiento Interno Neto	8,113.2
Colocación de Bonos	10,587.2
Amortización de Bonos	2,474.0
Uso de Caja	7,761.8
<b>Financiamiento Externo Neto</b>	<b>-1,193.9</b>
Desembolsos	3,084.8
Amortización	4,278.7

### B. Presupuesto de Gastos

Como se comentó, los gastos totales contemplados en el proyecto de presupuesto ascenderían a Q118,127.3 millones, superiores en 3.9% a los vigentes para 2023. Cabe indicar que este nivel de gastos, tomando en consideración el crecimiento de la población (monto del gasto de gobierno por habitante) y descontada la inflación (en términos reales), implicaría una reducción real de 1.1% respecto al presupuesto vigente a agosto de 2023 y de 0.7% respecto a lo ejecutado en 2022.



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

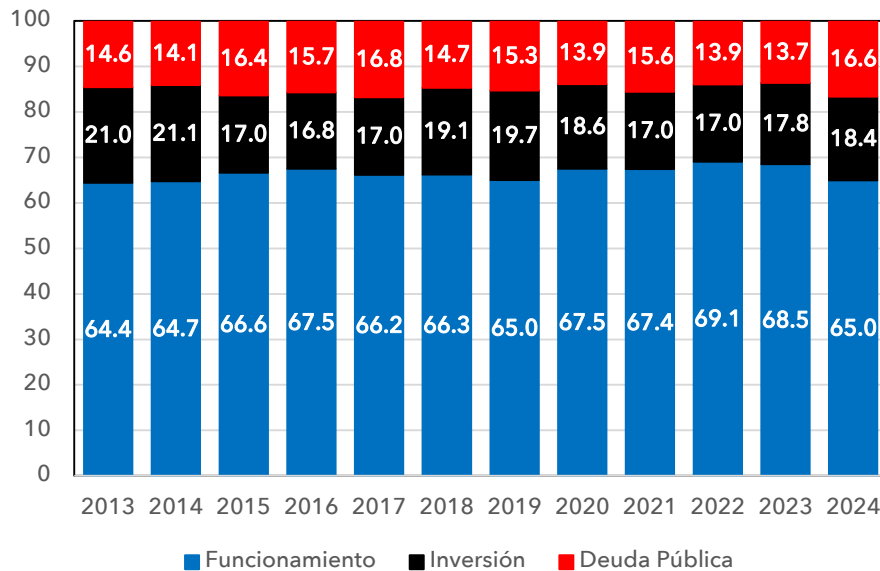
Con respecto al presupuesto vigente 2023, en el proyecto para 2024 se tendría un incremento de solo 0.2% de los gastos de funcionamiento y un incremento de 9.1% del gasto de inversión; mientras tanto, el endeudamiento público registraría un importante incremento de 28.7%.

Presupuesto de Egresos  
Por Tipo de Gasto  
- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado		Proyecto		Variaciones	
	2023	%	2024	%	Absoluta	Relativa
<b>TOTAL</b>	<b>118,173.4</b>	<b>100.0</b>	<b>124,880.0</b>	<b>100.0</b>	<b>6,706.6</b>	<b>5.7</b>
Gastos de funcionamiento	80,986.1	68.5	81,144.8	65.0	158.7	0.2
Inversión	21,045.5	17.8	22,956.8	18.4	1,911.3	9.1
Deuda pública	16,141.8	13.7	20,778.4	16.6	4,636.6	28.7

De 2013 a 2022 los gastos de funcionamiento como proporción del presupuesto han tenido una tendencia creciente. A cambio de ello, la inversión se ha venido reduciendo como porcentaje del presupuesto, salvo en 2018 y 2019 cuando tuvo relativos incrementos; como proporción del presupuesto, aunque muy leve. Al menos en el proyecto de presupuesto, se refleja una intención de cambiar un poco dicha tendencia. Por su parte, cabe indicar que, como porcentaje del PIB, el gasto de inversión sigue siendo históricamente bajo (alrededor del 2.7%) y, considerando los históricos precedentes de baja ejecución presupuestaria, es probable que tampoco se materialice toda la inversión presupuestada.

Presupuesto según Tipo de Gasto  
- Porcentajes del presupuesto -

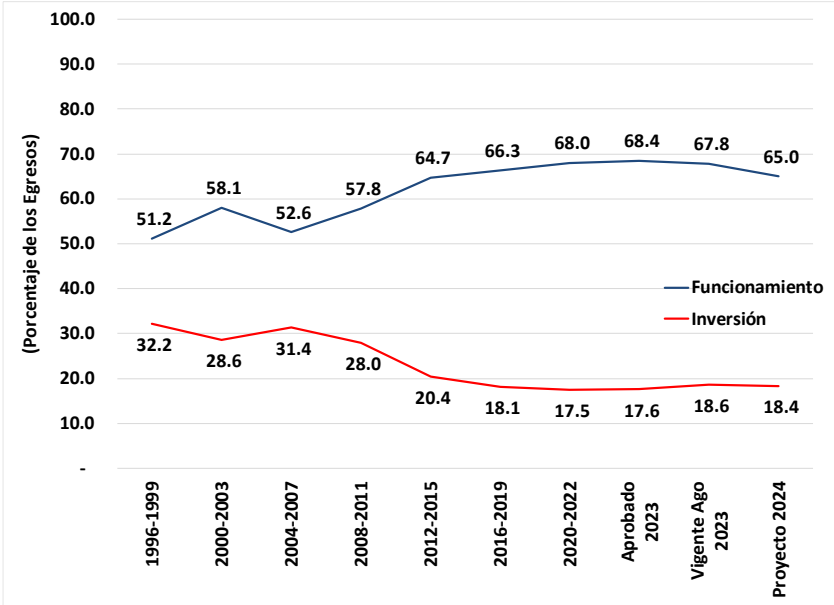


m

Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

Ese *trade-off* entre los gastos de funcionamiento y los de inversión puede evidenciarse también en la siguiente gráfica, donde se puede notar como año con año cada vez se destina una mayor parte del presupuesto para funcionamiento, en desmedro de la inversión.

En un análisis comparativo de los datos registrados en 2022 respecto del promedio registrado en el período 1996-1999, se observa que la inversión había perdido 15.2 puntos porcentuales de participación en el total de egresos, a cambio de que el gasto de funcionamiento había ganado 17.8 puntos porcentuales.

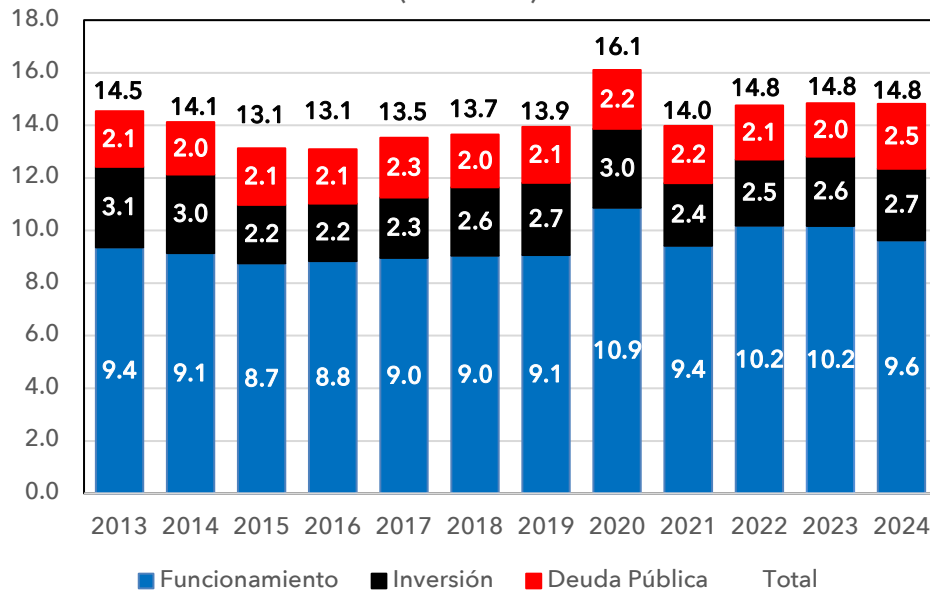


Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

Cabe indicar que como está planteado el proyecto de presupuesto para 2024, algunos indicadores estarían retornando a niveles similares a los de previo a la pandemia, tal es el caso del déficit fiscal de 1.7% del PIB que se espera con una estimación conservadora de ingresos tributarios. Contrariamente, es importante hacer notar que se propone un ahorro corriente en el Proyecto de Presupuesto equivalente al 1.0% del PIB, el que contrasta con el ahorro corriente mínimo del 3% del PIB que se estableció como meta en el Pacto Fiscal <sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Guatemala, mayo 2000.

Evolución reciente del presupuesto total de egresos  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

### C. Análisis del Presupuesto de Ingresos

En el proyecto de presupuesto para 2024 se proyectan ingresos tributarios de Q98,533.3 millones (equivalentes al 11.7% del PIB).

Es importante tomar en cuenta que muy frecuentemente en presupuestos pasados ha habido importantes fallas por las sobreestimaciones de ingresos tributarios que se presentan<sup>4</sup>; sin embargo, en 2021 y 2022 lo que hubo fue una subestimación, ya que la recaudación real fue sustancialmente superior a la presupuestada en Q16,593 millones y Q14,211, respectivamente. Para 2023 podría repetirse esta situación, aunque en menor escala, tomando en consideración los resultados de la recaudación a agosto.

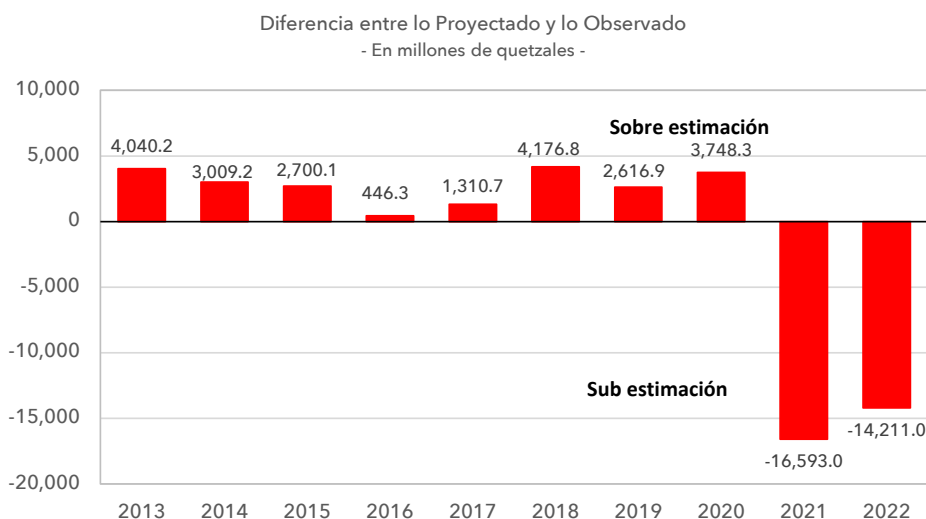
Las diferencias entre lo observado y lo estimado en los presupuestos son significativas entre 2013 y 2015; en 2016 y 2017 se reducen las mismas debido a ingresos tributarios extraordinarios resultantes de gestiones judiciales y administrativas por parte de la SAT que tuvieron efectos importantes; sin embargo, como se ha indicado en ocasiones anteriores, estas no son de carácter recurrente por lo que, al ya no obtenerse dichos ingresos, del 2018 en adelante (aun cuando se había presupuestado el señalado “bolsón” de recaudación

<sup>4</sup> De hecho, el Fondo Monetario Internacional -FMI- (2017), al aplicar su Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, le otorgó a la SAT una baja calificación en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios. “Fondo Monetario Internacional. Guatemala: Informe de Evaluación del Desempeño -TADAT-. Departamento de Finanzas Públicas. Diciembre 2017”.



proveniente de un supuesto esfuerzo administrativo), la brecha de estimaciones para esos años se volvió a ampliar.

En contraste, la subestimación de 2021 y 2022, resultado de ingresos muy por encima de los proyectados, al igual que estaría ocurriendo en menor escala en 2023, se derivan especialmente del incremento en el IVA de importaciones, beneficiado por el alza de los precios de los *commodities*, y en parte por algunos esfuerzos que ha hecho la SAT para mejorar la recaudación.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN.

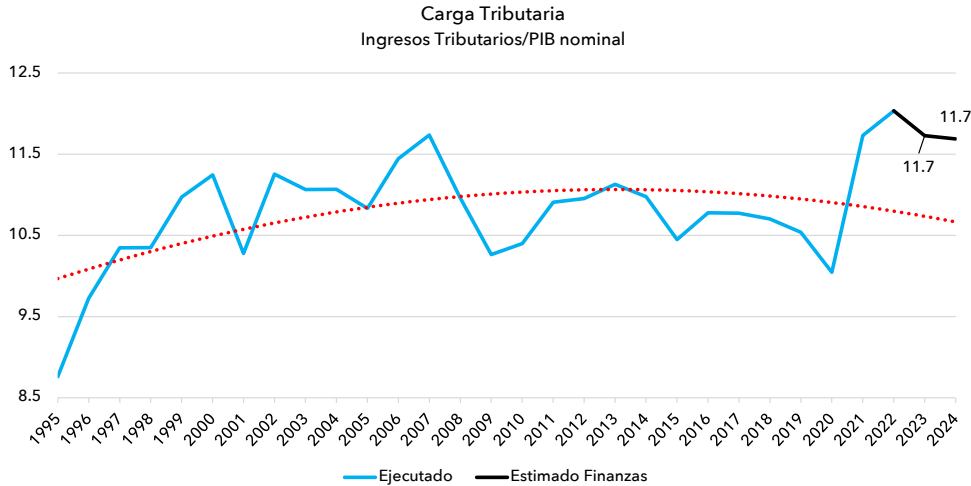
### Ingresos Tributarios 2015-2024

- Porcentaje de la Recaudación -

Descripción	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>35.3</b>	<b>38.1</b>	<b>36.6</b>	<b>35.6</b>	<b>35.1</b>	<b>36.2</b>	<b>36.8</b>	<b>36.4</b>	<b>35.0</b>	<b>36.2</b>
Sobre la Renta	27.4	30.5	28.8	27.6	27.3	27.8	29.9	27.1	27.3	28.5
Impuesto de Solidaridad	7.9	7.5	7.7	7.9	7.6	8.4	6.9	7.0	6.7	6.9
Otros Impuestos Directos							0.0	2.3	1.0	0.7
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>64.7</b>	<b>61.9</b>	<b>63.4</b>	<b>64.4</b>	<b>64.9</b>	<b>63.8</b>	<b>63.2</b>	<b>63.6</b>	<b>65.0</b>	<b>63.8</b>
Impuesto al Valor Agregado	46.8	44.8	46.2	47.1	47.8	47.7	47.4	46.2	47.2	47.9
IVA Doméstico	21.5	22.0	22.9	22.5	23.3	24.3	21.5	21.6	20.5	20.8
IVA Importaciones	25.3	22.7	23.3	24.6	24.5	23.4	25.9	24.6	26.7	27.1
Derechos Arancelarios a la Importación	4.3	4.3	4.3	4.4	4.3	4.1	4.5	4.3	4.5	4.3
Distribución de Petróleo y sus Derivados	5.8	5.9	5.8	5.8	6.0	5.8	5.2	5.3	5.0	4.4
Timbres Fiscales	0.7	0.7	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6
Circulación de Vehículos	3.3	3.2	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	1.1	1.1
IPRIMA	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.4	1.6	1.6	1.7	1.7
Regalías Petroleras e Hidrocarburos	0.4	0.3	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.4
Salida del País	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3
Distribución de Bebidas	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3
Tabaco	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Distribución de Cemento	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	1.3

En lo que respecta a los impuestos directos, la mayor fuente de ingresos proviene del Impuesto Sobre la Renta -ISR-, de lo cual resalta el hecho de que la mayor parte corresponde a lo pagado por las empresas. En cuanto a los impuestos indirectos, la principal fuente de recursos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que representa el 75% de este rubro, y más de la mitad (57%) corresponde al aplicado sobre importaciones. Esta estructura permite comprender la fuerte dependencia que los ingresos tributarios tienen del comercio exterior ante variaciones en el volumen de lo comercializado, el precio de los *commodities* y el comportamiento del tipo de cambio; así como el efecto del contrabando.

Cabe indicar que la carga tributaria, después de haber alcanzado un máximo de 12.1% del PIB en 2007, había venido mostrando una tendencia decreciente hasta 2020. En 2021 subió a 11.7%, a 12.0% en 2022 y, según el presupuesto en estudio, para 2023 y 2024 el indicador se estaría ubicando en 11.7%<sup>5</sup>.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y estimación de recaudación SAT a agosto 2024.

Si bien es cierto que las autoridades fiscales han apostado a que el crecimiento de los ingresos tributarios es sostenible, también lo es que, en los dos últimos años, tal como se mencionó, esta mejora parece ser de carácter coyuntural, lo que anticipa que, una vez eliminadas las causas de dicha mejora, la recaudación volverá a niveles normalmente bajos, en relación con el gasto; al menos es lo que pareciera observarse en el IVA por importaciones. A esto hay que agregar que se tiene un problema de carácter estructural, por la rigidez que caracteriza al presupuesto, destacando la parte de los gastos de funcionamiento, los cuales cada vez se presionan más por los compromisos que se adquieren mediante la suscripción de pactos colectivos y que resultan en un gasto para atender la planilla de los servidores públicos cada vez más creciente, sin que exista una contrapartida en la mejora de la calidad de los servicios públicos, lo cual puede ocasionar

<sup>5</sup> Esto, según las cifras de cierre del ejercicio fiscal 2023 proyectadas por la SAT y estimaciones para 2024 del Ministerio de Finanzas Públicas, contenidas en la exposición de motivos.

que las finanzas públicas se tornen insostenibles, salvo que se siga sacrificando el gasto de inversión, con las consecuencias económicas y sociales que esto conlleva.

Lo anterior demanda que, tarde o temprano, se hagan los esfuerzos para lograr un diálogo fiscal integral que permita recobrar la disciplina fiscal. En particular, la SAT deberá continuar fortaleciendo su gobernanza y su gestión, principalmente en aspectos de gestión aduanal, capacidad informática, recursos humanos y gestión de riesgos. En ese sentido, es importante reiterar la necesidad de tomar en consideración el listado de debilidades que para Guatemala identificó el Fondo Monetario Internacional en el documento “Informe de Evaluación del Desempeño”<sup>6</sup> y sobre los cuales debe trabajarse a nivel de la administración tributaria.

#### **D. Determinación de un Techo Presupuestario Razonable**

##### **1. Necesidad de contar con una estimación razonable de ingresos**

La sostenibilidad fiscal está relacionada con el concepto de solvencia. Cuando se habla de solvencia, la mayoría de las veces se refiere a la capacidad del gobierno de afrontar sus obligaciones a través del tiempo, en especial las relacionadas con el servicio de la deuda pública. Otra manera de referirse a la sostenibilidad fiscal es la capacidad de un gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente. Entonces, desde el punto de vista de sostenibilidad fiscal, se considera sustancial mantener déficits fiscales moderados, de tal forma que, de forma sostenible en el largo plazo, el pago de la deuda que de ellos emane no drene los recursos que deberán ser utilizados para el financiamiento de las políticas públicas futuras.

En ese sentido, se vuelve toral la determinación de un techo presupuestario razonable, que permita, en arreglo con un nivel de ingresos razonable y probable<sup>7</sup>, la consecución de un déficit, por ende, también razonable.

Para determinar un techo presupuestario razonable, el primer aspecto a identificar es la viabilidad y coherencia de los ingresos tributarios presupuestados, que es la fuente de recursos más importante para financiar el presupuesto del estado. Si bien, como se indicó, las metas de recaudación utilizadas para el análisis presupuestario han sido sobreestimadas recurrentemente en años recientes, en 2021 fue relevante el crecimiento de la recaudación, efecto que se ha percibido aún en 2022 y ha continuado en 2023; sin embargo, por el carácter coyuntural de las razones que están detrás de este extraordinario incremento, el riesgo de una sobreestimación de ingresos para 2024, en menor escala, es latente.

Lo anterior puede evidenciarse al analizar la tasa de crecimiento en términos interanuales, calculada para cada mes, la cual muestra un crecimiento acelerado durante todo 2021 hasta

---

<sup>6</sup> Fondo Monetario Internacional (2017).

los primeros meses de 2022, cuando llegó a un 30%; **de allí en adelante se observa ya una sostenida desaceleración pasando en pocos meses a crecimientos por debajo del 10%. Y, según se observa, pareciera que dicho crecimiento podría seguirse desacelerando y regrese a tasas históricamente normales alrededor del 5%.**



Para el cálculo correspondiente al mes  $n_0$  se calculó la tasa de crecimiento porcentual dividiendo la sumatoria de los últimos doce meses incluyendo el mes de observación (numerador) entre la sumatoria del mismo período de un año previo (denominador)

Al analizar el proyecto de presupuesto, este incluye ingresos tributarios del orden de los Q98,533.3 millones que, al compararlos con la estimación de cierre de 2023 (Q93,407.6 millones), implicarían un crecimiento de 5.5%. El crecimiento estimado se considera bajo, tomando en cuenta el crecimiento observado a agosto de 2023 (8.8%), por lo que se considera que podría ser razonablemente alcanzable.

**En este contexto, se recomienda que la SAT haga público el modelo utilizado para estimar los ingresos tributarios junto con su respectiva nota metodológica.**

## 2. Un mayor déficit solo se justifica si el gasto se orienta a inversión

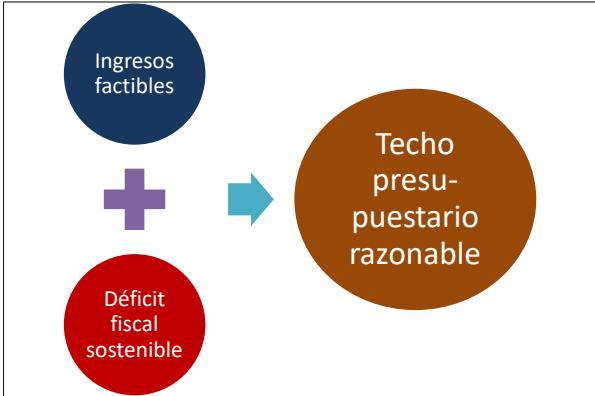
El proyecto de presupuesto para 2024 podría alcanzar un techo de Q124,880 millones, lo que, con el nivel de ingresos estimados, generaría un déficit fiscal equivalente a un 1.7% del PIB. Dicho porcentaje se considera una buena señal en la búsqueda de la consolidación fiscal si se compara con el 2.8%, resultado del presupuesto aprobado por el Congreso de la República. No obstante, cabe indicar que, según las estimaciones de cierre para 2023, el déficit para este año sería de solo 1.5%; en este caso el déficit propuesto estaría aumentando. De cualquier manera, sí sería menor al 2% que se estima sea sostenible en el mediano plazo.

Cabe recordar las recomendaciones del FMI en el sentido de que un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse en un contexto de presiones de carácter estructural o social, como las

actuales, siempre que el incremento del déficit se deba, única y exclusivamente, a un mayor nivel de inversión. Sin embargo, como se señaló previamente, la inversión, en los últimos años, se ha venido reduciendo como porcentaje del presupuesto y son los gastos de funcionamiento los que muestran una tendencia creciente, aunque esta tendencia se comenzaría a detener en 2023 y se consolidaría en 2024, según los datos del proyecto de presupuesto.

### 3. Cálculo de un techo presupuestario razonable

Una vez determinado el monto de ingresos tributarios que sería viable captar, el siguiente aspecto a determinar es el nivel de techo presupuestario congruente con un déficit fiscal congruente con el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal. Para ello debemos partir de una estimación de ingresos factible, como la arriba descrita. A dichos ingresos se debe adicionar el valor del déficit que se considere sostenible y dicha suma da como resultado un techo presupuestario razonable, en función de la sanidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y del objetivo de mantener una política fiscal prudente que no ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.



El déficit fiscal del proyecto de presupuesto asciende a 1.7% del PIB, el cual es menor al 2% que podría considerarse como aceptable en términos de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, a efecto de estimar un techo presupuestario razonable, primeramente, se debe analizar la probabilidad de que la estimación de ingresos tributarios para 2024 (Q 98,533.3 millones) sea alcanzable. Lo anterior, dado el comportamiento de desaceleración que los mismos han venido mostrando, tal como se indicó anteriormente.

Ingresos Tributarios  
Estimaciones Tomando Diferentes Criterios  
Millones de quetzales

Año	Recaudación Revisada			Recaudación	
	Crecimiento PIB Nominal <sup>1/</sup>	Promedio de Crecimiento Recaudación <sup>2/</sup>	Ingresos Tributarios Estimados FMI <sup>3/</sup>	Presupuesto	Estimación de Cierre 2023
2022	88,579.0	88,579.0	88,579.0	88,579.0	88,579.0
2023	95,833.6	96,374.0	94,144.0	86,247.6	93,407.6
2024	101,449.5	102,021.5	100,836.0	98,533.3	98,533.3
Variación % 2024-2023	5.86%	5.86%	7.11%	14.2%	5.49%

Supuestos de la recaudación revisada:

1. Para la recaudación de 2023 se tomó la recaudación observada en 2022 y se le adicionó un crecimiento de 8.19% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por Banguat para 2023. Para 2024 se tomó la recaudación revisada para 2023 y se le adicionó un crecimiento de 5.86% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por Banguat para 2024
2. Para la recaudación de 2023 se tomó la recaudación observada en 2022 y se le adicionó un crecimiento de 8.8% que es la variación porcentual de la recaudación de agosto de 2022 a agosto de 2023. Para 2024 se tomó la recaudación revisada para 2023 y se le adicionó un crecimiento de 5.86% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por Banguat para 2024
3. Para la recaudación de 2023 y 2024 se tomó los ingresos tributarios estimados por el Fondo Monetario Internacional en mayo de 2023 al revisar la economía de Guatemala en el Artículo IV

A mediados de septiembre circuló la noticia respecto de que, con el fin de cumplir con cada una de las estrategias que contempla el próximo gobierno, el delegado de este haría recomendaciones a la Comisión de Finanzas para poder ajustar el presupuesto ya que estiman necesario contar con Q3 mil millones más a lo que contempla la iniciativa de ley. No obstante, y aun cuando la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda aún no se ha pronunciado formalmente y como se tiene conocimiento, el mismo fue rechazado.

**Cabe destacar que, con base en las cifras presentadas en el presupuesto, se puede señalar que el nivel de ingresos estimado es conservador y por lo tanto la probabilidad de alcanzar los niveles estimados es alta. Lo anterior hace suponer que el déficit estimado de 1.7% del PIB también tendría una alta factibilidad de lograrse y, por lo tanto, se considera que el techo presupuestario presentado en el proyecto es razonable y por lo tanto consistente con el mantenimiento de unas finanzas públicas sostenibles.**

#### **E. Conveniencia de que el Organismo Legislativo apruebe el Presupuesto del Estado para 2023**

En 2022, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de Ingresos Egresos para el ejercicio fiscal 2023.

No obstante, cabe recordar que el proyecto de presupuesto correspondiente a 2020 presentado por el ejecutivo al Congreso de la República no fue aprobado por este organismo en el plazo que para el efecto manda la Constitución Política de la República; de igual manera sucedió con el proyecto de presupuesto para 2021. Por tal razón, durante 2020 y 2021 se mantuvo vigente el presupuesto de 2019, con sus respectivas ampliaciones, que incluían aquellas derivadas de la necesidad de hacer frente a los efectos de la pandemia

provocada por el Covid-19. Por tal razón, en 2021 se mantuvo un presupuesto con un techo demasiado alto y completamente alejado de la realidad nacional. Para 2022, por el contrario, el Congreso de la República aprobó el proyecto de presupuesto presentado para el efecto.

Como se ha señalado en ocasiones anteriores, mantener de un año hacia otro el mismo presupuesto acarrea una serie de problemas, toda vez que el presupuesto se basa en programas y planes específicos para un período determinado y, al mantenerse el presupuesto anterior, se debe realizar una serie de ajustes que dificultan la eficacia de su ejecución y obstaculizan su transparencia. Asimismo, se dificulta compaginar los gastos programados con una realidad distinta en términos de ingresos y de financiamiento, que es lo que sucede cuando se debe utilizar un instrumento fiscal que no cumple con las condiciones para el momento en que debe ejecutarse.

Aun cuando en Guatemala el presupuesto cada vez se desvincula más de los objetivos de política fiscal que debería cumplir, desde el punto de vista teórico, el presupuesto es el instrumento de política económica más importante del sector público, dado que refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales del gobierno, traduciendo políticas, compromisos políticos y metas en decisiones sobre en qué se deben gastar los recursos y por qué se deben gastar en determinadas áreas o sectores. Un sistema presupuestario funcional es vital para la formulación de una política fiscal sostenible y propicia el crecimiento económico. **Es fundamental que los presupuestos sean la expresión financiera de los planes anuales operativos institucionales** y que estos, a su vez, sean la expresión en el corto plazo de los planes estratégicos institucionales y de los Planes Nacionales de Desarrollo.

---

15

Tomando en consideración lo anterior, **lo ideal es que el Organismo Legislativo apruebe el proyecto de presupuesto para 2024, luego de haber efectuado al proyecto presentado por el Ejecutivo, los ajustes y correcciones necesarios (incluyendo la revisión de varias normas presupuestarias)**, a fin de dar una señal clara de que se tiene la intención de buscar la congruencia con el mantenimiento en el mediano plazo de la sostenibilidad fiscal, en un marco basado en normas orientadas a la transparencia, la rendición de cuentas y la medición del impacto de las políticas públicas.

### **III. EL DÉFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO, VARIABLES MACROECONÓMICAS CLAVE**

#### **A. Financiamiento del déficit**

Según el proyecto de presupuesto, el déficit fiscal previsto (del orden de los Q14,681.1 millones) se cubriría principalmente con financiamiento interno neto por Q15,875.0 millones, de los cuales, Q8,113.2 millones corresponderían a endeudamiento interno neto (que resultaría de negociaciones de bonos por Q10,587.2 y amortizaciones de deuda bonificada por Q2,474.0 millones) y a uso de caja por Q7,761.8 millones. Por el lado del

Financiamiento Externo Neto, se esperaría una disminución de Q1,193.9 millones (resultado de desembolsos por Q3,084.8 millones y amortizaciones por Q4,278.7 millones).

#### Financiamiento del Déficit

- En millones de quetzales -

<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>14,681.1</b>
<b>Financiamiento Bruto Total</b>	<b>13,672.0</b>
Colocación de Bonos	10,587.2
Préstamos del Exterior	3,084.8
<b>Amortizaciones</b>	<b>6,752.7</b>
Deuda Interna	2,474.0
Deuda Externa	4,278.7
<b>Uso de Caja</b>	<b>7,761.8</b>

Es importante hacer notar que los recursos que se encuentran en la caja, además de proceder de mejoras administrativas e incrementos coyunturales en la recaudación, también provienen de un proceso de endeudamiento, resultado de importantes colocaciones de bonos y de la mejora coyuntural en la recaudación, por lo que no se pueden considerar como ahorros presupuestarios ya que no derivan de algún superávit fiscal<sup>8</sup>.

16

#### B. Impacto en la deuda pública

El déficit fiscal debe ser financiado con deuda pública, lo cual implica que cada año aumente el pago de capital y los intereses de dicha deuda<sup>9</sup>. Esto, aunado a que existe un aumento creciente del gasto destinado a funcionamiento, se traduce en que cada año se dificulte asignar recursos para la inversión real directa. Para el ejercicio fiscal 2024, el aumento de la deuda pública contemplado en el proyecto de presupuesto asciende a Q6,919.3 millones (Q8,113.2 millones de incremento neto de la deuda interna y una reducción de la externa de Q1,193.9 millones).

Como se indicó, el financiamiento del déficit descansa en la colocación de bonos, lo cual entraña el riesgo muy probable de enfrentar condiciones financieras menos favorables (plazos más cortos y tasas de interés más elevadas y volátiles que las que suelen obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales). En los últimos años la economía guatemalteca, al igual que la mundial, venía gozando de ciertos niveles de liquidez; sin embargo, el entorno financiero ha cambiado sustancialmente a partir de 2022, ante todo por los ajustes de tasas de interés en los mercados nacionales e internacionales.

<sup>8</sup> De hecho, en los últimos años, el endeudamiento ha sido la fuente de los recursos que se han acumulado en la caja, luego de que se cubre el déficit fiscal; incluso en años previos, el aumento de los recursos de caja del gobierno ha coincidido con una reducción del déficit fiscal, el que, a su vez, coincide con reducciones en los niveles de inversión, por lo que el incremento de la caja puede verse como una manera de gestión caracterizada por altos niveles de endeudamiento, cuyos recursos no se han trasladado a inversión y, por lo tanto, únicamente se han acumulado en la caja fiscal.

<sup>9</sup> Aunque para 2024 se estaría contemplando un uso de caja por un monto importante de Q7,761.8 millones derivado especialmente de la mejora en la recaudación, relacionada con la mejora de los precios de importación.



Tomando en cuenta ello, se considera prudente que se tomen las medidas pertinentes para minimizar los riesgos inherentes que conlleva acceder a mercados con condiciones menos favorables para la colocación de bonos.

En ese sentido, y con el objetivo que la política fiscal pueda coadyuvar con la política monetaria en la lucha contra la inflación, la cual, aun cuando ha tenido en gran medida un origen importado, recientemente está siendo impulsada por factores de carácter interno y que ha obligado a la autoridad monetaria a tomar medidas restrictivas de política monetaria, es **recomendable que la colocación de bonos se haga en el mercado interno ya que, por esa vía, podría coadyuvarse a esterilizar excedentes de liquidez** sin el correspondiente costo de política monetaria que la realización de operaciones monetarias implica.

Por otra parte, cabe señalar el **preocupante hecho de que, como ha sido reiteradamente en años anteriores, parte del financiamiento obtenido con bonos se destinaría a financiar gasto corriente (como el programa de aporte económico al adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial y el financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala, entre otros), lo cual es técnicamente errado y financieramente insostenible, además de contravenir lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento**<sup>10</sup>. De la misma manera, parte de los recursos se destinarán a financiar el pago de servicios de la deuda pública.

17

---

Si bien es cierto, deben existir las fuentes de ingresos para financiar los egresos corrientes del presupuesto, debido a las rigideces presupuestarias y al nivel de recaudación tributaria ha sido una práctica repetida realizar en cada ejercicio fiscal operaciones de crédito público (principalmente obtener préstamos y colocar bonos) para financiar una parte del presupuesto de egresos.<sup>11</sup>

El MINFIN estima, para el cierre de 2023, que el saldo de la deuda pública en circulación alcanzará los Q235,022.9 millones, equivalente al 27.9% del PIB. Para el pago de intereses y amortizaciones ese año se proyectan Q20,778.4 millones, Q4,636.7 millones más que en 2023.

---

<sup>10</sup> Este es un precepto que no podría modificarse por una ley anual o cualquier ley ordinaria; ya que según la gradación de leyes que integra nuestro sistema legal como pináculo está la ley suprema, a ésta le siguen las leyes constitucionales y luego las ordinarias, que admiten también, en atención a la votación (calificada y simple) que ha merecido en el Congreso, advertir la prevalencia de unas (generalmente leyes orgánicas) frente a las restantes, cuando entre ellas se denuncie colisión. (Gaceta No. 57, expediente No. 1048-99, página No. 52, sentencia: 02-08-00).

<sup>11</sup> Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- "Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024

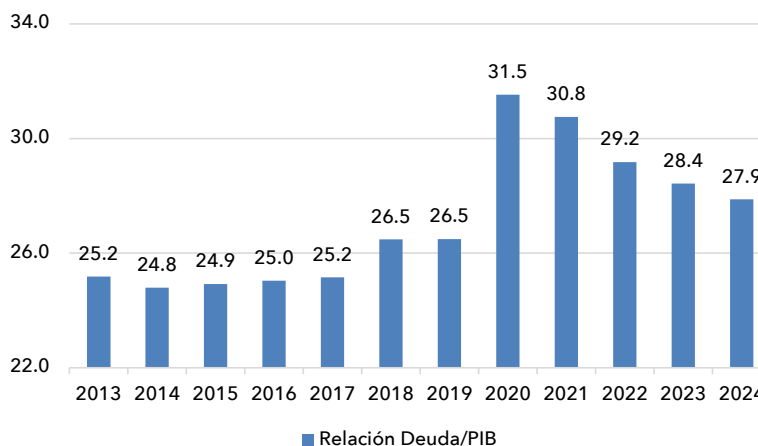
Composición del Servicio de la Deuda Pública  
- En millones de quetzales -

Servicio de la Deuda Pública	Aprobado 2023	Proyecto 2024	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización	4,428.8	6,752.7	2,323.9	52.5%
Intereses	11,712.9	14,025.7	2,312.8	19.7%
<b>Total servicio de la deuda pública</b>	<b>16,141.7</b>	<b>20,778.4</b>	<b>4,636.7</b>	<b>28.7%</b>
Ingresos tributarios	86,247.6	98,533.3	12,285.7	14.2%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	18.7%	21.1%		

<b>Saldo total de la deuda pública</b>	<b>226,386.0</b>	<b>235,022.9</b>	<b>8,636.9</b>	<b>3.8%</b>
PIB	796,429.4	843,097.9	46,668.5	5.9%
Relación deuda pública total / PIB	28.4%	27.9%		
Relación deuda pública total / Ingresos Tributarios	262.5%	238.5%		

El porcentaje indicado del total de la deuda pública (27.9% del PIB) es significativamente más bajo que el nivel que presenta el resto de los países de Latinoamérica. No obstante, cabe señalar que **el monto del endeudamiento subió sustancialmente en 2020, por las necesidades de financiamiento extraordinario ante los embates del Covid-19, con un incremento importante de 5.1 puntos porcentuales y, a partir de allí, se ha mantenido en niveles superiores a los que se observaban antes de la pandemia, aunque con una clara tendencia a la reducción año con año.**

Guatemala: Deuda Pública / PIB

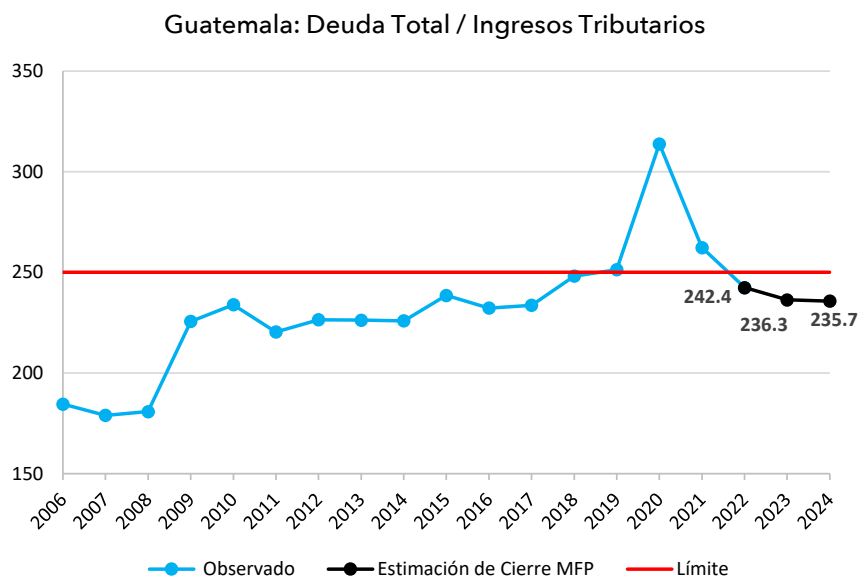


Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

El indicador anterior debe tomarse con cautela, ya que en Guatemala (a diferencia de otros países, incluyendo muchos desarrollados) el tamaño del gobierno es pequeño en relación con el de la economía y, en ese sentido, cualquier indicador de carácter fiscal que se mida con respecto al PIB, estará influenciado por dicho aspecto.

Por ello, para una mejor evaluación de la sostenibilidad fiscal es mejor medir si la carga de la deuda aumenta más rápido que los ingresos tributarios. De acuerdo con los datos del

proyecto de presupuesto de 2024 la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representará un 235.7%, lo cual implica volver por debajo del nivel que se considera como tolerable (de un 250%) de acuerdo con diversos expertos<sup>12</sup>.



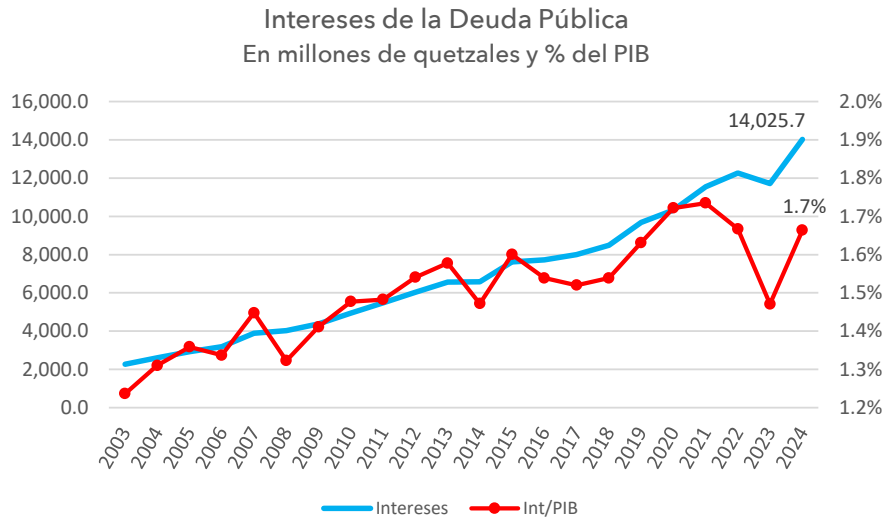
Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

Sobre el particular, cabe indicar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial crearon, en 2005, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda -MSD-, que cual tiene por objeto orientar las decisiones sobre endeudamiento de los países y que incluyen, por una parte, un análisis de la carga de la deuda proyectada para los próximos años y de la vulnerabilidad del país ante perturbaciones externas y políticas y, por otra parte, una evaluación del riesgo de problemas de deuda externa en ese período a partir de umbrales indicativos de la carga de la deuda que dependen de la calidad de las políticas y las instituciones del país<sup>13</sup>. Tanto el FMI como el Banco Mundial alientan a los países a utilizar el MSD para orientar su estrategia de endeudamiento, con base en lo cual, **se recomienda que el Minfin solicite, a los organismos internacionales indicados, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país dentro del marco del MSD para evaluar su sostenibilidad.**

Otro de los aspectos a tomar en consideración es el concerniente al servicio de la deuda pública, ya que con los niveles de deuda que se están alcanzando a partir de 2020, la carga de intereses ha aumentado. De hecho, solo el pago de intereses presupuestados para 2024 equivaldría a un 1.7% del PIB. En términos absolutos sería una cifra de Q14,025.7 millones, mayor a los Q11,712.9 de 2023.

<sup>12</sup> Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal., Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala., Guatemala., 2012., p. 15., disponible en: [http://www.Minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios\\_fiscales/analisis\\_sostenib\\_junio12.pdf](http://www.Minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf).

<sup>13</sup> <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

### C. Pago de las deficiencias netas del Riesco Banco de Guatemala

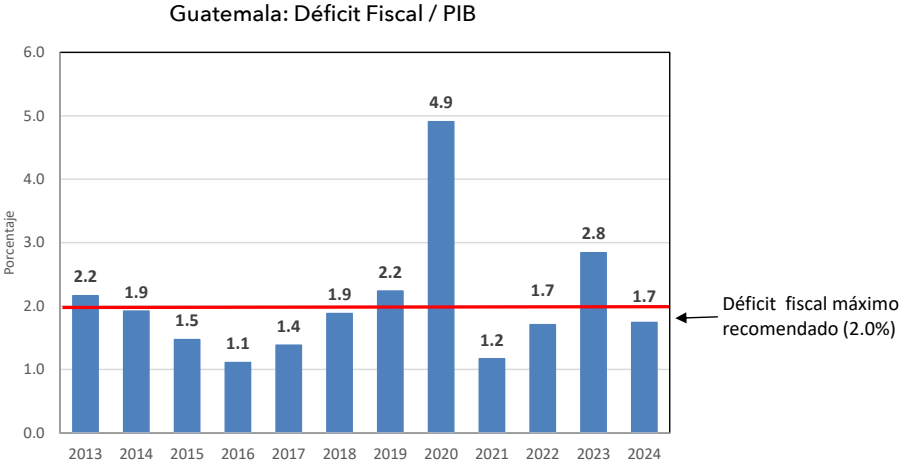
Dentro de las amortizaciones programadas en el proyecto de presupuesto se incluyen Q2,474.0 millones para el pago de las deficiencias netas del Banguat, del ejercicio fiscal 2022.

Sobre lo anterior, vale la pena recalcar que, **ha sido práctica en los presupuestos aprobados que se destinen recursos para el pago al Banco de Guatemala de sus deficiencias netas, tal como lo especifica la Ley Orgánica del Banco de Guatemala; sin embargo, éstas no se han restituido** (salvo en 2015 que fue parcial la restitución). **Lo anterior genera que, mediante transferencias tales recursos se incorporen al presupuesto de gastos del Estado, lo que genera un doble efecto en el déficit fiscal.** En efecto, la sustitución de un gasto destinado a cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala por un gasto, ya sea corriente o de inversión, significa un doble efecto en el déficit fiscal, debido a que, por un lado, no se está reduciendo una deuda (operación por debajo de la línea) y, a cambio, se está aumentando el gasto (operación por encima de la línea); para ejemplificar lo señalado, esta práctica sería equivalente a que un gasto presupuestado para la amortización de deuda se utilice para otro tipo de gasto por encima de la línea. **Por lo tanto, se recomienda que se prohíba cualquier tipo de transferencias de partidas de gasto dedicado a pagos de deuda (incluyendo el reconocimiento de deficiencias netas del Banco de Guatemala) hacia partidas de gasto corriente o de capital.**

### D. Necesidad de retomar pronto la senda de la sostenibilidad fiscal

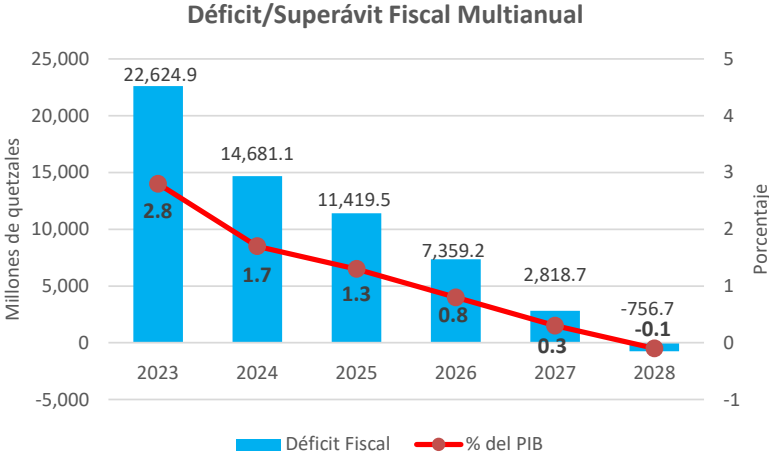
Cabe recordar que el déficit fiscal se redujo de 4.9% del PIB en 2020 a 1.2% en 2021, y luego sufrió aumentos en 2022 y 2023, llegando en este último año a un nivel de 2.8%,

sobrepasando de nuevo el nivel máximo recomendado como indicador de sostenibilidad fiscal de mediano plazo.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

Para 2024, se planearía una reducción gradual del déficit fiscal con miras de llevarlo a niveles inferiores al 2% del 2024 en adelante, lo que a todas luces es un buen síntoma de que existe un compromiso para no comprometer el futuro fiscal del país, por las consecuencias que esto acarrearía.



Fuente: Elaboración a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

Como se señaló, se estima que los coeficientes de deuda pública para 2024 se reduzcan a niveles inferiores al 30% en términos de PIB, luego del salto cuantitativo que se dio en 2020,

por lo que los coeficientes de deuda pública retornarían a niveles similares a los que históricamente ha mantenido la economía guatemalteca<sup>14</sup>.

Lo que si se torna **preocupante es la trayectoria del costo de los intereses de la deuda pública, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, así como la relación entre la deuda pública y el PIB en ausencia de medidas correctivas posteriores. Por lo tanto, una consecuencia no deseada del debilitamiento de los indicadores fiscales sería la potencial rebaja de las calificaciones de crédito de Guatemala y, en consecuencia, el aumento de los costos de la deuda externa privada y pública**, razón por la cual es importante el ajuste que se estaría dando para el retorno de la sostenibilidad fiscal.

En ese sentido, **es recomendable que en el proyecto de Presupuesto del Estado para 2024 se acelere el retorno a los indicadores de solidez fiscal de las décadas previas a la crisis** y que se concrete la consolidación fiscal, que es especialmente importante para mantener abiertos los canales de financiamiento internacional que tanto el sector público como el privado necesitan<sup>15</sup>. De hecho, la prudencia y la solvencia son característica que se le reconocen a Guatemala en los mercados financieros internacionales.

**Por tanto, se reitera la recomendación de reducir el déficit fiscal en los años subsecuentes, tal como se presenta en el proyecto de presupuesto, a fin de retornar a la senda que permita garantizar una sostenibilidad fiscal a mediano plazo.**

#### **IV. BAJA CALIDAD DEL GASTO: LA DEBILIDAD PRESUPUESTARIA ESTRUCTURAL**

##### **A. Composición y Rigidez del Presupuesto de Egresos**

Al evaluar la distribución de los egresos para el ejercicio 2024, se observa que, al igual que en años previos, solamente un 15.2% del presupuesto de egresos cuenta con cierto grado de flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo<sup>16</sup>, lo que implica que el 84.8% de los egresos ya se encuentra comprometido de una u otra manera.

---

<sup>14</sup> Todo lo anterior, como se señaló, va en línea con lo recomendado por el Fondo Monetario Internacional, en el sentido de que el déficit fiscal en niveles superiores al 2% del PIB únicamente pueden justificarse para mantener la inversión y el gasto social, mas no así para incrementar el gasto corriente, el cual solo debería aumentar en la misma proporción que la inversión, sin olvidar que el incremento del déficit fiscal debe ser temporal, en tanto se alcanza la consolidación de las finanzas públicas.

<sup>15</sup> A pesar de un aumento significativo de la deuda pública en 2020, Guatemala todavía tiene una relación deuda pública/PIB moderada (inferior al 40%), lo que se compara bien con sus pares regionales. Al 11 de octubre, el diferencial de rendimiento de los bonos soberanos de Guatemala frente a los bonos del Tesoro estadounidense equivalentes era de 262 puntos básicos, en comparación con un promedio latinoamericano de 417, según el Índice de Bonos de Mercados Emergentes -EMBI- de J.P. Morgan.

<sup>16</sup> El CIEN señala que el porcentaje que se mantiene flexible para ejecutar obra pública sería de sólo 11.9%. (“Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024”).

Como se observa en el cuadro siguiente, además de las rigideces derivadas de mandatos constitucionales o legales, también destacan las relacionadas con la planilla de los servidores públicos, los gastos de consumo y la atención del servicio de la deuda. Para 2024, el porcentaje del presupuesto que se destinaría a remuneraciones y servicios no personales ascendería a 37.4%. **La planilla de empleados públicos plantea problemas que requieren de una corrección estructural que conlleva varios esfuerzos preparatorios: tener certeza del número de empleados públicos por dependencia y renglón presupuestario al que pertenecen (Anexo 1); realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas; tomar en cuenta el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo; y, cuantificar la eficiencia del gasto público, particularmente de la masa salarial; entre otros<sup>17</sup>.**

**Rigidez Presupuestaria: Destino Comprometido de los Recursos**  
En porcentajes respecto al techo presupuestario

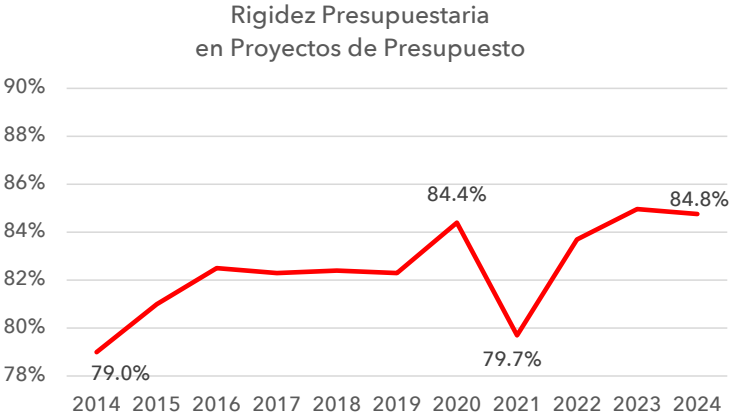
A. Remuneraciones	27.9%	
B. Servicios no personales	<u>9.4%</u>	
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	37.4%	
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	16.8%	
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.9%	
E. Deuda Pública	<u>16.6%</u>	
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	47.4%	
<b>TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO</b>	<b>84.8%</b>	
F. Inversión Real Directa	4.4%	
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>10.8%</u>	
<b>TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>15.2%</b>	
<b>TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO</b>	<b><u>100.0%</u></b>	

Año con año las rigideces han venido comprometiendo el presupuesto de gastos de forma sistemática y creciente, lo cual compromete la sostenibilidad fiscal. Un presupuesto plagado de rigideces también impide que se reflejen las prioridades estratégicas del gobierno. Esta problemática **es estructural y no resulta factible corregirla en una ley anual de presupuesto**, por lo que su corrección debe formar parte de una agenda de diálogo fiscal integral, en el cual se definan las directrices de mediano plazo que permitan resolver el problema de las finanzas públicas de una manera consistente y sostenible.

En ese sentido, a decir del CIEN, sería necesario buscar el incremento significativo de la recaudación tributaria para lograr la suficiencia de recursos para que el Estado pueda financiar sus obligaciones. El punto de partida debe ser crear un espacio de discusión con un sólido compromiso político para tratar los temas estructurales y estratégicos de una reforma fiscal integral (ambas caras de la moneda: ingresos y egresos) a la medida del caso de Guatemala. Por la experiencia del pasado histórico reciente se considera que este espacio debe contar con un mandato que cuente con un amplio respaldo político

<sup>17</sup> El CIEN elaboró un estudio para la Fundación 2020 sobre la eficiencia del gasto público de Guatemala, particularmente de la masa salarial. El referido estudio, que se describe en un apartado más adelante, incluye un análisis comparativo entre el gasto finalmente ejecutado y los objetivos inicialmente presupuestados.

(idealmente tanto del Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo) así como con la participación de expertos de reconocido prestigio en materias fiscales y profesionales. En el contexto del cambio de Gobierno, en el corto plazo, se podría promover el diseño de una agenda fiscal de mediano plazo que incluya una ruta de modernización del sistema presupuestario para mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos junto con una estrategia para mejorar el lado de los ingresos.<sup>18</sup>



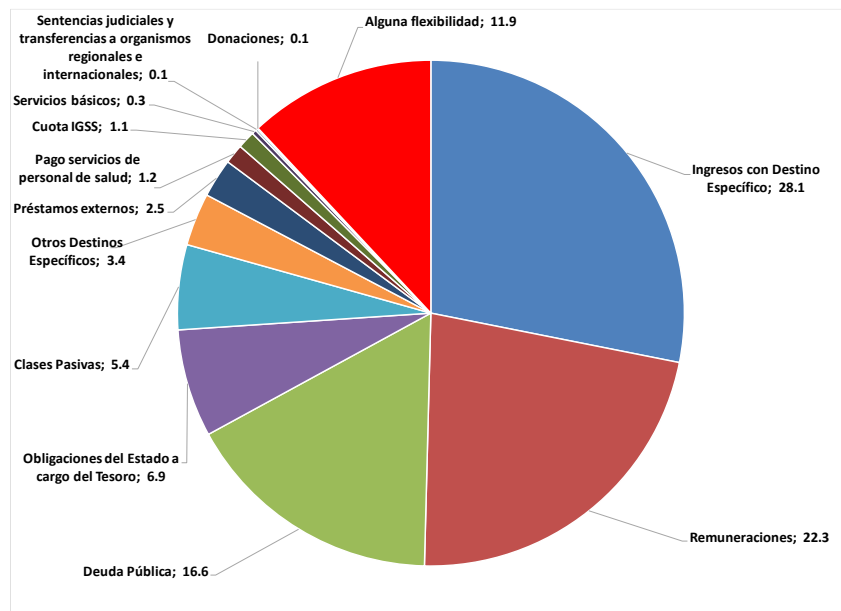
Otra forma de ver el presupuesto, tal como lo presenta el CIEN en su documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024”, es a partir de su rigidez en el corto plazo. En el mediano y largo plazo es factible hacer reformas que permitan flexibilizar el presupuesto. En el Gráfico siguiente se presenta la distribución de los egresos para el ejercicio 2024 con sólo un 11.9% con cierto grado de flexibilidad<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024

<sup>19</sup> Esta forma de medir la rigidez presupuestaria toma en consideración la distribución de los ingresos tributarios con afectación específica.



Distribución del presupuesto de egresos según su rigidez (%)



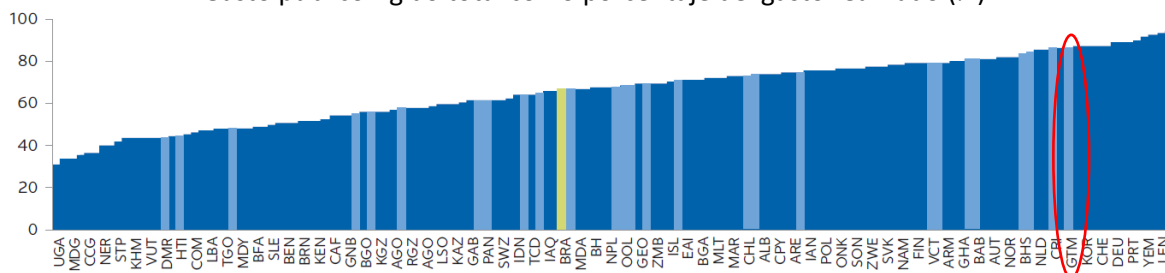
Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2023. CIEN.

También se puede ver la rigidez presupuestaria identificando los gastos “inflexibles” en el corto plazo con respecto a los egresos totales. El criterio que se siguió fue incluir asignaciones por mandatos legales vigentes y gastos que pueden considerarse ineludibles en el corto plazo, pero siendo conservadores; por ejemplo, en la categoría de servicios básicos sólo se incluyeron los gastos en energía eléctrica, agua, telefonía y servicios de extracción de basura financiados con ingresos corrientes. Sin embargo, seguramente una parte del gasto en arrendamiento de edificios y locales debiera considerarse un gasto ineludible cuando ya se tiene un contrato con vigencia para el ejercicio fiscal 2024. Tampoco se incluyen asignaciones presupuestarias que, aunque no cuenten con un mandato legal para asignar un determinado monto, seguramente no podrán eliminarse en el corto plazo por razones de economía política. Un ejemplo de este tipo de asignaciones son los aportes a entidades asistenciales que hace el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en cada ejercicio fiscal (Q862.5 millones se proponen para el ejercicio fiscal 2024 de los cuales el 92.9% se financiaría con ingresos corrientes y el resto con colocaciones internas).<sup>20</sup>

Desde una perspectiva de comparación internacional, Guatemala destaca por su alta proporción de gasto rígido. Cabe destacar que diversos estudios señalan que los países con un gasto más rígido son los que tienen puntuaciones de eficiencia más bajas, aunque la ineficiencia también puede dar lugar a rigideces presupuestarias.

<sup>20</sup> Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024

Gasto público rígido total como porcentaje del gasto realizado (%)



Nota: El gasto rígido es el de salarios + intereses + otros gastos corrientes. AGO = Angola; ALB = Albania; ARE = United Arab Emirates; ARM = Armenia; AUT = Austria; BEN = Benin; BFA = Burkina Faso; BGD = Bangladesh; BGR = Bulgaria; BHS = The Bahamas; BIH = Bosnia and Herzegovina; BRA = Brazil; BRB = Barbados; BRN = Brunei Darussalam; CAF = Central African Republic; CHE = Switzerland; CHL = Chile; COG= the Republic of Congo; COL = Colombia; COM = Comoros; CPV = Cabo Verde; CRI = Costa Rica; DEU = Germany; DMA = Dominica; DNK = Denmark; ERI = Eritrea; FIN = Finland; GAB = Gabon; GEO = Georgia; GHA = Ghana; GMB = The Gambia; GNB = Guinea-Bissau; GTM = Guatemala; HTI = Haiti; IDN = Indonesia; IRN = Islamic Republic of Iran; IRQ = Iraq; ISL = Iceland; KAZ = Kazakhstan; KEN = Kenya; KGZ = Kyrgyz Republic; KHM = Cambodia; KOR = Republic of Korea; LBN = Lebanon; LBR = Liberia; LSO = Lesotho; MAR = Morocco; MDA = Moldova; MDG = Madagascar; MDV = Maldives; MLT = Malta; MOZ = Mozambique; NAM = Namibia; NER = Niger; NLD = Netherlands; NOR = Norway; NPL = Nepal; PAN = Panama; POL = Poland; PRT = Portugal; SDN = Sudan; SLE = Sierra Leone; STP = São Tomé and Príncipe; SVK = Slovak Republic; SWZ = Swaziland; TCD = Chad; TGO = Togo; UGA = Uganda; VCT = St. Vincent and the Grenadines; VUT = Vanuatu; YEM = Republic of Yemen; ZMB = Zambia; ZWE = Zimbabwe.

Fuente: Figure 3.17 de Herrera, S. y Olaberria, E. (2020). Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-

## B. La necesaria mejora de la calidad del gasto

A decir del Fondo Monetario Internacional, el estatus de país con ingresos medianos altos y la estabilidad económica de Guatemala no se han traducido en una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. Los bajos ingresos del gobierno central (11% del PIB en promedio en años recientes y un estimado de 12.0% en 2022) limitan la capacidad de inversión pública y restringen tanto la calidad como la cobertura de los servicios públicos básicos, desde educación y salud hasta el acceso al agua, lo que explica en gran medida el lento progreso en el desarrollo y en la reducción de las brechas sociales, rezagadas con respecto al resto de América Latina y el Caribe.

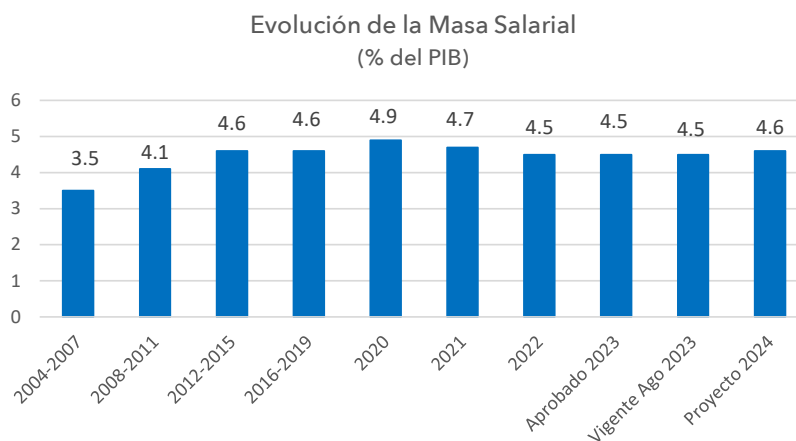
Como se comentó, **existe un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, lo cual impone una severa limitación a la inversión física. Al mismo tiempo, es inconveniente que se adquiera deuda interna para pagar programas de funcionamiento, los cuales deberían ser financiados con ingresos ordinarios.**

### 1. Remuneraciones y el impacto de los pactos colectivos

La calidad del gasto público se ve perjudicada por diversos factores, entre los que destacan los compromisos financieros no explícitos derivados de las clases pasivas del Estado, los cuales revelan una creciente brecha entre ingresos y gastos que está comprometiendo cada vez más la sanidad de las finanzas públicas, situación que se agrava a medida que el renglón de remuneraciones ha aumentado en años recientes a una velocidad mucho mayor que la de los ingresos tributarios.

Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto no se incluyó, en la separata relativa a los riesgos fiscales, algún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo, a pesar de que el porcentaje de egresos asociados a la masa salarial ha estado aumentando en los años previos. En promedio durante la Administración Berger

(2004-2007) esta representó un 3.5% del PIB, en tanto que en la Administración Morales (2016-2019) llegó a representar el 4.6% y en la presente administración (2020-2023) representará cerca del 4.7%.

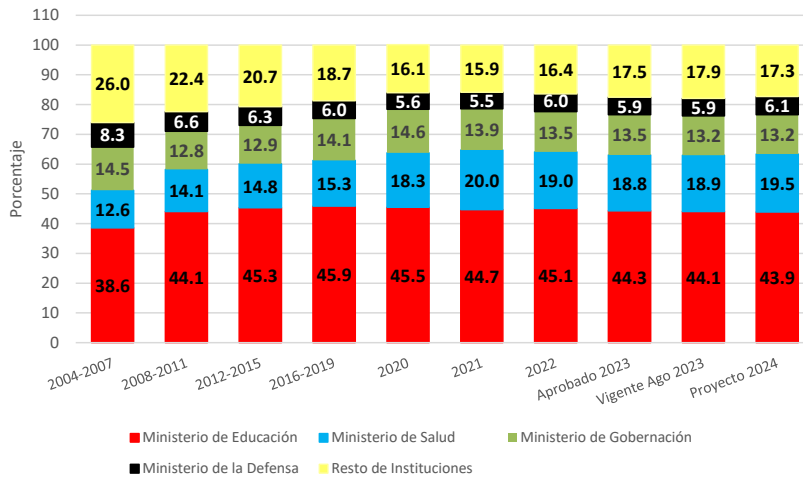


Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024. CIEN.

Gran parte del aumento de los gastos corrientes refleja el incremento de la masa salarial correspondiente al Ministerio de Educación. Al respecto, no está demás indicar que el Decreto No. 1485, que regula el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado y data de 1961 (modificado varias veces, la última en 2000), contiene dentro de su articulado un sistema de evaluación, mediante el cual la superación profesional, la calidad de los servicios y méritos obtenidos deberían ser evaluados por la Junta calificadora de personal y registrados detalladamente en las clases y niveles educativos que establece esa misma ley, por la Dirección de estadística Escolar y Escalafón. Asimismo, señala que los sueldos básicos y la partida global para nivelaciones y aumentos contemplados por la presente ley, serán fijados por el Organismo Ejecutivo, anualmente, al decretar el Congreso de la República el presupuesto de egresos del Ministerio de Educación Pública.

Es evidente que **en la suscripción de los pactos colectivos** no se han tomado en consideración los aspectos señalados, ya que para los aumentos salariales no media una evaluación como la indicada, por lo que no se están considerando los requerimientos del estatuto señalado (que se encuentra vigente) a efecto de medir la calidad de los maestros. Por otra parte, dichos aumentos no están previamente considerados dentro de las partidas correspondientes en el presupuesto de ingresos y gastos del Ministerio de Educación, ocasionando problemas financieros para el fisco, ya que esos pactos se han suscrito sin que se tengan las fuentes de financiamiento para cubrir sus efectos. **Sobre el particular, el presupuesto del Ministerio de Educación tendrá un incremento de Q796.2 millones respecto al aprobado para 2023, siendo su principal destino el pago de remuneraciones por (Q918.1) millones; aparte que Q108.0 millones serían financiados con préstamos externos.** El problema de no contar con recursos para atender los efectos de la suscripción de pactos colectivos no es exclusivo del Ministerio de Educación, ya que en otros ministerios (como en el de Salud Pública) sucede lo mismo.

### Evolución de la Distribución Promedio de la Masa Salarial

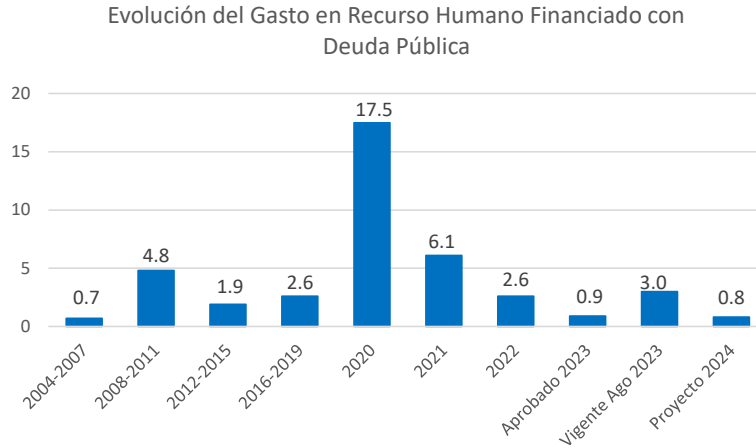


Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024. CIEN.

Uno de los resultados de no cumplir con lo establecido en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto es el financiamiento de gastos de funcionamiento (incluyendo salarios) con deuda, el cual se ha incrementado significativamente desde la pandemia del COVID-19. Cabe destacar que **en el Proyecto de presupuesto 2024 se financiarían Q3,571.8 millones de gastos de funcionamiento con endeudamiento, donde se incluyen Q79.3 millones para pago de remuneraciones.**

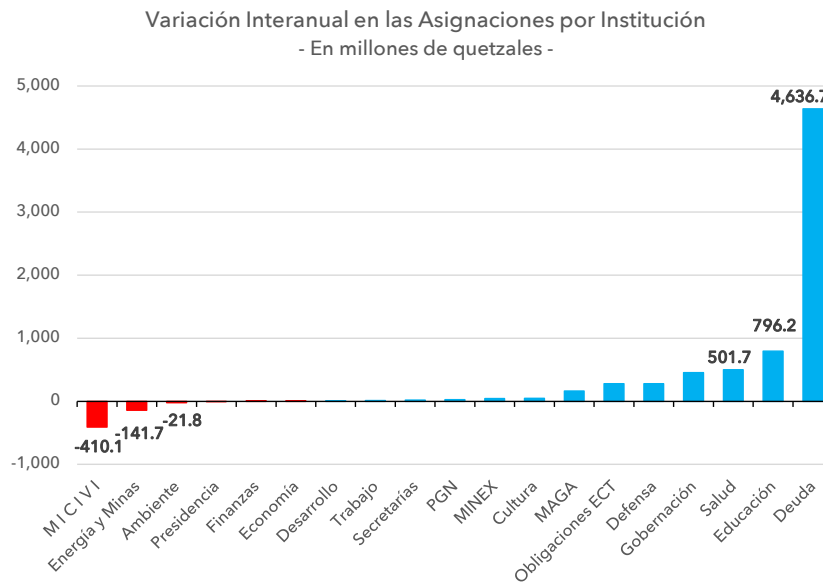
#### Gasto de Funcionamiento Financiado con Deuda Pública En millones de quetzales

Destino	Colocaciones Ineternas	Préstamos Externos	Total
<b>TOTAL</b>	<b>2,645.2</b>	<b>926.6</b>	<b>3,571.8</b>
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	927.6	196.8	1,124.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	476.0	551.1	1,027.1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	881.4	0.0	881.4
Ministerio de la Defensa Nacional	285.2	0.0	285.2
Ministerio de Educación	0.0	108.0	108.0
Ministerio de Gobernación	60.0	45.1	105.1
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.0	15.0	15.0
Ministerio de Economía	15.0	0.0	15.0
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.0	10.6	10.6



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024. CIEN.

El mayor incremento del presupuesto se estará dando en el rubro de atención a la deuda pública, seguido del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Gobernación. A diferencia de 2023, las obligaciones a cargo del tesoro no se incrementarían demasiado, lo que da pie a pensar que en 2023 el aumento de las mismas se relacionaba con el proceso electoral.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

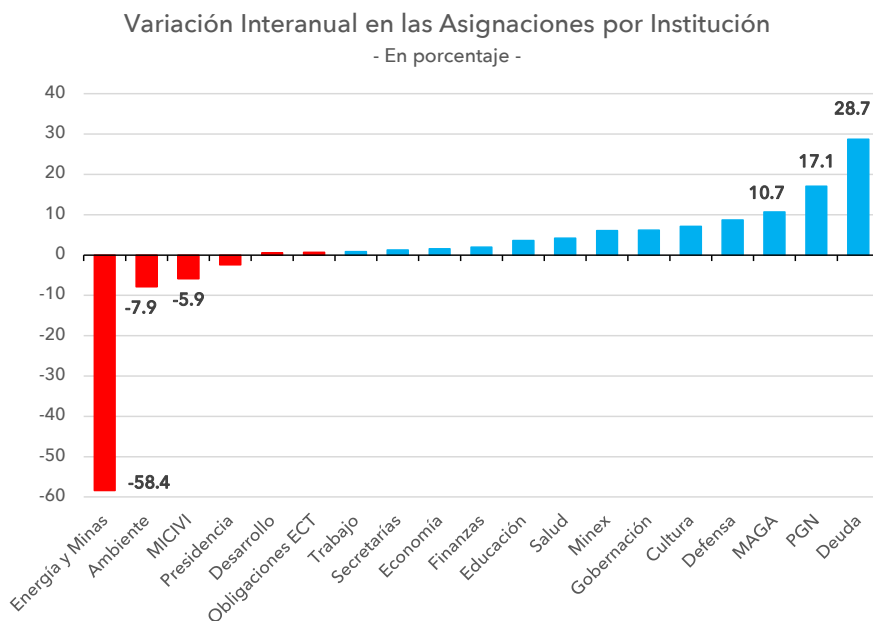
Es de resaltar que cerca del 71.9% del presupuesto propuesto para el Ministerio de Educación se concentra en el pago de servicios personales.

Ministerio de Educación: Distribución del Presupuesto, según Clasificación Económica

Clasificación Económica	Aprobado 2023		Proyecto 2024		Variaciones	
	2023	%	2024	%	Absoluta	Relativa
<b>TOTAL</b>	<b>22,254.4</b>	<b>100.0</b>	<b>23,050.6</b>	<b>100.0</b>	<b>796.2</b>	<b>3.6</b>
Remuneraciones	15,660.6	70.4	16,578.6	71.9	918.1	5.9
Bienes y Servicios	1,617.0	7.3	1,521.2	6.6	-95.9	-5.9
Impuestos Indirectos	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0	9.2
Derechos sobre Bienes Intangibles	66.7	0.3	36.0	0.2	-30.8	-46.1
Transferencias al Sector Privado	4,450.2	20.0	4,421.0	19.2	-29.2	-0.7
Transferencias al Sector Público	306.9	1.4	335.6	1.5	28.7	9.3
Transferencias al Sector Externo	2.3	0.0	2.9	0.0	0.6	25.8
Inversión Rel Directa	144.5	0.6	145.2	0.6	0.8	0.5
Transferencias de Capital	5.9	0.0	9.9	0.0	4.0	67.2

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

En cuanto a variaciones en las asignaciones por institución sobresale, en términos relativos, el crecimiento sustancial de la atención a los compromisos de la deuda pública, seguido de la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2024.

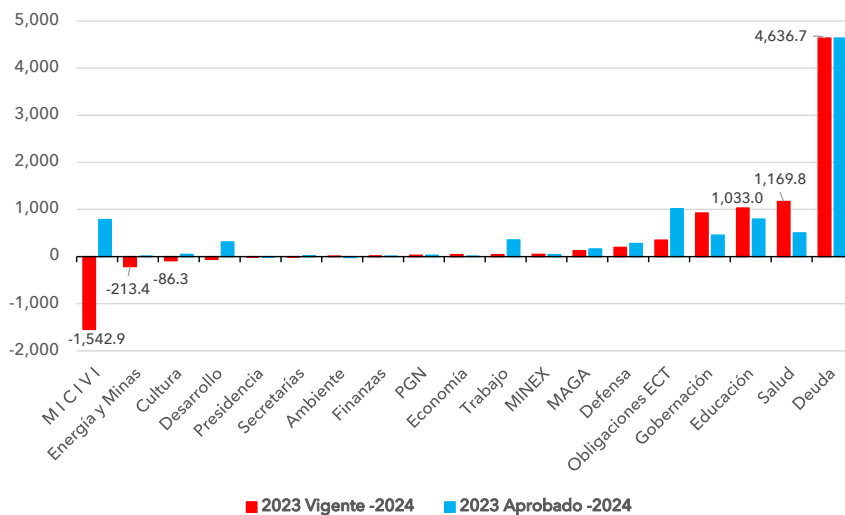
También vale destacar las reducciones, en términos absolutos, que tienen las asignaciones para 2024 al MICIVI, al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio de Cultura y Deportes,

los cuales deben interpretarse como una normalización luego de que en 2023 se les dieran incrementos importantes a estas carteras, para canalizarlos para fines electorales, como se señaló anteriormente.

Presupuesto de Egresos Según Clasificación Institucional  
- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado 2023 (1)	Vigente 2023 (2)	Proyecto 2024 (3)	Variación	
				(3-2)	(3-1)
<b>TOTAL</b>	<b>115,443.7</b>	<b>118,173.4</b>	<b>124,880.0</b>	<b>6,706.6</b>	<b>9,436.3</b>
Presidencia de la República	205.0	204.2	200.0	-4.2	-5.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	739.8	739.7	784.8	45.1	45.0
Ministerio de Gobernación	7,383.5	6,911.7	7,839.2	927.5	455.7
Ministerio de la Defensa Nacional	3,222.3	3,307.1	3,502.0	194.9	279.7
Ministerio de Finanzas Públicas	397.0	391.0	404.7	13.7	7.7
Ministerio de Educación	22,254.4	22,017.6	23,050.6	1,033.0	796.2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12,053.4	11,385.3	12,555.1	1,169.8	501.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,073.6	1,382.1	1,425.7	43.6	352.1
Ministerio de Economía	497.0	464.4	504.8	40.4	7.8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,514.2	1,553.7	1,676.0	122.3	161.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,791.6	8,122.9	6,580.0	-1,542.9	788.4
Ministerio de Energía y Minas	92.7	314.4	101.0	-213.4	8.3
Ministerio de Cultura y Deportes	672.7	806.9	720.6	-86.3	47.9
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,432.8	1,454.2	1,452.3	-1.9	19.5
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	277.6	246.0	255.8	9.8	-21.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	40,114.0	40,781.7	41,132.9	351.2	1,018.9
Servicios de la Deuda Pública	16,141.7	16,141.7	20,778.4	4,636.7	4,636.7
Ministerio de Desarrollo Social	1,428.1	1,796.6	1,737.8	-58.8	309.7
Procuraduría General de la Nación	152.3	152.3	178.3	26.0	26.0

Variación en las Asignaciones del Presupuesto  
- En millones de quetzales -



## 2. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro y la falta de rendición de cuentas

Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro incluyen las transferencias a organismos y entidades del Estado derivados de mandatos constitucionales o legales, de tratados

internacionales, así como de aportes a ONGs, a las Clases Pasivas Civiles del Estado, a entidades descentralizadas y para el subsidio al transporte urbano. Existen instituciones que parecen seguir un proceso de rendición de cuentas más laxo que el del Gobierno Central, entre las que destacan las municipalidades, los CODEDES y la propia Universidad de San Carlos -USAC-. Por ello, **resulta imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones que ejecutan parte del presupuesto.** La mejora en la calidad del gasto pasa por mejorar la fiscalización de los gastos a cargo de los gobiernos locales puesto que, sumando los recursos de **las Municipalidades y Consejos Departamentales de Desarrollo, ejecutan cerca de Q15,468.6 millones al año que deberían ser fiscalizados cuidadosamente.**

**Al respecto, se considera necesario velar porque, sin excepción alguna, se cumpla la obligatoriedad de mantener actualizada la información que las instituciones que manejan recursos del erario nacional deben proporcionar utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que para el efecto se tienen a disposición (SIAF, SIAF-SAG, SIAF-MUNI, SICOIN, GUATENÓMINAS).**

### **3. Análisis de la calidad del gasto público**

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- en su documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024” presenta un análisis sobre la calidad del gasto público en el cual se arriban a una serie de conclusiones. Por ejemplo, respecto de la respuesta presupuestaria al COVID-19, que el principal desafío ha sido la incapacidad de planificar y ejecutar los distintos programas de una manera oportuna, eficaz y transparente. También se concluye que no sólo el monto propuesto para la inversión pública ha sido insuficiente con una tendencia a la baja, sino que la calidad de las obras de inversión propuestas es cuestionable.

**Por el lado de la educación, que el resultado de gestión de educación no debería medirse solamente por la cantidad de estudiantes que han recibido alimentación escolar, becas, libros y útiles escolares, seguro escolar, etc.; el número de docentes capacitados, que reciben valija didáctica, etc.; sino que por los aprendizajes que efectivamente han alcanzado e idealmente por la calidad de los empleos o emprendimientos que realicen como consecuencia de la educación recibida.** En Guatemala, los recursos financieros ejecutados no han logrado los resultados en aprendizaje planificados.

**Una conclusión central del análisis del CIEN es que con la información que se acompaña el Proyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal es imposible evaluar la calidad del gasto público y por lo tanto no se cuenta con un fundamento técnico para opinar sobre la conveniencia de las asignaciones propuestas.**

Asimismo, en Anexo 2 se presenta un resumen de un estudio elaborado por el CIEN en 2021 sobre la eficiencia del gasto público de Guatemala, particularmente de la masa salarial.



#### 4. La necesidad de mejorar los controles

A fin de procurar una mayor eficiencia en el gasto público, es necesario que la ejecución presupuestaria se vea acompañada de esfuerzos administrativos y de un estricto cumplimiento del marco regulatorio (incluyendo la Ley de Contrataciones del Estado).

Además, **sería recomendable implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debería aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs y las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro.** A su vez, 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.

En los proyectos de presupuesto siempre se incluyen partidas destinadas a financiar actividades de organizaciones no lucrativa, so pretexto de que ellas colaboran con programas de índole social. En ese sentido, **se hace necesario evaluar la conveniencia de que recursos públicos sean destinados a entidades privadas, como las ONGs, para que presten un servicio que le corresponde realizar al aparato estatal y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios, que entonces estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, como un servicio más.**

#### C. Divorcio entre la planificación y la presupuestación

33

---

En el proyecto de presupuesto se indica que se implementó el enfoque de la Gestión por Resultados (GpR) y la SEGEPLAN emitió en coordinación con el Minfin los “Lineamientos Generales de Planificación 2024-2027” para orientar la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública para el ejercicio fiscal 2024, en el que se definieron un total de 16 resultados que se denominan “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q19,236.8 millones; es decir, el equivalente al 15.4% del Presupuesto Total de Egresos. **Lo anterior sugiere que el restante 84.6% del presupuesto de gastos previsto para 2024 no está asociado a ningún resultado estratégico del gobierno.** Como se indicó, las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar sobre la base del desempeño. Por lo tanto, existe una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público.

**En general las metas institucionales propuestas no se acompañan de modelos prescriptivos basados en evidencia, y no queda claro cuál será su aporte cuantitativo al logro de los resultados estratégicos de desarrollo o metas estratégicas de desarrollo.**

Cuando se analiza el diseño y el contenido del presupuesto se hace evidente que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores y que persiste el desafío de planificar y gestionar integralmente las intervenciones

estratégicas. Lo anterior hace relevante la importancia del fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de ejecución, donde predomina la ineficiencia y la corrupción, los resultados a obtener no se auguran que sean positivos. **La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen instituciones distintas a los ejecutores, como podría ser SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto.**

#### **D. Necesidad de contar con reglas macrofiscales cuantitativas**

Una de las formas de evitar que la sostenida expansión del gasto fiscal provoque desequilibrios macroeconómicos en el mediano plazo es el uso de las llamadas reglas de responsabilidad fiscal (o reglas macrofiscales), entre las que destacan las de orden cuantitativo que coadyuvan a dar un mejor seguimiento a los resultados fiscales. Las reglas numéricas representan un indicador analítico de desempeño fiscal y conviene dedicarles debida consideración.

De central importancia es el indicador del déficit fiscal. Según el FMI -en su reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2016-, este debería proyectarse a mediano plazo en un nivel cercano al 1.5% del PIB, aunque ante los riesgos relacionados con la incertidumbre de la economía mundial y las rigideces de política interna, podría incluso ser menor. Un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse ante demandas ingentes de carácter estructural o social (como puede ser el caso de alguna necesidad coyuntural e imposterizable de invertir recursos en infraestructura vial o atención social). Dicha institución considera que una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles superiores al 2% del PIB únicamente podría justificarse para mantener la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción; en todo caso este debería ser un incremento temporal, en tanto se ponen en marcha los esfuerzos para incrementar la recaudación fiscal.

Otro indicador importante es el del ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Entre las reglas fiscales que se utilizan en distintos países destacan, por un lado, las reglas de gasto, que se refieren a poner límites razonables al gasto total, al gasto primario o al gasto corriente en términos absolutos, así como a las tasas de crecimiento de los gastos o a sus tasas como porcentaje del PIB y, por otro lado, las reglas de ingreso que se vinculan a la determinación de techos o pisos a los ingresos fiscales, ya sea para aumentar los ingresos o, en su caso, para evitar una carga impositiva muy elevada. En el caso de Guatemala se considera conveniente empezar a aplicar este tipo de reglas, dándoles una naturaleza legislativa mediante la cual se podría limitar, por ejemplo, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, de manera que su resultado (superávit de la cuenta corriente) no sea menor al equivalente al 3% del PIB. Es importante señalar que dicha regla se encuentra plasmada en los principios y compromisos del Pacto Fiscal de 2001, buscando generar una fuente de recursos sólida para financiar inversión.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- titulado “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”<sup>21</sup>, se incluye un apartado que se centra en el rol que las instituciones, sobre todo las instituciones fiscales (como las reglas fiscales), han tenido en América Latina para lidiar con la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. La conclusión es que **las reglas fiscales en la práctica han contribuido a reducir la probabilidad de crisis de la deuda y la prociclicidad**, aunque no están exentas de defectos pues han tendido a exacerbar el sesgo en contra de la inversión pública<sup>22</sup>. Para mitigar este sesgo, la región debería recurrir a las llamadas reglas fiscales de doble condición, que toman como base las reglas fiscales agregadas y le incluyen una condición adicional para “proteger” directa o indirectamente la inversión pública. Si bien las reglas fiscales de doble condición de jure (o legales) son relativamente nuevas, los países que aplican de facto (o en la práctica) dichas reglas crecieron más y redujeron sus fluctuaciones económicas.”

**Se sugiere considerar la conveniencia de que el país cuente con una ley específica en la que se establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal, que coadyuven a la sostenibilidad fiscal y que sirvan de marco para el diseño y aprobación de los presupuestos posteriores.**

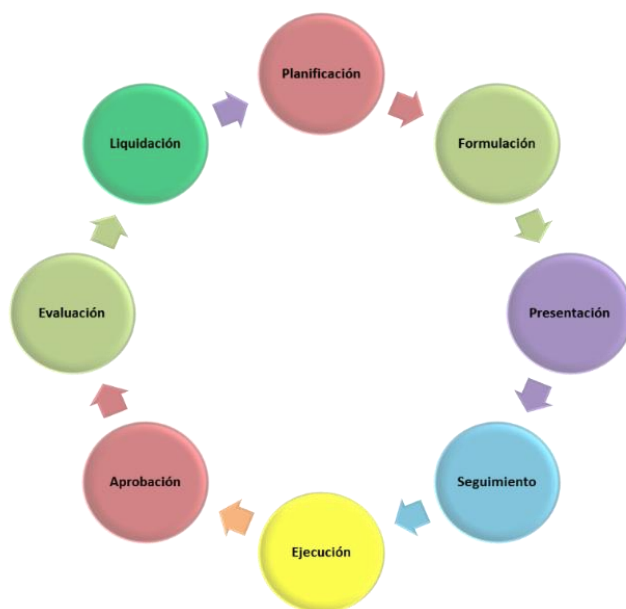
#### **E. Importancia del seguimiento al proceso presupuestario**

El proceso presupuestario consta de diversas etapas que principian con la planificación y desembocan en la liquidación del presupuesto. Las etapas se presentan a continuación:

---

<sup>21</sup> BID, “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, 2018.

<sup>22</sup> A decir del CIEN, se debe evaluar si para el caso de Guatemala son convenientes reglas fiscales de composición (o doble condición) del gasto público para salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios limitando la expansión del gasto público total y del gasto de funcionamiento durante las épocas de bonanza.



Cabe indicar que, por alguna razón, suele dárseles una mayor importancia a las etapas que finalizan con la aprobación del presupuesto de cada año y no así a las etapas de evaluación y liquidación.

La etapa de evaluación debe realizarse durante el ejercicio fiscal con el propósito de verificar que las metas y resultados programados, se están alcanzando o no. Permite además que se introduzcan correctivos con el propósito de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos. Esta etapa es compleja toda vez que se requiere de especialistas en cada materia que es evaluada, sea salud educación, infraestructura etc.<sup>23</sup>

Por su parte, en la etapa de liquidación y rendición de cuentas del presupuesto deben transparentarse los resultados alcanzados por todas las instituciones durante un ejercicio fiscal. El 31 de marzo de cada año el Minfin debe presentar la Liquidación Presupuestaria ante el Congreso de la República, incluyendo los resultados de la ejecución presupuestaria tanto de ingresos como de egresos. Adicionalmente la Contraloría General de Cuentas debe presentar al Congreso de la República un informe sobre la liquidación del presupuesto de cada año, con la intención de presentar a los ciudadanos información oportuna, accesible y transparente indicando qué es lo que realizaron las instituciones en un año. También es importante que los ciudadanos y toda persona que tenga interés, realice auditoría social en su municipio y departamento para saber si las autoridades hicieron buen uso de los recursos públicos en aquellos servicios, proyectos u obras que se realizaron en un año<sup>24</sup>.

Por lo tanto, existe una obligación del Congreso de la República de profundizar sobre la liquidación que cada año que se presenta por parte del Minfin, así como del informe de la Contraloría General de Cuentas. A continuación, se presentan una serie de **aspectos que**

<sup>23</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. “Aprendiendo sobre el Proceso Presupuestario”. Guatemala, agosto 2016.

<sup>24</sup> Ídem

**dentro de todas las etapas presupuestarias los legisladores deberían de mantener atención permanente como parte de sus funciones fiscalizadoras.**

1. **Velar que en el proyecto de presupuesto no se sobreestimen los ingresos tributarios.**
2. **Velar porque se mantenga el déficit fiscal en un nivel que no ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.**
3. **Velar que no se financie gasto corriente con deuda.**
4. **Velar porque se cuente con información fidedigna sobre el número de los empleados públicos que laboran en el Estado.**
5. **Velar por que exista información sistemática del gasto de municipalidades y de otras entidades del Estado.**
6. **Velar porque la Contraloría General de Cuentas ejerza eficientemente sus funciones en la supervisión del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.** Para el efecto, se deben fortalecer algunas labores como las siguientes:
  - a. Que se les dé un estricto cumplimiento a los plazos establecidos en la Ley.
  - b. Que se trabaje en el desarrollo del recurso humano de la CGC, a manera de que adquiera los conocimientos básicos que le permitan hacer una buena gestión.
  - c. Que la CGC cuente con personal calificado que pueda analizar cómo funcionan las entidades supervisadas y sus programas, analizar si tales entidades logran sus objetivos de cantidad y calidad de los servicios que brindan, así como ofrecer soluciones sobre cómo estas entidades pueden mejorar su funcionamiento.
  - d. Que se capacite al personal correspondiente para que éste sea capaz de analizar contratos y evaluar objetivamente no sólo el precio del servicio, sino privilegiar la calidad del mismo, aunque conlleve una erogación mayor.
  - e. Que además de auditores, la CGC incorpore buenos profesionales en las distintas especialidades que sean necesarias para realizar evaluaciones de campo. (Ej. ingenieros civiles para supervisar las construcciones y el mantenimiento a túneles y puentes)
  - f. Que se cambie el enfoque de la supervisión, en el sentido de privilegiar el análisis de los procesos, haciendo recomendaciones de mejora de estos, y no únicamente enfocarse en encontrar hallazgos. Para el efecto, se necesita de contar con profesionales más enfocados al análisis de procesos, como lo es el caso de ingenieros industriales, convirtiendo la típica auditoría forense en una supervisión preventiva donde se logren identificar puntos de riesgo en los procesos y buscar cómo mitigar dichos riesgos.
  - g. Que los criterios de evaluación se apliquen de manera uniforme a todos los supervisados y, para el efecto, la CGC debe velar porque los supervisados conozcan a detalle los criterios técnicos de evaluación que utiliza, para cada caso dicha contraloría. Dichos criterios deben ser de conocimiento de los auditados.

- h. Que la CGC se enfoque primordialmente en el cumplimiento de metas y no solo en los procesos administrativos y financieros.
- i. Que se fortalezca la efectividad del control interno, en temas tales como:
  - Calidad de los procedimientos
  - Revisión, verificación y registro que utilizan las distintas entidades para los ingresos tributarios y no tributarios
  - Confiabilidad de estados financieros e informes
  - Cumplimiento de recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna
  - Efectividad de aspectos especiales de carácter financiero
  - Asesorar a entidades y organismos bajo el ámbito de la Ley
  - Coordinar, orientar y evaluar el trabajo de las Unidades de Auditoría Interna
  - Evaluar periódicamente la calidad de los procedimientos y procesos ejecutados por las Unidades de Auditoría Interna
  - Realizar investigaciones administrativas
  - Establecer un sistema de evaluación de desempeño de los profesionales de las áreas sustantivas de la institución

**7. Velar por que se cumpla lo concerniente al informe de auditoría de la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, lo que incluye:**

- a. **La entrega del informe de liquidación** por parte del Organismos Ejecutivo, quien debe formular la liquidación del presupuesto anual y someterla a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los primeros tres meses de cada año. La Contraloría rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses (31 de mayo), debiendo remitirlos al Congreso de la República.
- b. **La evaluación del contenido del informe de liquidación.**
- c. **La improbación o aprobación del informe de liquidación**, para lo cual el Congreso de la República debe pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Minfin. Si se aprueba la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.

## **F. Riesgos Fiscales**

Desde hace algunos años, el Minfin ha venido incluyendo dentro del proceso de diseño presupuestario una separata relacionada con los riesgos fiscales. Dichos riesgos son aquellos eventos inesperados que pueden afectar adversamente el marco fiscal establecido y que pueden generarse por conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del gobierno, por shocks exógenos a las finanzas públicas y por los cambios endógenos en la configuración de la política fiscal. Son los factores que tienen el potencial de alterar los datos proyectados de las variables fiscales con cierta probabilidad de ocurrencia.

La referida separata sobre riesgos fiscales incluye su identificación, un análisis de evaluación y cuantificación de sus posibles impactos, así como la inclusión de medidas de política orientadas a la creación de instrumentos que permitan facilitar la toma de decisiones y administrar el riesgo mediante medidas de mitigación, tales como controles directos o los límites de exposición, elaboración de estrategias para la gestión de riesgos financieros, regulaciones, y otras medidas y mecanismos para transferir o compartir el riesgo<sup>25</sup>.

Dentro de la separata, se incluyen distintos tipos de riesgos:

- Macroeconómicos, tanto en el sector externo como en la economía doméstica, así como los asociados a las variaciones en los precios internacionales del petróleo y surgimiento de las variantes del Covid-19;
- Fiscales de la deuda pública y un análisis de la sostenibilidad de la deuda;
- Asociados a las Municipalidades y empresas públicas no financieras;
- Asociados a los sistemas previsionales, tanto del régimen de clases pasivas del Estado, como la valuación actuarial del IGSS;
- Pasivos contingentes por demandas judiciales contra el Estado; y,
- De desastres provocados por fenómenos naturales y recursos naturales.

De acuerdo con los riesgos analizados en la referida separata, el Ministerio de Finanzas Públicas señala que el impacto fiscal potencial para Guatemala es bajo en la gran mayoría de riesgos evaluados y que ningún riesgo se encuentra clasificado como crítico. No obstante, indican que los dos riesgos fiscales con calificación alta (macroeconómicos y ambientales), cuentan con medidas de mitigación y provisiones, lo que coadyuva a mantener el riesgo controlado y en caso de materialización, se cuenta con los instrumentos adecuados.

Dentro de los riesgos en el sector externo se contempla el crecimiento económico mundial, la inflación con el aumento en las tasas de interés, la volatilidad en los precios de las materias primas y la alta volatilidad en los mercados financieros.

Dentro de los riesgos en la economía doméstica, destacan los riesgos asociados al crecimiento económico e inflación por ser variables fundamentales para determinar el resultado fiscal, así como los riesgos asociados al tipo de cambio por la exposición a choques de la economía externa y los riesgos a las tasas de interés ya que afectan los costos de financiamiento.

Asimismo, se calcularon posibles escenarios macroeconómicos y su impacto fiscal por el surgimiento de nuevas variantes de Covid-19, que podría reducir la carga tributaria a 11.5% del PIB y si las medidas de contención fueran más estrictas, la referida carga podría ubicarse en 11.2% del PIB.

---

<sup>25</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2024.

También se señala un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, según el cual, hay una probabilidad del 90% que la deuda pública pueda situarse entre 24.1% y 32.0% del PIB para 2024 y entre 26.2% y 29.4% del PIB para 2028. Además, si se considera un efecto combinado de choques en el crecimiento económico, balance primario, tasas de interés y tipo de cambio, estiman que para 2024 la razón deuda/PIB podría ascender a 30.1%.

En otro apartado, se señalan los riesgos fiscales asociados a las municipalidades, que aunque no existe una obligación legal que ampare la intervención, se relacionan con la posibilidad de que el gobierno central tenga que salir en “rescate” de las municipalidades en caso presenten algún tipo de dificultad financiera, poniendo presión sobre los recursos del gobierno central, con el costo de oportunidad que tendría esa decisión. En dicho apartado se indica que la autonomía financiera de las municipalidades es del 30.7% y sus obligaciones financieras representan el 11.9% de sus ingresos, equivalente al 0.28% del PIB en 2022, lo que es menor al 0.33% del PIB que se observó en 2021.

Las empresas públicas también son una fuente de riesgo fiscal para las finanzas públicas, dado que sus obligaciones pueden estar garantizadas explícita o implícitamente por el gobierno, por lo cual es importante hacer una revisión de los indicadores financieros de estas empresas para saber hasta qué grado pueden verse comprometidas las finanzas públicas. Sin embargo, señala el documento, como subgrupo institucional, las Empresas Públicas No Financieras Nacionales han mostrado resultados superavitarios en los últimos años, aun sin considerar los ingresos que puedan recibir por concepto de transferencias. En contraste, las Empresas Públicas No Financieras Municipales han sido deficitarias todos los años y si no se incluyen las transferencias recibidas en sus ingresos totales, el déficit observado en mayor, por Q57.6 millones.

Importante es destacar lo referente al riesgo asociado a Pasivos contingentes por Demandas Judiciales contra el Estado, los cuales suman 11,680 casos y cuyo costo potencial se cuantifica en Q13,059.8 millones, equivalente a 1.6% del PIB. Es importante indicar que el gasto erogado por demandas judiciales ha mostrado un comportamiento creciente, el cual pasó de un promedio de 0.03% del PIB en los últimos 10 años, a 0.07% del PIB en 2020 y a 0.09% del PIB en 2022.

Demandas Judiciales en Contra del Estado de Guatemala  
A junio de 2023  
Número de Casos y Millones de quetzales

Tipo de Proceso	Casos	Monto Demandado
<b>Total</b>	<b>11,680</b>	<b>13,059.8</b>
<b>Procesos en Cortes Nacionales</b>	<b>11,470</b>	<b>4,571.6</b>
Procesos Laborales	11,247	n.d.
Procesos en Materia Civil	223	4,571.6
<b>Procesos en Cortes Internacionales</b>	<b>210</b>	<b>8,488.2</b>
Arbitraje	3	8,488.2
Procesos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	207	n.d.

n.d.: no disponible



Con respecto al riesgo por desastres naturales, se indica que el país cuenta con diversos instrumentos financieros para responder a las emergencias, siendo estos: i) estrategia financiera ante el riesgo de desastres, la cual cuenta con un plan operativo; ii) un mecanismo de seguro contra riesgos de catástrofes del caribe, el cual tiene un límite de cobertura de US\$7.2 millones; iii) un préstamo para políticas de desarrollo sobre gestión del riesgo de desastres con una opción de desembolso diferido ante catástrofes por desastres naturales, hasta por US\$190.0 millones; y, iv) un préstamo contingente para emergencias causadas por desastres naturales y de salud pública con el BID, por US\$400.0 millones.

Cabe indicar que, el Minfin incluyó el análisis de riesgos fiscales asociados a los sistemas de pensiones, particularmente el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, señalando que la situación financiera del régimen permanecerá estable en el largo plazo. Asimismo, para el programa de Invalidez, Vejez y Sobreviviencia (IVS) del IGSS, esperan que en 2024 se tenga el punto de equilibrio entre los ingresos y gastos, por un estimado de 0.68% del PIB, aunque a partir de 2025 los gastos empezarán a ser mayores, por lo que la reserva acumulada se agotaría en 2033, si no se adoptan medidas para fortalecer los ingresos del IVS.

Riesgos identificados en las separatas que acompañan los proyecto de presupuesto

Riesgos	Ejercicio Fiscal							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado	X	X	X	X			X	X
Riesgos de desastres ocasionados por fenómenos naturales	X	X	X	X	X	X	X	X
Riesgos generados por la actividad minera	X			X			X	X
Riesgo de crisis en el sistema financiero	X							X
Riesgos macroeconómicos	X	X	X	X	X	X	X	X
Riesgos a las finanzas públicas originados de la deuda pública	X					X	X	X
Acciones legas en contra del Estado	X	X	X			X	X	X
Riesgos de garantías del Estado en operaciones de crédito de las municipalidades	X						X	X
Riesgos por empresas del Estado	X						X	X
Riesgos en contratos de Alianzas Público-Provdas APP	X							X
Riesgos políticos que pueden provocar riesgos fiscales	X							
Impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo			X					
Impactos del cambio climático sobre el sector agroforestal (sequía + incendios forestales)				X				X
Enfermedades y epidemias como riesgos fiscales					X	X	X	
No aprobación del proyecto de presupuesto						X		

Es importante indicar que, de acuerdo con el CIEN, en su documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2024”, este último informe de riesgos fiscales es el que más rigurosamente se ha elaborado utilizando la Herramienta de Evaluación de Riesgo Fiscal diseñada por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, se considera que el mayor desafío es verdaderamente mitigar y gestionar adecuadamente todos los riesgos fiscales. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional señala en su informe “Actualización de la Evaluación de Transparencia Fiscal” de agosto de 2023 que: El presupuesto no contempla una partida destinada a hacer frente a todo tipo de contingencias generales de carácter imprevisto. Por lo tanto, **el FMI recomendó “Ampliar la cobertura y profundizar en los análisis relacionados con los riesgos fiscales; y reforzar el marco institucional para mejorar la gestión del riesgo.**

**Respecto del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado -RCPCE-, es importante hacer notar que es un agujero negro, ya que no existe claridad de hasta cuánto podría ser la exposición que tendría el Estado,** porque el régimen ha sido insuficiente para generar reservas (al contrario, ha generado reservas negativas que deben cubrirse anualmente con fondos del presupuesto) y porque tiene un índice de dependencia menor que uno (menores recursos que ingresan y mayores recursos que deben ser pagados).

Otro de los riesgos operacionales que se ha detectado es el vacío de los controles y la falta de sistemas robustos de información. Esto permite que ocurran prácticas que van en detrimento del buen manejo financiero del régimen<sup>26</sup>.

Por otra parte, al RCPCE se le han endosado la responsabilidad de absorber otros sistemas de pensiones, como es el caso de GUATEL, Aseguradora Guatemalteca e IPM.

Otra contingencia importante se relaciona con el personal contratado en el renglón 029. Algunos de estos trabajadores, no obstante haber sido contratados por concepto de prestación de servicios profesionales, han ganado reclamos laborales por la vía judicial, lo que les permite obtener prestaciones como las de los trabajadores con relación de dependencia<sup>27</sup>, lo que incluye optar a una pensión, a pesar de que la mayoría de ellos, si no todos, nunca aportaron al régimen.

Finalmente, llama la atención que, aunque durante los últimos años y en particular en el ejercicio fiscal 2024, se propone dar un incremento en la masa salarial del Ministerio de Educación, **no se incluyeron dentro del análisis los riesgos derivados de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. Tampoco se incluyeron los riesgos relacionados con la aprobación de legislación con implicaciones que afectan las finanzas del Estado, pero que podrían tener fines electorales o populistas para atraer el voto de la población.**

## **V. LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS: PILARES DE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO**

En Guatemala el presupuesto del Estado está regulado por la Constitución Política de la República, por la Ley Orgánica del Presupuesto y por la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado, entre otras normas. Por un lado, la Ley Orgánica del Presupuesto contiene los lineamientos generales, relacionados con el ejercicio fiscal, el sistema presupuestario, la formulación y ejecución del presupuesto, la evaluación de ejecución de los recursos

---

<sup>26</sup> Entre los problemas detectados está el de los pensionados que fallecen en el transcurso del año y, como la constancia de sobrevivencia es anual, se sigue pagando la pensión hasta que se comprueba, una vez llegado el momento de presentar el acta de sobrevivencia, que ya están fallecidos. Otro problema se relaciona con pensionados que son recontratados en la administración gubernamental y, aun cuando se debería suspender el pago de pensiones, continúa gozando el beneficiario de un salario y de una pensión, ambas otorgadas por el estado. Adicionalmente a la falta de controles, existen otras prácticas que también van en detrimento de las finanzas estatales. Una de ellas se relaciona con el beneficio que la pensión tiene para el cónyuge, una vez fallece el beneficiario y que es de carácter vitalicio; en ese sentido, se sabe que muchos pensionados contraen matrimonio con mujeres jóvenes, a veces familiares, para que se mantenga la pensión por más tiempo.

<sup>27</sup> Ya que en algunos cargos marcan su hora de entrada y salida o tienen personal a cargo.

públicos, la liquidación de los gastos del Estado, la regulación del crédito público, entre otros aspectos. Por su parte, en la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado se regula específicamente lo relacionado con todos los ingresos por obtener y gastos por realizar para un ejercicio fiscal determinado. La separación temática descrita deriva de las disposiciones constitucionales que establecen la reserva material respecto de qué asuntos debe tratar cada normativa.

**Cabe destacar que las normas presupuestarias son esenciales para garantizar la legalidad en el uso de los recursos públicos, para propiciar la calidad del gasto y para asegurar una mayor transparencia en el manejo de los recursos. Este conjunto de disposiciones está incluido tanto en el presupuesto anual, como en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP-, sin embargo, estas últimas tienen una jerarquía superior que debe respetarse.** Al respecto, es importante tener presente, por un lado, que la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo órgano; y, por otro lado, que la Constitución Política de la República, como ya se indicó, determina los temas que se deben regular en cada una de ambas leyes, es decir, establece una reserva legal. Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser única y exclusivamente regulado en ésta, por lo que, si se regula en otra ley, dicha regulación podría resultar inconstitucional. Esto significa que, en caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica –la Ley Orgánica-, lo que significa que el Congreso debe tener presente en la emisión del dictamen sobre el proyecto de presupuesto los temas que para cada ley asigna la Constitución.

La unidad de materia en el ámbito presupuestario es garante de transparencia, orden y constitucionalidad. Este principio establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Con base en el principio de unidad de materia, por lo tanto, resulta incorrecta la introducción de disposiciones que no tengan relación con lo que tanto la Constitución, en su artículo 237, como la Ley Orgánica del Presupuesto establecen que debe contener la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado anual.

#### **A. Jerarquía normativa de la Ley Orgánica del Presupuesto con respecto a la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual)**

Tal como se mencionó, la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>28</sup> y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado<sup>29</sup> son decretos del Congreso de la República que, desde una visión estrictamente de jerarquía normativa, tienen el mismo rango normativo. Sin embargo, es conveniente plantearse si tiene sentido que ambas normativas tengan la misma jerarquía legal cuando una regula cómo debe formularse la otra. En tal sentido,

---

<sup>28</sup> Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.

<sup>29</sup> Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.

cabe resaltar que la Constitución establece que ciertos temas específicos deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y otros en la Ley del Presupuesto General (anual).

La regla general para establecer la vigencia entre dos leyes ordinarias en conflicto, aprobadas ambas por decretos del Congreso de la República, sería simplemente aplicar la ley posterior, según lo establecido por el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial. Sin embargo, la Constitución determina expresamente el ámbito material de la Ley Orgánica del Presupuesto y el de la ley anual del presupuesto, por lo que, para resolver el problema de su jerarquía normativa, debe tomarse en cuenta ese contenido constitucional de las normas y no solamente el aspecto de la derogatoria de las leyes por leyes posteriores.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en su artículo 238 el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto indicando específicamente qué es lo que dicha ley debe regular y, a pesar de que la Ley Orgánica del Presupuesto no es una ley de rango constitucional, la Constitución norma expresamente la formulación de dicha ley.

El artículo en mención establece lo siguiente:

*“La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) **La formulación, ejecución y liquidación** del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación; b) **Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma.** Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas; No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública. c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales; **d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;** e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto; **f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas;** Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación; Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice; g) La forma de comprobar los gastos públicos; **h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.** Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes” (el énfasis es agregado)*

Debido a que La Ley Orgánica del Presupuesto no es una ley calificada como “constitucional” (como sí lo son, por ejemplo, la Ley de Amparo, la Ley de Orden Público, o la Ley Electoral), la reforma a la misma requiere el método normal de reforma de leyes mediante la emisión

de un nuevo decreto del Congreso de la República. Sin embargo, la Constitución sí determina el contenido específico de la Ley Orgánica del Presupuesto, por lo que estas materias deben regularse única y exclusivamente en dicha ley. La regulación de estas materias en una legislación distinta –incluyendo la Ley del Presupuesto anual– podría ser inconstitucional, ya que existe una *reserva legal* específica para la Ley Orgánica del Presupuesto. En conclusión, **cualquier regulación referente a los temas establecidos en la Constitución o modificación de las disposiciones ya contenidas en la LOP, debe hacerse única y exclusivamente mediante una reforma a la misma.**

Conforme al diseño constitucional arriba indicado, los aspectos generales de las normas presupuestarias deberán ser desarrollados en la LOP. En este sentido, debe entenderse que, por otra parte, la ley anual del presupuesto tiene una función orientada a determinar los montos específicos del presupuesto vigente para un año determinado. Adicionalmente, la ley anual podría tratar otros aspectos sustantivos u operativos que la Constitución no indique expresamente que deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto. En igual sentido la LOP no podría tratar los temas que la Constitución señala que deben ser tratados en la Ley del Presupuesto anual, pues única y exclusivamente pueden ser tratados por ésta última. En concordancia con esto, la Corte de Constitucionalidad afirmó en la opinión consultiva 688-1997 que:

*“...de conformidad con el artículo 237 de la Constitución, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe aprobarse para cada ejercicio fiscal, lo que, vinculado con la potestad del Congreso de la República de aprobarlo anualmente (artículo 171 inciso b) implica que, salvo las asignaciones de orden constitucional (por ejemplo, a municipalidades, Universidad de San Carlos, deporte federado, Organismo Judicial) **no es posible ordenar por medio de una ley ordinaria que cualquier porcentaje del Presupuesto de Ingresos Ordinarios se destine a un fin específico, pues ello contraviene los preceptos citados en este apartado, los que, respectivamente, protegen, entre otros principios jurídicos, la unidad del Presupuesto** y la potestad legislativa de ordenar el gasto año con año, como corresponde en el sistema democrático, en que el Congreso, cuya composición política es variable según las manifestaciones electorales y soberanas del pueblo, puede determinar las prioridades que, en su momento, estime convenientes. Una interpretación diferente de este supuesto desnaturalizaría tal potestad, pues bien podría darse que un Congreso resolviera, mediante leyes, ordenar asignaciones para muy diversos objetos.”* (el énfasis es agregado)

Esta cita refuerza la idea de que, en virtud de que la Constitución asigna un contenido específico a la Ley General del Presupuesto para un ejercicio anual, una ley ordinaria no podría regular ese contenido y asignar fondos a fines específicos en forma permanente, puesto que esa es una decisión que debe tomar el Congreso cada año. En el mismo sentido, podría afirmarse que, desde que la Constitución asigna un contenido específico a la LOP, ninguna ley ordinaria podría regular esa materia.

La Corte de Constitucionalidad por su parte, en el expediente 1663-2002 señaló que de existir un conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto (u otra ley) debe prevalecer la *ley especial*; por lo que en aquellos casos en que la Constitución señaló expresamente que deben ser regulados en la Ley Orgánica del Presupuesto, los mismos prevalecen sobre cualquier otra ley, incluida la Ley anual del Presupuesto.

Sumado a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad dentro de los expedientes acumulados 1-2015, 6-2015, 7-2015, 44-2015, 68-2015, 71-2015, 101-2015, 118-2015 y 167-2015 señaló que:

*“(...) esta Corte concluye que, tomando en cuenta el carácter del acto legislativo que, por imperativo constitucional a través de la Ley Orgánica del Presupuesto, debe aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos de Estado, el cual incluirá, de conformidad con el artículo 237 constitucional, la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar, no es legalmente factible que por medio de un acto de esa naturaleza se establezcan disposiciones reformadoras de la propia Ley Orgánica del Presupuesto que, por mandato de la propia Constitución Política de la República de Guatemala, debe contener, prioritariamente, la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, lo cual entraña transgresión al artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala. **Es decir no es posible, sin incurrir en una vulneración constitucional señalada, que por vía de una disposición sin contenido material, pues solamente es una “ley de autorización” proferida en un acto-condición y de control del Organismo legislativo, de naturaleza temporal, puedan incluirse disposiciones que modifican por vía de excepciones los contenidos sustanciales de la propia Ley Orgánica del Presupuesto o, peor aún, que procuren restar la efectividad de las disposiciones de naturaleza permanente, sin justificar legalmente la necesidad del establecimiento de la excepción y la legalidad de la medida.** Con relación a la seguridad jurídica, esta Corte ha indicado que la misma implica concretamente la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico, el cual deberá ser observado y aplicado por las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, respetando la propia ley fundamental, **principio que también se considera vulnerado por las disposiciones citadas, pues el límite impuesto por la propia Constitución Política de la República de Guatemala a través de la Ley Orgánica del Presupuesto, implica que el Organismo Legislativo únicamente pueda, por el carácter formal ya referido de la ley temporal presupuestaria, aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enviado por el Organismo Ejecutivo, y no establecer disposiciones que modifiquen las contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.**”*  
(el énfasis es agregado)

Del análisis anterior se extraen las siguientes conclusiones:

- 1) La Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo procedimiento;
- 2) La Constitución determina los temas que se debe regular en cada una de ambas leyes, es decir, establece una *reserva legal*;
- 3) Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; si se regula en otra ley, dicha regulación podría resultar inconstitucional; y,
- 4) **En caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica -la LOP-, por lo cual se deben analizar detenidamente los temas que para cada ley asigna la Constitución.**
- 5) **La unidad de materia es un principio de técnica legislativa que en materia presupuestaria no solo garantiza transparencia sino también constitucionalidad**, por lo que es indispensable que el articulado contenido en esta ley anual se ajuste a lo establecido en la Constitución y en la ley Orgánica.

## **B. Algunas normas clave en el proyecto de presupuesto para 2024**

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del estado para 2024. En dicho proyecto existen normas útiles y beneficiosas que es necesario aprobar, pero también existen otras normas perjudiciales o nocivas que es necesario corregir o eliminar.

1. Normas beneficiosas que deben aprobarse:
  - a. **Celebración de convenios.** Se establece que las entidades con las que se celebren convenios deben ayudar al logro y objetivos de la institución que otorga el aporte (**Artículo 12**).
  - b. **Transferencia de fondos.** Se establece la prohibición de que ninguna entidad del organismo ejecutivo podrá transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones lucrativas o no lucrativas e internacionales y sus programas, que no estén incluidas dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal vigente (**Artículo 13**).
  - c. **Presupuesto por resultados.** Se incorpora el sistema de Presupuesto por Resultados (PpR) según lineamientos de Minfin. Además, se considera la

asesoría del Minfin para las instituciones descentralizadas y autónomas para la elaboración del presupuesto (**Artículo 14**).

- d. **Vinculación Plan Presupuesto y Medición de Avances de Indicadores:** se responsabiliza a las entidades públicas de velar por la ejecución física y financiera de los productos y sub productos que apoyen el desarrollo de las políticas públicas y las metas de la Política General de Gobierno. Además son responsables de realizar el seguimiento de los indicadores definidos y entregar informes cuatrimestrales a Segeplan (**artículos 16 y 17**).
- e. **Ejecución física y financiera.** Se establece que las instituciones públicas propiciarán la eficacia en la ejecución física y financiera de los presupuestos. Aunado a ello, en dicho artículo se contempla que las autoridades de las instituciones deben realizar la medición de indicadores y que la información sea presentada a Segeplan y al Minfin de manera cuatrimestral. Por último, se adiciona a lo regulado en el artículo 53 BIS de la Ley Orgánica del Presupuesto que las entidades que ejecuten préstamos externos que incumplan con presentar el informe de avance físico y financiero, serán reportados por parte del Minfin ante la Contraloría General de Cuentas por incumplimiento (**Artículos 15 y 18**).
- f. **Transparencia y eficacia del gasto público.** Se establece varias reglas beneficiosas que buscan transparentar la ejecución del gasto público con mecanismos de publicación y generación de informes, tales como:
  - i. **Transparencia y eficacia del gasto público:** las entidades del sector público deben publicar sobre la gestión de los resultados de forma cuatrimestral, ejecución presupuestaria mensual e información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios dentro de sus portales web (**Artículo 20**).
  - ii. **Seguimiento en la estrategia para la mejora de ejecución y calidad del gasto público.** Se establece una obligación a las autoridades de las instituciones de publicar una estrategia de trabajo en sus portales web a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal vigente (**Artículo 21**).
  - iii. **Publicación de informes en portal web.** Se establece para las instituciones públicas la obligación de publicar en su portal web, de forma cuatrimestral, informes que contengan programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables, estos deberán ser publicados en formatos editables (**Artículo 22**).
  - iv. **Medidas de transparencia de ingresos.** La SAT y el Ministerio de Economía deberán crear una base de datos de acceso público, en sus portales, que incluya los nombres de beneficiarios, montos globales de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados.



Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT enviarán un informe al Congreso sobre las regalías que reciba el Estado (**Artículo 23**).

- v. **Prohibición de gastos superfluos.** En materia de reducción de gastos, se prohíbe la asignación para alimentos y bebidas de ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios del Organismo Ejecutivo; también prohíbe combustible y más de Q600 por uso de telefonía móvil (**Artículo 27**).
  - vi. **Desembolsos por concepto de transferencias, subsidios y subvenciones.** Se establece la obligación de utilizar el Sistema TSS con el objeto de que registren avance físico y financiero (**Artículo 32**).
  - vii. Se agrega el artículo 50, Registro estadístico actualizado de donaciones. Se agrega el artículo 52, Aprobación del monto total de donación.
- g. **Tesorería.** Se establecen lineamientos y procesos dentro de la tesorería de las entidades del Estado para lograr la homogeneidad en las finanzas del Estado complementarias al sistema de tesorería establecido en la LOP, tales como:
- i. **Obligatoriedad de CUR:** Los responsables de ejecución presupuestaria deben especificar en el Comprobante Único de Registro (CUR) el detalle del gasto que se esté ejecutando (**Artículo 7**).
  - ii. **Retenciones IVA e ISR:** Se establece lineamientos y requisitos para realizar las retenciones (**Artículos 40 y 41**).
  - iii. **Prohibición de inversiones en instituciones financieras privadas.** Se prohíben las inversiones en cualquier tipo de institución financiera privada (**Artículo 42**).
  - iv. **Constitución y manejo de cuentas de depósitos monetarios en los bancos del sistema:** Se establece requisitos tales como presentar certificación de origen de los recursos y se obliga a actualizar cuentas y a realizar seguimiento de la carga de movimientos bancarios al SICOIN (**Artículo 45**).
  - v. **Pagos:** Se establecen los lineamientos para hacer los pagos que se deriven de la ejecución presupuestaria por conducto de la Tesorería Nacional (**Artículo 46**).
  - vi. **Operaciones derivadas de préstamos y donaciones.** Se establecen lineamientos para las operaciones de préstamos y donaciones que se reciban en efectivo (**Artículo 47**).
  - vii. **Intereses generados por depósitos.** Se regula la obligatoriedad sobre el traslado de los intereses al fondo común (**Artículo 49**).

**h. Crédito público:** El capítulo VI introduce normas complementarias al sistema de crédito público de la LOP relacionado con el financiamiento de forma general, de las cuales se consideran beneficiosas las siguientes:

**i. Préstamos y donaciones:**

1. **Registro Estadístico actualizado de Donaciones (Art. 50),** cuyo objetivo es mantener una cartera de registro de donaciones actualizada.
2. Respaldo de los documentos generados por las operaciones provenientes de préstamos y donaciones **(Artículo 51).**
3. Aprobación de donaciones con múltiples ejecutores y beneficiarios **(Artículo 52).**
4. **Modalidad de registro de desembolso proveniente de donaciones cuyos recursos no ingresen a las cuentas bancarias del gobierno.** En la cual se establece que el donante es quien deberá realizar los pagos directamente a los proveedores **(Artículo 53).**  
Se sugiere que esta regulación se haga en el reglamento específico de la materia y no en una ley temporal, como es la Ley que contiene el presupuesto de ingresos y egresos para un año específico.
5. **Canje de deuda y responsabilidad de los préstamos y donaciones externas.** Estos artículos **(55 y 64)** incluyen una obligación a las máximas autoridades a efectuar una rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria.
6. **Informes sobre donaciones corrientes y préstamos.** Que deberá realizar MinFin y Segeplan para enviar al Congreso. **(Artículo 65).**
7. **Saldos en cuenta única de préstamos y donaciones externas.** Este artículo faculta al MinFin a trasladar al Fondo Común los saldos disponibles que no han tenido movimiento en los últimos cinco años. **(Artículo 66)**
8. **Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público.** Se faculta al MinFin a realizar renegociación o sustitución de contratos de préstamo siempre que tengan mejores condiciones financieras. **(Artículo 69).**
9. **Planes de ejecución anuales de préstamo externo.** Obligatoriedad de todas las entidades de realizar un plan anual de préstamo externo que deberán publicar en su página web a más tardar el 15 de febrero, el cual se deberá actualizar mensualmente; así como presentación de informes de avances de dicho plan de forma cuatrimestral a MinFin, CGC y al Congreso **(Artículo 70).**

- ii. **Mercado de capitales:**
  - 1. **Bonos del tesoro y letras de tesorería:** Normas relativas a la emisión y negociación y colocación de bonos del Tesoro (**Artículos 56 y 60**).
  - 2. **Estandarización de títulos valores:** Se permite emitir, negociar, colocar, liquidar y custodiar títulos valores representados mediante anotación en cuenta de conformidad con la Ley de Mercado de Valores y Mercancías (**Artículo 58**).
  
- i. **Inversión:** el capítulo VII desarrolla las normas relativas a la ejecución de las inversiones de obra física, de las cuales se consideran beneficiosas las siguientes:
  - i. **Ejecución física de inversión.** Se obliga a las unidades de administración financiera y de planificación a informar sobre los movimientos y ejecución del presupuesto físico-financiero en el portal web de cada entidad (**Artículo 75**).
  - ii. **Actualización de activos.** Se obliga a las UDAF o su equivalente, que hayan ejecutado obras físicas, a remitir al MinFin el acta de recepción de obra (**Art. 78**).
  - iii. **Regularización de cuentas contables de construcciones en proceso y comisión de saneamiento de cuentas contables.** Se obliga a las UDAF y se crea una comisión con miembros de varios ministerios y secretarías con el objetivo de revisar, analizar y sanear los estados contables de las distintas entidades del Estado (**Artículos 79 y 80**).
  - iv. **Publicación del SINP.** Este artículo es el que obliga a la SEGEPLAN poner a disposición de los ciudadanos el Sistema de Información de Inversión Pública (**Artículo 81**).
  - v. **Seguimiento de la inversión física y georeferencial.** Este artículo obliga a incluir las coordenadas geográficas de cada proyecto registrado en el SINIP, lo cual contribuye al seguimiento, transparencia y monitoreo de estas (**Artículo 82**).
  - vi. **Regularización de la posesión de terrenos.** Se obliga a la regulación de la propiedad o posesión de terrenos en donde está construida la infraestructura del Estado (**Artículo 84**).
  
- j. **Disposiciones generales:** del título III, se consideran beneficiosas las siguientes disposiciones.
  - i. **Registro de bienes inmuebles propiedad del Estado.** Se obliga a todas las entidades del Estado a remitir a la Dirección de Bienes del Estado una actualización de los bienes inmuebles a favor del Estado de Guatemala (**Artículo 97**).
  - ii. **Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores.** Este artículo establece

un procedimiento que debe tomar en cuenta la capacidad financiera del Estado, cada vez que se negocie un pacto colectivo (**Artículo 98**).

iii. **Fortalecimiento de la preinversión.** Esta norma tiene como objetivo el cumplimiento de la Política de Preinversión 2022-2032 que busca incrementar la calidad de la inversión pública (**Artículo 111**).

iv. **Obligación del seguimiento y transparencia de la inversión pública** mediante la utilización de los distintos sistemas previstos para el efecto: Sistema de Información de Inversión Pública, Número de Operación Guatecompras (NOG), Guatecompras, Número Electrónico de Contrato (NEC) del Sistema Informático de Gestión (SIGES), entre otros (**Artículo 112**).

2. Normas presupuestarias que deben **corregirse o eliminarse** del proyecto de presupuesto:

a. **Anticipo de recursos:** Se amplía lo establecido en el artículo 30 Ter de la LOP en cuanto al anticipo de recursos para préstamos y donaciones externas que suscriba el Estado. Esto contradice lo establecido en la LOP, que prohíbe autorizar anticipos para los créditos y, además, deja una ventana abierta para que el Ministerio de Finanzas establezca aún más excepciones (**Artículo 8**).

b. **Modificaciones Presupuestarias:** Se incluye una limitación al número máximo de solicitudes presupuestarias intrainstitucionales (4), cuando dicha limitación no se encuentra contemplada en la LOP. Aunque esto podría ser considerado beneficioso en términos de transparencia, puede considerarse inconstitucional por poner límites más allá de los establecidos en la LOP (**Artículo 9**).

c. **Pago por Servicios:** Se incluyen normas relativas al pago de servicios y seguridad social, que dependen de la administración y gestión interna de las entidades del Estado y no debe ser objeto de la Ley Anual del Presupuesto (**Artículo 10**).

d. **Adquisición de vacunas y medicamentos innovadores para COVID-19 y otros virus:** Se considera analizar el contenido de esta disposición, pues ya existiendo una ley específica que norma lo relativo a las vacunas y medicamentos para COVID-19, y habiéndose dejado de considerarse una pandemia, ya no se necesita adquirir vacunas y medicamentos en las cantidades que se necesitó en el año 2020, por ejemplo. Esta disposición debería ser una norma correspondiente al sistema de salud, y no del presupuesto anual del Estado (**Artículo 25**).

e. **Recursos Humanos:** No es pertinente incluir un capítulo sobre recursos humanos en la Ley Anual del Presupuesto. Esto debe ser objeto de modificaciones a la Ley de Servicio Civil y la Ley de Contrataciones del Estado. A

pesar de que algunas de las disposiciones contenidas en este capítulo buscan ordenar y regular la contratación de personal, es necesario tener presente que las contrataciones podrán tener vigencia más allá del plazo de vigencia de la Ley que contiene el presupuesto para el año 2024, por lo que lo adecuado es incluir estas disposiciones en un cuerpo normativo que perdure en el tiempo (**Capítulo IV, artículos del 33 al 39**).

- f. **Saldos de los Consejos Departamentales de Desarrollo:** Se considera conveniente que se considere la posibilidad de regresar todos los saldos a la Cuenta Única del Tesoro al final de cada ejercicio fiscal, así como de ejercicios fiscales anteriores, pues éstos podrían malutilizarse o ser una clara fuga de recursos (**artículo 44**).
- g. **Documentos de respaldo para el registro de desembolsos y préstamos y donaciones:** Se considera conveniente que se separe en artículos distintos lo referente a préstamos y lo referente a donaciones. Además, se sugiere que el desarrollo de las disposiciones operativas para las donaciones se regule en el reglamento correspondiente, pues en la Ley únicamente deberían regularse las normas generales para la operación de la donación (**artículo 51**).
- h. **Modalidad de registro de desembolsos provenientes de donaciones, cuyos recursos no ingresan a las cuentas bancarias del gobierno:** Se considera conveniente que si lo que se busca es reforzar el control y transparencia sobre las donaciones, esto se haga en el reglamento específico de la materia y no en una ley temporal, como es la Ley que contiene el presupuesto de ingresos y egresos para un año específico (**artículo 53**).
- i. **Componentes de convenios de préstamos externos:** La propuesta es contraria a lo contenido en la LOP, pues ignora la prohibición contenida en su artículo 61 que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento (**Artículo 54**). Aunado a esto, la literal b) del **artículo 59** específicamente menciona que los Bonos del Tesoro se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61. Esto, además de ser contrario al ordenamiento jurídico, podría abrir la puerta a acciones que, posteriormente, configuren faltas o delitos por incumplimiento de la ley y manejos fuera del orden jurídico aplicable.
- j. **Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente y Letras de Tesorería de la República de Guatemala:** El artículo 56 de la propuesta contiene varias disposiciones. A pesar de que dichas disposiciones son positivas, se considera conveniente que se preste especial atención a la norma y se regule de tal manera que los fondos vayan a los destinos correspondientes. Se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para realizar la

emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente hasta por el valor nominal de Q10,587.2 millones- En este monto se incluye, entre otros, la asignación para el traslado al programa del adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial, y el financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala. Es necesario poner especial atención al rubro “financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala”, pues de conformidad con los artículos 9 y 83 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, es obligación del Estado restaurar las deficiencias netas al Banco Central. Resulta preocupante que existe una deuda acumulada de más de Q27,000 millones correspondiente a los años de 1989 a 2002, 2011 a 2018 y 2021, a pesar de que generalmente se destina el rubro para hacer el pago correspondiente en el Decreto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. En tal sentido, resulta conveniente que se regule adecuadamente esta norma, que se incluya la obligatoriedad de cumplir con dicho pago y que no se pueda modificar el destino para el que originalmente es asignado este rubro.

- k. **Donaciones:** La propuesta plantea una variación a lo establecido en la Ley de Orden Público y en la Ley Orgánica del Presupuesto para donaciones recibidas por razón de un Estado de Excepción. Esta norma debe eliminarse pues no puede contradecirse en la Ley Anual un proceso regulado en leyes ordinarias y constitucionales. Por otro lado, debe tenerse en mente que, en relación con CONRED, su regulación es específica para emergencias. En tal sentido, esta disposición debería incluirse en su Ley y Reglamento, y no en la Ley que regula el presupuesto de ingresos y egresos del Estado. **(Artículo 74).**
- l. **Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera:** El *listado geográfico de obras* debe suprimirse de la Ley Anual del Presupuesto, pues no solo está desvinculado de una política pública que permita medir de forma objetiva y técnica el avance en la ejecución de obra, sino funciona en detrimento de la calidad de la obra **(Artículo 76).**
- m. **Fideicomisos:** La regulación relativa a los fideicomisos públicos debe incluirse como una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, y no como parte de la Ley Anual del Presupuesto, pues no existe fundamento legal consistente que de base para su inclusión con normativa variable año con año (Capítulo VIII).
- n. **Reprogramación de fuentes de financiamiento:** Se sugiere que se tome en cuenta lo contenido en la Ley Orgánica del Presupuesto, pues de lo contrario esta facultad podría considerarse contraria a lo establecido en la Ley o crear fugas de presupuesto **(artículo 104).**
- o. **Fondo de becas y financiamiento para el Fondo Nacional de Cambio Climático:** Lo relativo a las transferencias de fondos ya está regulado en la Ley Orgánica del

Presupuesto, y de no armonizar con lo contenido en ésta, las transferencias de fondos realizadas de otra manera podrían resultar contradictorias e incluso inconstitucionales. En tal sentido se sugiere someter las normas sobre transferencias de fondos a la Ley vigente. Por otro lado, esta regulación podría generar duda e interpretaciones ambiguas por parte de la Contraloría General de Cuentas, lo que podría ocasionar conflictos ya que la contraloría interpreta las transferencias según lo contenido en la Ley Orgánica del Presupuesto (**artículos 106, 107**).

- p. Pago de Salarios para funcionarios diplomáticos en el servicio exterior y liquidación de prestaciones al personal en el exterior:** En relación con contenido de estos artículos se considera que son situaciones que deben estar reguladas a lo interno de las relaciones laborales del Ministerio de Relaciones Exteriores y no en el decreto del presupuesto anual. A través de la regulación en el decreto del presupuesto se obtiene respaldo legal por esas acciones. Si actualmente el sueldo de esas personas está fijado en quetzales y a ellos se les envíe el equivalente en dólares (contrario al procedimiento propuesto), esas personas recibirían cada mes una cantidad diferente en dólares, absorbiendo ellos la fluctuación. Con el procedimiento planteado, esas personas mantendrían estable su sueldo y sería el Estado el que absorbe la diferencia. Además, no es el Ministerio de Relaciones Exteriores el facultado para establecer el tipo de cambio al 1 por 1. Por ende, aunque si debe existir un procedimiento para darle tratamiento al pago de sueldos y prestaciones, tiene que ser en un instrumento legal a lo interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y no en una ley anual de presupuesto (**artículos 108 y 109**).

3. En adición a las normas presupuestarias ya sugeridas, tanto para blindar los recursos extraordinarios que se destinarían a la reactivación económica, como para asegurar el compromiso de adoptar reglas multi-anales que permitan retornar a niveles sostenibles de déficit fiscal, deben **agregarse al proyecto de presupuesto** otras normas:
- a. Elaboración de información estadística y líneas basales: Es importante incluir un artículo que incluya la obligación de contar con información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria.
  - b. Verificación de bases de datos para programas sociales: Es importante incluir una disposición que obligue al Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a enviar de forma semestral al Congreso de la República sus listados de beneficiarios priorizando a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

- c. Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios, como se estipuló en el artículo 114 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022.

## **VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES**

Como conclusión general se puede señalar que, a diferencia de los últimos años, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2024 presentado por el ejecutivo al Congreso de la República, ha sido elaborado sobre bases más técnicas, aun cuando siempre adolece de algunos problemas que son más de carácter estructural. En ese sentido, desde un punto de vista macroeconómico, especialmente desde la perspectiva de lograr una sostenibilidad fiscal en el largo plazo que permita cubrir las obligaciones de deuda pública sin seguir afectando el financiamiento de las políticas públicas, los rubros del presupuesto apuntan: a lograr un nivel de ingresos razonables, basado en una estimación conservadora; y, a alcanzar un déficit fiscal razonable, que permita el logro de dicha sostenibilidad. Por ende, se considera que el techo presupuestario del proyecto de presupuesto es también razonable.

### **A. Otras conclusiones**

1. Para la elaboración del proyecto de presupuesto del Estado para 2024 se tomó en cuenta las estimaciones macroeconómicas elaboradas por el Banguat correspondientes al escenario bajo, lo cual se considera adecuado porque se respeta el principio de prudencia presupuestaria.
2. El proyecto de presupuesto, como ha sido una práctica en años anteriores, contempla una pre-ampliación de hasta Q1,500 millones, por lo que el presupuesto podría pasar de Q124,880 millones (14.8% del PIB) a alcanzar los Q126,380 millones (15.0% del PIB).
3. Continúa dándose un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, en detrimento del gasto destinado a inversión. En ese contexto, resulta técnicamente errado, financieramente insostenible y legalmente improcedente que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como el aporte económico al adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial y el financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala), pues ello no solo es una temeridad financiera, sino que contraviene lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esos gastos (que en el proyecto de presupuesto para 2024 superan los Q3,570 millones) deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.
4. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 15.0% del presupuesto, lo que



implica que el 85.0% de los egresos ya se encuentra comprometido de antemano. Preocupa que las transferencias a entidades públicas (como municipalidades o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consuma más del 30% del presupuesto.

5. En la separata de riesgos fiscales incluida en el proyecto de presupuesto 2024 no se incluyeron algunos riesgos que por su magnitud e incidencia deberían estar explicitados en el referido análisis, como son los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, así como aprobación de legislación que afecta las finanzas del Estado al generar gastos opacos o insostenibles.
6. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son decretos aprobados y modificados por el mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que deben regularse en cada una de esas leyes (reserva legal). Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la LOP debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-.

## VII. RECOMENDACIONES

**Basado en la conclusión general del documento, en el sentido de que el proyecto de presupuesto se considera razonable desde el punto de vista de ingresos, déficit fiscal y techo presupuestario, se recomienda al Congreso de la República que, sin modificaciones, apruebe el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo.**

57

---

### A. Otras recomendaciones

1. El monto de la deuda pública ha venido aumentando de forma sostenida (y se aceleró más en 2020), manteniéndose a partir de allí la relación deuda respecto al PIB en niveles superiores a los que se observaban antes de la pandemia. Aunque se presenta una tendencia a la reducción en el referido indicador, así como en la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios, es recomendable que se acelere el retorno a los indicadores de solidez fiscal de las décadas previas a la crisis y que se concrete la consolidación fiscal, que es de mucha importancia para mantener abiertos los canales de financiamiento internacional. En ese sentido, también se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas solicite al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial una evaluación integral de la sostenibilidad de la deuda pública del país.
2. En los presupuestos aprobados normalmente se destinan recursos para el pago al Banco de Guatemala de sus deficiencias netas, las cuales no se han restituido, por lo que tales recursos, mediante transferencias, se incorporan al presupuesto de gastos del Estado, lo que genera un doble efecto en el déficit fiscal ya que no se está

reduciendo una deuda y a cambio se está aumentando el gasto; por lo tanto, se recomienda que se prohíba cualquier tipo de transferencias de partidas de gasto dedicado a pagos de deuda (incluyendo las deficiencias netas del Banco de Guatemala), hacia partidas de gasto corriente o de capital.

3. Para que el Estado logre la suficiencia de recursos para financiar sus obligaciones, se debe crear un espacio de discusión con un sólido compromiso político para tratar temas estructurales y estratégicos de una reforma fiscal integral (tanto ingresos como egresos), el cual debe contar con un mandato que tenga un amplio respaldo político, así como con la participación de expertos de reconocido prestigio en materias fiscales y profesionales. Por lo tanto, se recomienda, en el corto plazo, promover el diseño de una agenda fiscal que incluya una ruta de modernización del sistema presupuestario para mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos, junto con una estrategia para mejorar el lado de los ingresos.
4. Desde hace varios años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión. Destaca el incremento sostenido de la planilla de los servidores públicos, situación que requiere de una corrección estructural, empezando por realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas, así como considerar el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo. En particular, debe velarse por el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el Decreto No. 1485 -Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado-, así como establecer un sistema que permita saber permanentemente el número y costo de la plantilla de trabajadores del sector público.
5. Es imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones descentralizadas y autónomas que ejecutan parte del presupuesto. Es necesario velar porque se cumpla con la obligatoriedad de mantener actualizada la información que las instituciones que manejan recursos del erario nacional deben proporcionar, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que para el efecto se tienen a disposición.
6. Es necesario que el Congreso de la República, en sus funciones fiscalizadoras, profundice sobre la liquidación que cada año le presenta el Ministerio de Finanzas, así como sobre el informe anual de la Contraloría General de Cuentas, por lo que los legisladores deben velar, especialmente, por lo concerniente al informe de auditoría de la liquidación del Presupuesto, especialmente en cuanto a la entrega del informe de liquidación, el contenido de dicho informe, así como la aprobación o improbación del referido informe de liquidación.

7. Se considera necesario evaluar la conveniencia de continuar destinando recursos públicos a ONGs para que presten un servicio que, en principio, le corresponde prestar al Estado y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios por parte de dichas organizaciones, velar porque estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.
8. Es imprescindible que en los documentos que acompañan al proyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal, se incluya la información necesaria para evaluar la calidad del gasto público, ya que actualmente no se cuenta con un fundamento técnico para opinar sobre la conveniencia de las asignaciones presupuestarias propuestas.
9. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2024, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto, además de no contribuir a la transparencia y fiscalización de los gastos. Entre esas normas que deben enmendarse destacan las contenidas en los artículos 8, 9, 10, 25, 33, 34,35, 36, 37, 38, 39, 44, 51, 53, 54, 56, 59, 74, 76, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 104, 106, 107, 108, y 109 que se refieren a:

- Anticipo de recursos para préstamos y donaciones externas que suscriba el Estado más allá de lo que permite la LOP;
- Limitación a modificaciones presupuestarias, en contradicción a lo que establece la LOP;
- Pagos por servicios dependientes de la administración y gestión interna de entidades del Estado, así como la regulación de recursos humanos;
- Asignación de fondos para adquisición de vacunas y medicamentos innovadores para COVID-19 y otros virus;
- Conservación por parte de los Consejos Departamentales de Desarrollo de saldos de años fiscales anteriores;
- Las que ilegalmente autorizan usar deuda para gasto corriente;
- Las normas para el manejo de donaciones;
- El Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras);
- La regulación relativa a los fideicomisos públicos;
- Reprogramación de fuentes de financiamiento;
- Regulación específica sobre la contratación de personal, así como montos de los contratos y contenido de éstos; y,
- Pago de salarios para funcionarios diplomáticos en el exterior.

Asimismo, deben agregarse algunas normas que no figuran en el proyecto, entre las que destacan:

- Elaboración de información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria;

- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales; y,
- Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios.

## Anexo 1

### Necesidad de contar con información fidedigna de los empleados públicos

Una de las falencias más graves de la administración pública es no saber con exactitud el número de empleados públicos que laboran en el Estado, ni bajo qué renglón se encuentran nominalmente y en qué entidad prestan sus servicios físicamente. En noviembre de 2019, el INE dio a conocer los principales resultados del llamado Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018, en el que se establece el registro de 292,753, servidores públicos. Según se publicó en algunos medios de comunicación, el entonces presidente Jimmy Morales desaprobó ese “censo”, ya que, a su juicio, la cantidad de funcionarios sin censar y la falta de publicación del informe de este generaron dudas.

En todo caso, en el sitio de internet del INE se encuentran los cuadros con el resumen de la información estadística obtenida por dicho “censo”, así como el documento Principales Resultados del Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018.

**Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018**  
**Número de personas censadas según tipo de institución**

Tipo de Institución	Instituciones		Personas	
	Total	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>292,753</b>	<b>100</b>
Ministerios	14	16.5	260,350	88.9
Entidades descentralizadas	20	23.5	13,230	4.5
Secretarías y dependencias del ejecutivo	23	27.1	6,848	2.3
Órganos de control jurídico administrativo	5	5.9	6,694	2.3
Empresa pública	5	5.9	3,344	1.1
Entidades autónomas	9	10.6	731	0.2
Vicepresidencia y sus dependencias	4	4.7	319	0.1
Otras	5	5.9	1,237	0.4

Fuente: INE. Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018 -CNRH-.

**Es importante señalar que el “censo” mencionado proporciona información correspondiente a un momento determinado, cuando lo correcto y conveniente sería mantener actualizada dicha información de manera permanente, lo cual es una obligación de cada ministerio o entidad pública, con la coordinación de la Oficina de Servicio Civil.**

## Anexo 2

### Análisis de la calidad del gasto público

En 2021, el CIEN elaboró un estudio sobre la eficiencia del gasto público de Guatemala, particularmente de la masa salarial. Dentro del estudio, se incluye un análisis comparativo entre el gasto finalmente ejecutado y las metas inicialmente presupuestadas, ello con el fin de servir como punto de partida sobre la oportunidad de mejorar la calidad del gasto público de Guatemala<sup>30</sup>.

Dicho estudio arriba a una serie de conclusiones, tales como, que el mayor componente del gasto público en Guatemala es la masa salarial, la cual ha mostrado una tendencia creciente en su participación en el gasto público del gobierno central, lo cual genera presión sobre la sostenibilidad del gasto fiscal. También se concluye que los sectores que han impulsado el gasto salarial del gobierno central y corresponden a la mayor proporción de empleados públicos y del gasto en remuneraciones, son los de educación y salud. Una parte del aumento de la masa salarial se debe a incrementos salariales que no tienen relación con mejoras en los resultados y se debe a la suscripción de diversos pactos colectivos. En el caso de educación, una de las causas de la ineficiencia técnica corresponde a un sobre costo del personal docente en el sector público

Asimismo, se concluye que en Guatemala existe una prima salarial en el sector público respecto al sector privado, la cual se hace más pronunciada en el caso de los maestros. En la comparación internacional, el monto de la factura salarial de Guatemala no es alto para las normas internacionales, pero su participación en el gasto y los ingresos sí es alta a pesar de ser un empleador público por debajo de la media mundial.

Otra conclusión del análisis del CIEN es que **Guatemala puede lograr mejores resultados en educación, salud y protección social con su asignación presupuestaria.**

Con base en esos hallazgos, el estudio recomienda fijar como una responsabilidad de la Dirección de Análisis y Política Fiscal del Minfin la obligación de elaborar periódicamente informes sobre la eficiencia y la efectividad del gasto público, siendo necesario que estos informes sean utilizados obligatoriamente para la formulación de los Proyectos de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Además, se recomienda implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR), planteando inclusive su reconstrucción total desde el proceso de programación y formulación, con el fin de vincular todo el gasto

---

<sup>30</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-, Aproximación a la Eficiencia del Gasto Público: Enfoque en la Masa Salarial, Estudio para la Fundación 2020, Guatemala, mayo de 2021. Este análisis fue incluido en el documento de ATAL "Opinión sobre el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022.

de personal y servicios profesionales y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, identificar plazas no necesarias, duplicidades, y plazas fantasmas.

Asimismo, se debe establecer la obligatoriedad de que todas las entidades del sector público utilicen el sistema GUATENOMINAS para procesar su nómina y que dicho sistema sea de acceso público en formato de datos abiertos, estableciendo las mejores prácticas internacionales para garantizar la calidad de la información sobre la nómina de los empleados del sector público.

También se recomienda revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos, o para modificar las normas generales de administración del recurso humano al margen de una carrera en el servicio civil. En ese sentido, implementar un sistema de rendición de cuentas centrado en el desempeño y el logro de resultados; específicamente, desarrollar un sistema de evaluación del desempeño del recurso humano que promueva el desarrollo profesional. También se debe desarrollar un proceso permanente de diagnósticos en profundidad del personal de todas las entidades del sector público a fin de contar con la información necesaria para llevar a cabo un proceso de reformas estructurales en la gestión del recurso humano del sector público.

A su vez, en el estudio se recomienda implementar reglas de responsabilidad fiscal a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico, así como 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.