

OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2026¹

I. ANTECEDENTES

Durante los últimos ejercicios presupuestarios, la discusión fiscal ha estado marcada por la tensión entre el compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la creciente presión por ampliar el gasto, en particular el de funcionamiento.

En 2024, el Ejecutivo presentó un proyecto de presupuesto relativamente conservador, con un déficit alineado con la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Comisión de Finanzas del Congreso alteraron su diseño técnico y crearon incertidumbre financiera al supeditar la emisión de Bonos del Tesoro a una autorización legislativa previa. La Corte de Constitucionalidad anuló el decreto aprobado, lo que obligó a prorrogar el presupuesto 2023.

Para 2025, el Congreso aprobó un techo de Q148,526 millones, que posteriormente se amplió hasta Q154,836 millones, equivalente a un déficit de 3.8% del PIB, frente al 1.0% ejecutado en 2024. A pesar de que la lucha contra la corrupción fue la principal promesa del actual gobierno, el presupuesto mantuvo disposiciones poco transparentes y eliminó normas que fortalecían el control del gasto.

Las ampliaciones presupuestarias durante 2025 —por Q2,935.6 millones a los Consejos Departamentales de Desarrollo y Q2,425.0 millones a las Clases Pasivas Civiles— se autorizaron sin mecanismos adecuados de fiscalización ni vinculación con proyectos específicos. Esta práctica ha debilitado la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que acentuó el sesgo hacia el gasto corriente en detrimento de la inversión pública.

El riesgo institucional se agravó con la Ley de Fortalecimiento Financiero y Continuidad de Proyectos de los Consejos de Desarrollo (Decreto 7-2025), que permite trasladar automáticamente los recursos no ejecutados de un ejercicio a otro. Esta norma quebranta principios esenciales del derecho presupuestario —como la anualidad, la unidad y el cierre

¹ Algunos de los análisis técnicos sobre los diferentes aspectos del presupuesto 2026 se beneficiaron del documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2026” elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

presupuestario— y reduce el rol de control del Congreso, afectando la transparencia y la trazabilidad del gasto. Aunque el Presidente de la República vetó la ley, el Congreso declaró extemporáneo el veto y la puso en vigencia mediante acuerdo legislativo.

En este contexto, el proyecto de Presupuesto 2026 refleja una continuidad de los riesgos fiscales y de gobernanza observados en los últimos años. Aun cuando incorpora supuestos macroeconómicos prudentes (escenario medio del Banguat), su tamaño global de Q163,783 millones y el déficit proyectado de 3.3% del PIB evidencian una persistente expansión del gasto no acompañada de mejoras sustantivas en la calidad y eficiencia del mismo.

El peso creciente de las obligaciones corrientes y el uso recurrente del endeudamiento para financiar programas no productivos amenazan con comprometer la sostenibilidad fiscal y reducir el espacio para la inversión pública. De mantenerse esta tendencia, el país se alejaría de los umbrales prudenciales de deuda e incurriría en una vulnerabilidad creciente ante choques externos o eventuales caídas en la recaudación.

En suma, el contexto que enmarca el análisis del proyecto de presupuesto 2026 confirma la urgencia de adoptar reglas macrofiscales explícitas, fortalecer el control legislativo y administrativo del gasto, y garantizar que el endeudamiento público se oriente exclusivamente a inversión productiva y no al financiamiento del gasto ordinario.

II. EL QUÉ: LOS GRANDES NÚMEROS DEL PRESUPUESTO 2026

2

A. Panorama General

ATAL

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2026, que el Organismo Ejecutivo elevó a aprobación del Congreso de la República, asciende a Q163,783.4 millones. Los gastos totales serían de Q160,399.5 millones, de los cuales Q131,683.3 millones corresponden a gastos corrientes y Q28,716.2 millones a gastos de capital. Además, se incluyen Q3,383.9 millones para amortización de obligaciones.

Como en años anteriores, el artículo 127 del proyecto contempla una pre-ampliación de hasta Q2,000.0 millones para ejecutar recursos provenientes de donaciones, préstamos externos en ejecución, aplicación de la Ley de Extinción de Dominio, ingresos propios de las entidades y otros. Con ello, el presupuesto podría alcanzar Q165,783.4 millones, equivalentes al 16.4% del PIB.

Adicionalmente, el artículo 55 amplía automáticamente el presupuesto por el monto de los saldos por devengar de obras de los Consejos Departamentales de Desarrollo no ejecutadas en 2025, provenientes de todas las fuentes de financiamiento. Al tratarse de un monto indeterminado, esta disposición podría incrementar el presupuesto en varios millardos adicionales. Se trata de una norma similar a la contenida en la Ley de Fortalecimiento Financiero de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 7-2025).

La formulación del presupuesto utilizó las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala (Banguat), las cuales sirvieron de base para la estimación de ingresos tributarios elaborada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). De acuerdo con la meta definida por la SAT y la proyección de otros recursos (traslado de utilidades, venta de servicios, contribuciones a la seguridad social, donaciones y financiamiento necesario para el funcionamiento institucional), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) determinó los techos presupuestarios con los que las entidades de la Administración Central formularon sus egresos.

Supuestos Macroeconómicos
Estimación Media

	2025	2026
PIB Real (Q millones)	634,498.6	659,083.8
PIB Real (Variación)	3.8%	3.9%
PIB Nominal (Q millones)	943,893.9	1,010,763.5
PIB Nominal (Variación)	7.5%	7.1%
Inflación	4.0%	4.0%
Remesas \$	23,446.1	24,618.4
Remesas (Variación)	8.0%	5.0%

Es de resaltar que en esta oportunidad las tasas de crecimiento del PIB real utilizadas para la formulación del presupuesto corresponden al escenario medio del Banguat (ajuste: “medio” en minúscula, pues no es nombre propio). Para 2026 se espera un crecimiento económico similar al de 2025, tanto en términos reales como nominales.

3

ATAL

Presupuesto de Ingresos y Egresos
-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2024	Aprobado 2025	Proyecto 2026	VARIACIONES 2025-2026	
				Absoluta	Relativa
I. INGRESOS TOTALES	109,051.3	115,430.5	126,851.5	11,421.0	9.9
Ingresos Corrientes	108,992.9	115,391.4	126,800.3	11,408.9	9.9
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	103,314.9	109,302.6	119,762.8	5,987.7	10,460.2
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	5,678.0	6,088.8	7,037.5	948.7	15.6
Recursos de capital	58.4	39.1	51.2	12.1	30.9
II. GASTO TOTAL	117,485.6	151,153.2	160,399.5	9,246.3	6.1
A. Gastos Corrientes	96,670.5	118,178.1	131,683.3	13,505.2	11.4
1. De Consumo	50,972.5	64,667.6	74,185.6	9,518.0	14.7
a) Remuneraciones	35,014.4	39,626.8	43,211.0	3,584.2	9.0
b) Bienes y servicios	15,501.3	24,462.2	29,953.9	5,491.7	22.4
2. Rentas de la Propiedad	14,220.6	16,706.5	18,701.4	1,994.9	11.9
3. Prestaciones de la Seguridad Social	7,476.7	11,534.4	10,757.0	-777.4	-6.7
4. Transferencias Corrientes	24,000.7	25,269.6	28,039.3	2,769.7	11.0
B. Gastos de capital	20,815.1	32,975.1	28,716.2	-4,258.9	-12.9
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	8,434.3	35,722.7	33,548.0	-2,174.7	-6.1
Ahorro Corriente	12,322.4	-2,786.6	-4,883.1	-2,096.5	75.2
Financiamiento del Déficit	8,434.4	35,722.7	33,548.1	-2,174.6	-6.1
DEUDA INTERNA NETA	7,525.3	25,104.2	27,598.9	2,494.7	9.9
DEUDA EXTERNA NETA	3,004.4	-1,077.3	2,532.0	3,609.3	-335.0
VARIACIÓN DE CAJA	-2,095.4	11,695.7	3,417.1	-8,278.6	-70.8
PRESUPUESTO TOTAL	120,816.6	154,836.6	163,783.4	8,946.8	5.8
PRODUCTO INTERNO BRUTO	878,263.3	943,893.9	1,010,763.5		
Déficit fiscal como % del PIB	1.0	3.8	3.3		

El presupuesto se financiaría en 73.1% con ingresos tributarios (Q119,762.8 millones), equivalentes a una carga tributaria de 11.8% del PIB, mientras que los gastos representarían

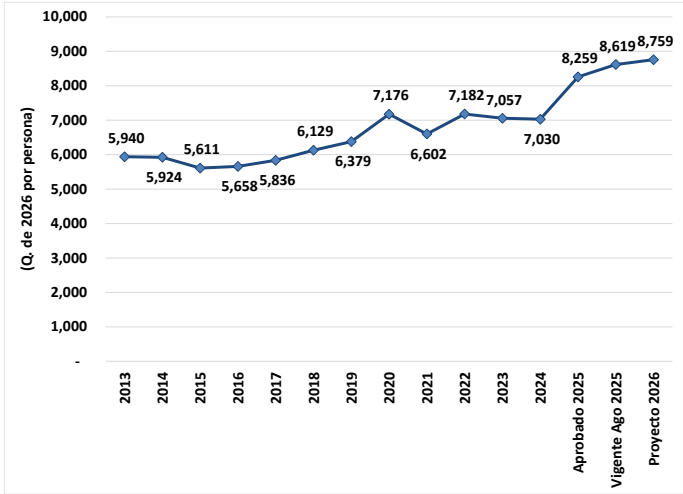
15.9% del PIB. Como ha sido recurrente, los ingresos corrientes serían menores al gasto total, generando un déficit fiscal de Q33,548.0 millones, equivalente a 3.3% del PIB.

Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2026 Principales Indicadores como Porcentaje del PIB			
CONCEPTO	Ejecutado 2024	Aprobado 2025	Proyecto 2026
Ingresos Totales	12.4	12.2	12.6
Ingresos Corrientes	12.4	12.2	12.5
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	11.8	11.6	11.8
Ingresos de capital	0.007	0.004	0.005
Gastos Totales	13.4	16.0	15.9
Gastos Corrientes	11.0	12.5	13.0
Gastos de capital	2.4	3.5	2.8
Ahorro Corriente	1.4	-0.3	-0.48
Déficit Presupuestario	1.0	3.8	3.3
Financiamiento del Déficit	1.0	3.8	3.3
Endeudamiento Público Neto	1.2	2.5	3.0
Endeudamiento Interno Neto	0.9	2.7	2.7
Endeudamiento Externo Neto	0.3	-0.1	0.3
Presupuesto Total	13.8	16.4	16.2

B. Presupuesto de Gastos

Los gastos totales proyectados ascienden a Q160,399.5 millones, un incremento de 6.1% respecto al presupuesto aprobado para 2025. Considerando el crecimiento poblacional y descontada la inflación, este aumento implicaría un incremento real de 1.6% respecto al presupuesto vigente a agosto de 2025 y de 24.6% respecto a lo ejecutado en 2024.

Evolución reciente del gasto total per cápita (términos reales)



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2026. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

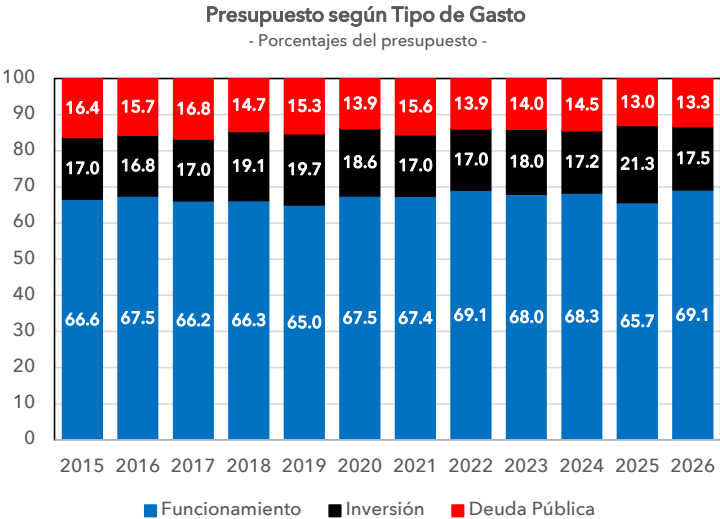
Con relación al presupuesto aprobado para 2025, el proyecto 2026 refleja un incremento de 11.3% en los gastos de funcionamiento y una reducción de 12.9% en la inversión pública, mientras que el servicio de la deuda pública (capital e intereses) crece 8.3%.

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

Descripción	Aprobado		Proyecto		Variaciones	
	2025	%	2026	%	Absoluta	Relativa
TOTAL	154,836.6	100.0	163,783.4	100.0	8,946.8	5.8
Gastos de funcionamiento	101,699.4	65.7	113,237.4	69.1	11,538.0	11.3
Inversión	32,975.1	21.3	28,716.1	17.5	-4,259.0	-12.9
Deuda pública ^{1/}	20,162.1	13.0	21,829.9	13.3	1,667.8	8.3

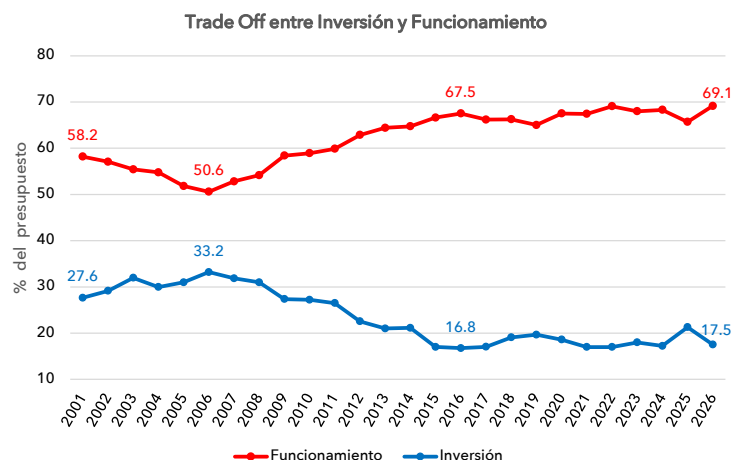
^{1/} Corresponde a amortizaciones de capital mas intereses de la deuda.

Se prevé que en 2026 los gastos de funcionamiento aumenten su participación dentro del presupuesto total de 65.7% a 69.1%, el nivel más alto de la última década. Por el contrario, la inversión pública cae de 21.3% a 17.5%, un retroceso sustancial. A ello se suma el precedente histórico de baja ejecución de la inversión, lo que hace probable que tampoco se materialice toda la inversión presupuestada.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

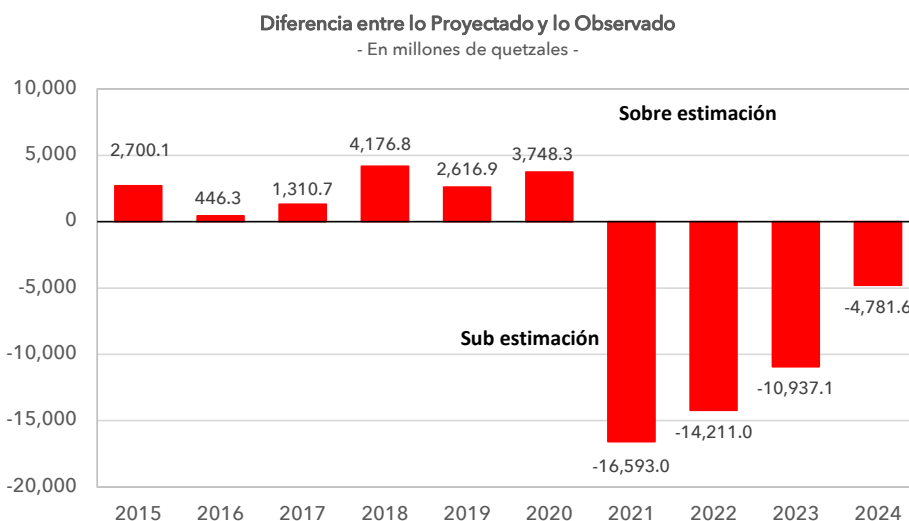
Ese desplazamiento (trade-off) entre gasto de funcionamiento e inversión puede observarse claramente en la evolución de los últimos años: cada vez se destina una mayor proporción del presupuesto a gasto corriente, en detrimento de la inversión. Con el presupuesto 2026, nuevamente se castiga la inversión en favor del gasto de funcionamiento.



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: distintos ejercicios fiscales.

C. Presupuesto de Ingresos

El proyecto de presupuesto estima ingresos tributarios por Q119,762.8 millones (11.8% del PIB). En ejercicios previos se cometieron errores de sobrestimación de la recaudación; sin embargo, desde 2021 se observa el fenómeno contrario: subestimación de ingresos, pues la recaudación efectiva ha superado sistemáticamente lo presupuestado, aunque con una brecha cada vez menor. Para 2025 podría repetirse esta situación, según la información disponible a la fecha.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN.

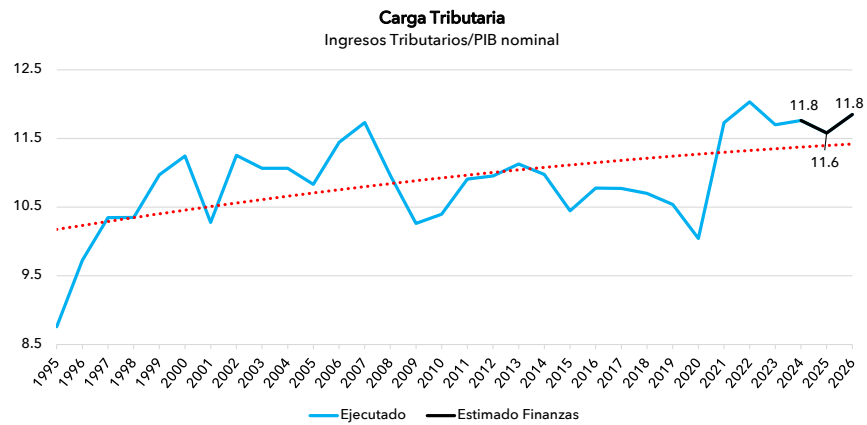
En cuanto a su composición, la principal fuente de ingresos es el Impuesto Sobre la Renta (ISR) —mayoritariamente empresarial—, mientras que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representa 71.4% de los ingresos indirectos, de los cuales 52.2% proviene de las importaciones. Esta estructura refleja la alta dependencia de la recaudación respecto del

comercio exterior, así como la vulnerabilidad a variaciones en los precios internacionales, el tipo de cambio y el contrabando.

La carga tributaria se ubicaría en 11.8% del PIB, levemente superior al 11.6% estimado para 2025, aunque por debajo del máximo de 12.0% alcanzado en 2022².

Ingresos Tributarios 2016-2026											
- Porcentaje de la Recaudación -											
Descripción	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos Directos	38.1	36.6	35.6	35.1	36.2	36.8	36.4	37.4	37.3	37.1	37.0
Sobre la Renta	30.5	28.8	27.6	27.3	27.8	29.9	27.1	29.7	29.6	29.0	27.6
Impuesto de Solidaridad	7.5	7.7	7.9	7.6	8.4	6.9	7.0	7.6	7.7	7.3	7.2
Otros Impuestos Directos						0.0	2.3	0.0	0.0	0.8	2.2
Impuestos Indirectos	61.9	63.4	64.4	64.9	63.8	63.2	63.6	62.6	62.7	62.9	63.0
Impuesto al Valor Agregado	44.8	46.2	47.1	47.8	47.7	47.4	46.2	47.9	47.8	47.2	45.0
IVA Doméstico	22.0	22.9	22.5	23.3	24.3	21.5	21.6	22.4	22.7	21.5	21.5
IVA Importaciones	22.7	23.3	24.6	24.5	23.4	25.9	24.6	25.5	25.1	25.7	23.5
Derechos Arancelarios a la Importación	4.3	4.3	4.4	4.3	4.1	4.5	4.3	4.3	4.5	4.3	4.2
Distribución de Petróleo y sus Derivados	5.9	5.8	5.8	6.0	5.8	5.2	5.3	4.5	4.4	4.2	4.3
Timbres Fiscales	0.7	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Circulación de Vehículos	3.2	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	1.2	1.2	1.1	1.1
IPRIMA	1.8	1.7	1.6	1.6	1.4	1.6	1.6	1.8	1.7	1.8	1.7
Regalías Petroleras e Hidrocarburos	0.3	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1
Salida del País	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Distribución de Bebidas	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Tabaco	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Distribución de Cemento	0.2	0.2	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	0.0	1.4	3.9

Es importante que la **SAT continúe fortaleciendo su gobernanza y gestión**, especialmente en materia de aduanas, tecnología, recursos humanos y administración de riesgos. Debe asimismo retomarse el trabajo sobre las debilidades identificadas por el Fondo Monetario Internacional en su *Informe de Evaluación del Desempeño*, con el fin de asegurar estimaciones de ingresos más consistentes y sostenibles.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y SAT.

² Esto, según la meta de recaudación tributaria para el ejercicio fiscal 2025 aprobada por la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas y contenidas en la exposición de motivos.

D. Déficit fiscal y su financiamiento

El déficit fiscal proyectado para 2026 asciende a Q33,548 millones, equivalente al 3.3% del PIB. Su financiamiento se realizaría principalmente mediante endeudamiento interno neto por Q31,016 millones —incluyendo Q27,598 millones en bonos del Tesoro— y el uso de Q3,417 millones de recursos de caja. Además, se prevé financiamiento externo por Q2,532 millones, resultado de Q5,915.9 millones en desembolsos y Q3,383.9 millones en amortizaciones.

Financiamiento del Déficit
- En millones de quetzales -

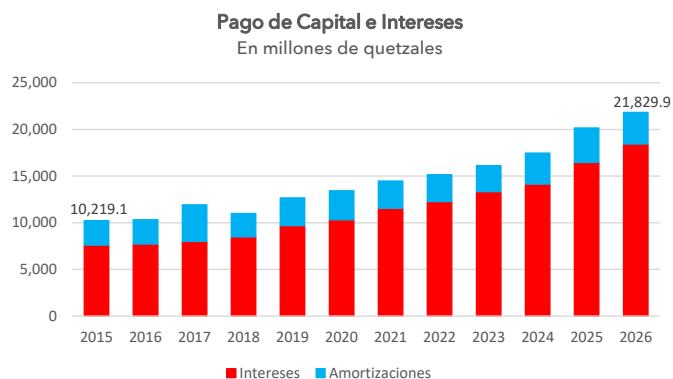
Financiamiento del Déficit	33,548.0
Financiamiento Interno Neto	31,016.0
Endeudamiento Interno Neto	27,598.9
Colocación de Bonos	27,598.9
Amortización de Bonos	0.0
Uso de Caja	3,417.1
Financiamiento Externo Neto	2,532.0
Desembolsos	5,915.9
Amortización	3,383.9

Conviene subrayar que los fondos en caja no representan ahorro fiscal, pues provienen de colocaciones previas de deuda. Durante 2025 el gobierno emitió US\$1,500 millones (unos Q11,500 millones) en bonos internacionales, cuyos recursos permanecen en buena parte sin ejecutar. Ello ha generado críticas legítimas, dado que el bajo nivel de ejecución contradice el principio de eficiencia del gasto público.

E. Impacto en la deuda pública y su sostenibilidad

El aumento de la deuda es el reflejo directo del déficit: el proyecto 2026 contempla un incremento de Q31,106 millones en el saldo de la deuda pública. Según las estimaciones del Minfin, al cierre del ejercicio el saldo total alcanzaría Q287,348.5 millones, equivalentes al 28.4% del PIB. En comparación regional, este nivel sigue siendo relativamente bajo, pero muestra una tendencia ascendente desde 2020, cuando la pandemia elevó abruptamente las necesidades de financiamiento.

El financiamiento propuesto descansa principalmente en bonos domésticos, lo que expone al país a condiciones menos favorables: plazos más cortos y tasas de interés más altas y volátiles. Aun cuando los mercados internacionales ofrecen actualmente costos de financiamiento algo menores, el contexto de liquidez restringida en el sistema financiero nacional podría mantener elevadas las tasas internas. Sería, por tanto, prudente diversificar las fuentes de endeudamiento, privilegiando los préstamos externos concesionales o multilaterales que ofrecen mejores plazos y tasas.

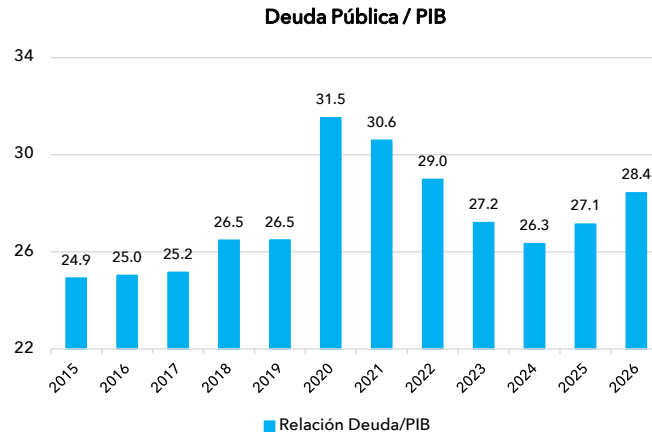


Un punto crítico es que parte de la deuda se destinaría a financiar gasto corriente, incluyendo programas como el Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, el aporte económico al adulto mayor y diversas transferencias. Esta práctica contraviene el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que prohíbe utilizar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento. En el proyecto 2026, Q16,324 millones de gasto corriente (14.4%) se financiarían con endeudamiento, entre ellos Q1,055 millones en remuneraciones, lo que constituye un uso financieramente insostenible y jurídicamente cuestionable.

Gasto de Funcionamiento Financiado con Deuda Pública
En millones de quetzales

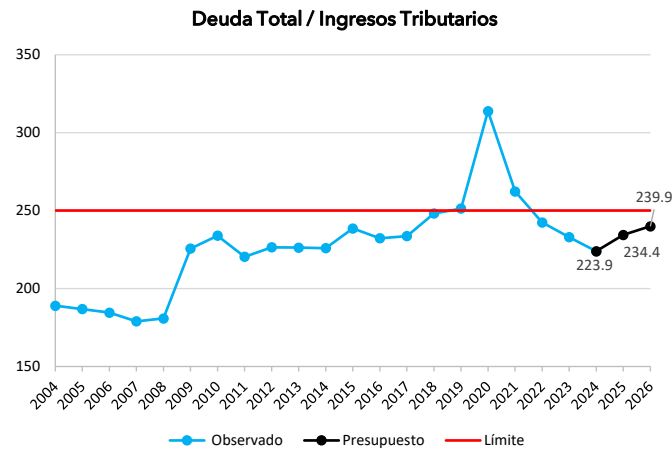
Destino	Colocaciones Ineternas	Préstamos Externos	Total
TOTAL	14,918.6	1,405.4	16,324.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	7,989.3	826.6	8,815.9
Ministerio de Desarrollo Social	2,185.4	6.0	2,191.4
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	772.4	232.3	1,004.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	985.9	0.0	985.9
Ministerio de la Defensa Nacional	965.0	0.0	965.0
Minisyerio de Gobernación	636.1	63.0	699.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	428.0	0.0	428.0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	330.0	10.7	340.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	70.3	160.5	230.8
Ministerio de Energía y Minas	169.6	0.0	169.6
Ministerio de Relaciones Exteriores	113.6	0.0	113.6
Ministerio de Educación	30.2	71.4	101.6
Ministerio de Cultura y Deportes	79.8	0.0	79.8
Ministerio de Economía	76.8	0.0	76.8
Ministerio de Finanzas Públicas	28.1	34.9	63.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	50.0	0.0	50.0
Procuraduría General de la Nación	8.2	0.0	8.2

Asimismo, es indispensable cumplir con la obligación constitucional establecida en el artículo 171 i), que exige escuchar la opinión de la Junta Monetaria antes de contratar, convertir o consolidar deuda pública.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

Cabe indicar que el indicador deuda/PIB (28.4%) parece cómodo, pero resulta parcialmente engañoso por el reducido tamaño del gobierno en Guatemala. Un mejor termómetro de sostenibilidad es la relación deuda/ingresos tributarios, que alcanzaría 239.9%, muy cerca del límite de alerta de 250% identificado en estudios del FMI y el Banco Mundial. De mantenerse esta tendencia, la capacidad del Estado para financiar gasto esencial o responder a choques externos se vería comprometida.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

El servicio de la deuda continúa aumentando: solo el pago de intereses presupuestado para 2026 asciende a Q18,446 millones (1.8% del PIB), 12% más que en 2025. Esto absorbe ya 18.2% de los ingresos tributarios proyectados, reduciendo aún más el espacio fiscal disponible para inversión y programas sociales.

Composición del Servicio de la Deuda Pública

- En millones de quetzales -

Servicio de la Deuda Pública	Aprobado 2025	Proyecto 2026	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización	3,683.5	3,383.9		
Intereses	16,478.6	18,446.0		
Total servicio de la deuda pública	20,162.1	21,829.9	1,667.8	8.3%
Ingresos tributarios	109,302.6	119,762.8	10,460.2	9.6%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	18.4%	18.2%		

Saldo total de la deuda pública	256,242.2	287,348.5	31,106.3	12.1%
PIB	943,893.9	1,010,763.5	66,869.6	7.1%
Relación deuda pública total / PIB	27.1%	28.4%		
Relación deuda pública total / Ingresos Tributarios	234.4%	239.9%		

En consecuencia, ATAL recomienda:

- Reorientar el endeudamiento hacia proyectos productivos y de infraestructura, excluyendo su uso para gasto corriente.
- Solicitar una evaluación integral del nivel de endeudamiento de Guatemala en el marco del *Debt Sustainability Framework* del FMI y el Banco Mundial.
- Adoptar una senda de consolidación fiscal gradual, que reduzca el déficit hacia un nivel sostenible (alrededor de 2% del PIB) en los próximos ejercicios.
- El mantenimiento de indicadores de solidez fiscal es esencial para preservar la calificación crediticia del país, contener el costo de la deuda y garantizar la estabilidad macroeconómica.

11

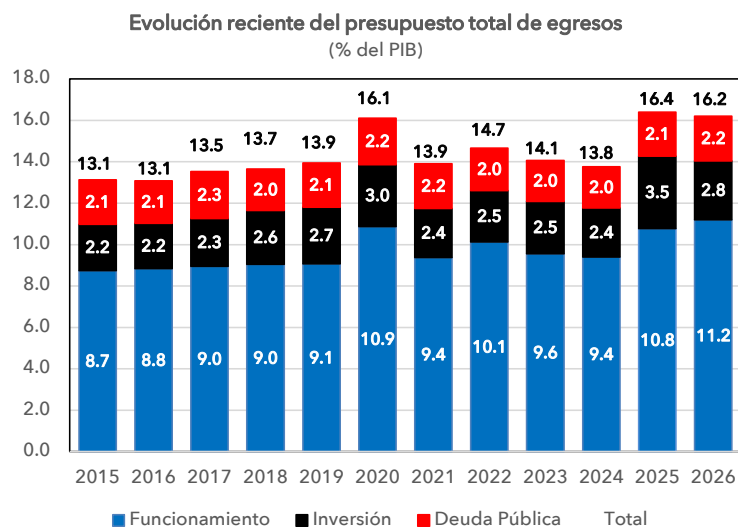
III. EL PARA QUÉ: DESTINO Y CALIDAD DEL GASTO

A. Es imperativo mejorar la calidad del gasto

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la estabilidad macroeconómica y el estatus de Guatemala como país de ingreso mediano-alto no se han traducido en mejoras sustanciales en los indicadores sociales. Los bajos ingresos públicos —alrededor del 11% del PIB en los últimos años— limitan la capacidad de inversión y restringen la calidad y cobertura de los servicios básicos, lo que explica el lento avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El aumento persistente del gasto de funcionamiento y del servicio de la deuda deja un margen cada vez más reducido para la inversión real directa. Además, el uso de endeudamiento interno para financiar programas de funcionamiento —en lugar de destinarlo a proyectos productivos— deteriora la sostenibilidad fiscal y el impacto del gasto público.

ATAL



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

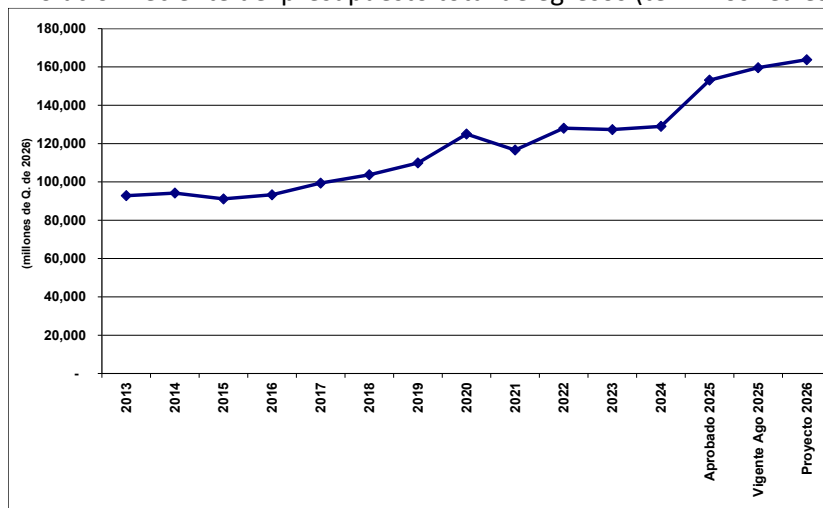
En términos del tamaño relativo de la economía, el presupuesto 2026 sería el segundo más alto de los últimos años, incluso mayor que el de 2020, cuando se incrementaron las erogaciones por la pandemia. Ello confirma la tendencia a expandir el gasto, sin que exista una correspondencia proporcional en la calidad o eficiencia de su ejecución.

El presupuesto de egresos propuesto, en términos reales (deflactado por inflación), superaría en 2.6% al presupuesto vigente de 2025 y mantendría niveles históricamente elevados respecto del PIB. Este crecimiento, sin reformas estructurales que mejoren la asignación y ejecución de recursos, no garantiza resultados de desarrollo y, por el contrario, puede agravar la rigidez fiscal.

12

ATAL

Evolución reciente del presupuesto total de egresos (términos reales)



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2026. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

B. Una estructura presupuestaria cada vez más rígida

El análisis de la composición del gasto público muestra que alrededor del 83% de los recursos del Estado ya está comprometido en gastos rígidos: sueldos, transferencias corrientes, pensiones, subsidios y servicio de deuda. Esto reduce drásticamente el margen para políticas públicas nuevas o contracíclicas.

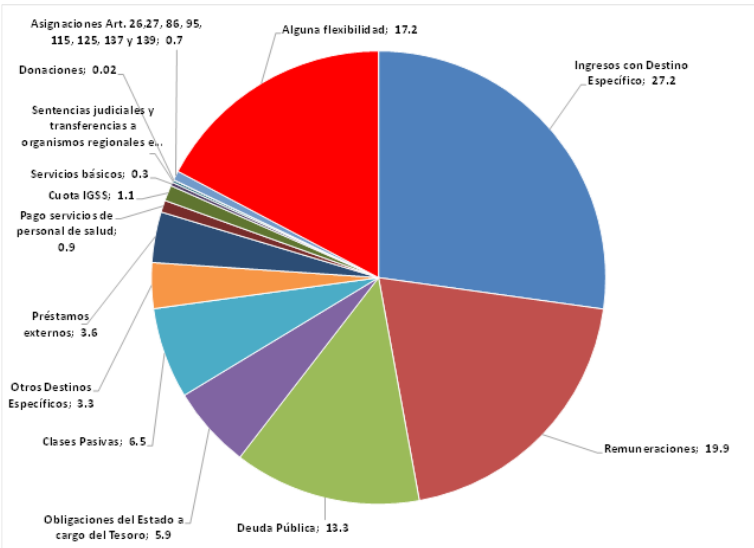
Rigidez Presupuestaria: Destino Comprometido de los Recursos

En porcentajes respecto al techo presupuestario

A. Remuneraciones	26.4%
B. Servicios no personales	<u>12.3%</u>
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	38.7%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	17.1%
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.8%
E. Deuda Pública	<u>13.3%</u>
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	44.2%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO	82.9%
F. Inversión Real Directa	3.4%
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>13.7%</u>
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	<u>17.1%</u>
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO	<u>100.0%</u>

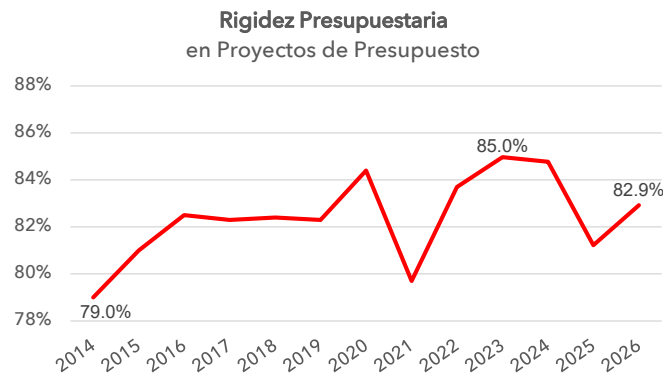
Preocupa el incremento de las transferencias a municipalidades y consejos de desarrollo, que representan más del 30% del presupuesto y, en muchos casos, no están alineadas con políticas nacionales de desarrollo ni sujetas a mecanismos robustos de rendición de cuentas.

Distribución del presupuesto de egresos 2026 según su rigidez (%)

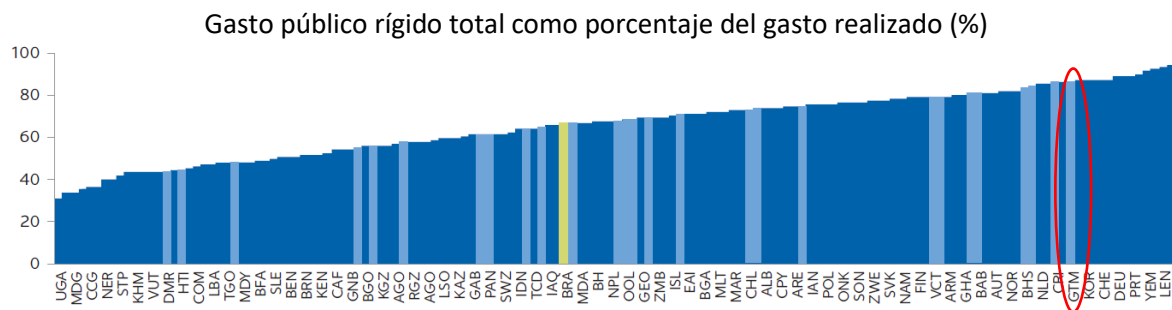


Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2026. CIEN.

Asimismo, el crecimiento de los compromisos financieros derivados de pactos colectivos, pasivos laborales y programas permanentes sin financiamiento sostenible aumenta la inflexibilidad presupuestaria y limita la eficiencia del gasto.



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.

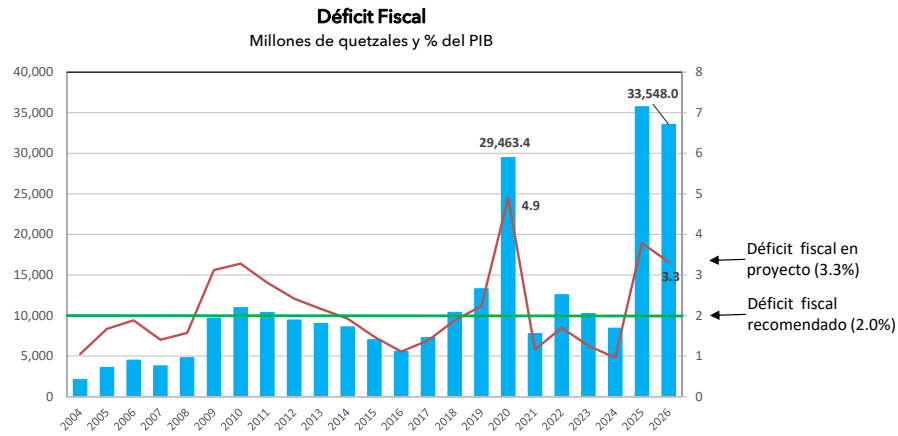


Nota: El gasto rígido es el de salarios + intereses + otros gastos corrientes. AGO = Angola; ALB = Albania; ARE = United Arab Emirates; ARM = Armenia; AUT = Austria; BEN = Benin; BFA = Burkina Faso; BGD = Bangladesh; BGR = Bulgaria; BHS = The Bahamas; BIH = Bosnia and Herzegovina; BRA = Brazil; BRB = 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-

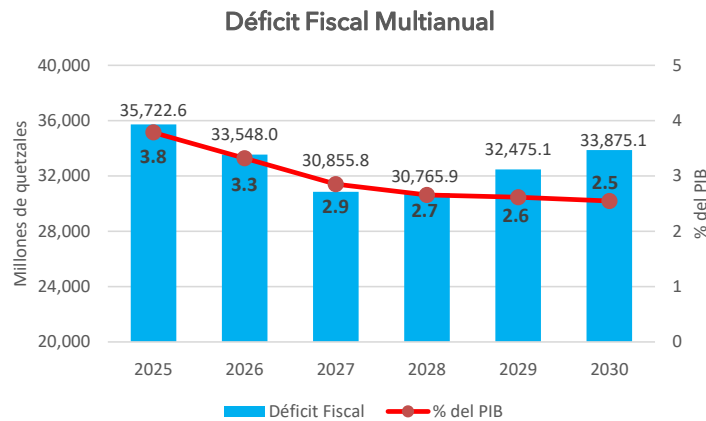
C. Necesidad de retomar la senda de la sostenibilidad fiscal

Cabe recordar que el déficit fiscal se redujo de 4.9% del PIB en 2020 a 1.2% en 2021, y luego de algún aumento en 2022 y reducciones los dos años siguientes, en 2025 tuvo un incremento extraordinario llevando el déficit fiscal a 3.8% sobrepasando el umbral máximo recomendado como indicador de sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Para 2026, se esperaría nuevamente un déficit fiscal superior al umbral indicado de 3.3%.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

Según las estimaciones para 2025, se estaría cerrando con un déficit de 3.8%, y el proyecto de presupuesto señala que el mismo se reduciría sostenidamente para alcanzar 2.5% en 2030.



Fuente: Elaboración a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2026.

1. Determinación de un Techo Presupuestario Razonable

a. Necesidad de contar con una estimación razonable de ingresos

El concepto de sostenibilidad fiscal 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. Desde ese punto de vista, se considera esencial mantener déficits fiscales moderados, de tal forma que 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 y del funcionamiento del aparato estatal. En ese sentido, resulta toral la determinación de un techo presupuestario razonable

que permita, en arreglo con un nivel de ingresos razonable y probable, la consecución de un déficit también razonable.

Para determinar un techo presupuestario razonable, el primer aspecto es identificar la viabilidad y coherencia de alcanzar los ingresos tributarios presupuestados. Si bien, como se indicó, las metas de recaudación han sido subestimadas recurrentemente en años recientes, para 2026 es posible esperar una subestimación de ingresos de mucho menor escala a la de años previos. 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 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 se ha anclado por debajo del 10%.



Para el cálculo correspondiente al mes no 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)

En el cuadro que se muestra a continuación, se presentan dos formas de estimación de los ingresos fiscales. Para ello es importante tener una idea de la recaudación esperada para 2025 y, a partir de ella, realizar la estimación de 2026. En ambos casos se ha tomado como base el monto con que cerró el año 2024 (Q103,314.9 millones). En el primer caso, a dicha base se le aplica un crecimiento del 7.5% para estimar los ingresos de 2025 (correspondiente al crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para ese año) y, a ese resultado, se le adicionó un crecimiento del 7.1% para 2026 (correspondiente al crecimiento del PIB nominal estimado para ese año); para el segundo caso, a la base de 2024 se le adicionó un crecimiento del 9.1% para 2025 (que corresponde al crecimiento de la recaudación a julio de 2025) y a ese resultado se le adicionó el crecimiento del PIB nominal estimado para 2026.

Ingresos Tributarios
Estimaciones Tomando Diferentes Criterios
Millones de quetzales

Año	Recaudación Revisada		Recaudación
	Crecimiento PIB Nominal ^{1/}	Promedio de Crecimiento Recaudación ^{2/}	Presupuesto
2024	103,314.9	103,314.9	103,314.9
2025	111,063.5	112,716.6	109,302.6
2026	118,949.0	120,719.4	119,762.8
Variación % 2026-2025	7.10%	7.10%	9.57%

Supuestos de la recaudación revisada:

1. Para la recaudación de 2025 se tomó la recaudación observada en 2024 y se le adicionó un crecimiento de 7.5% que es el crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2025. Para 2026 se tomó la recaudación revisada para 2025 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2026
2. Para la recaudación de 2025 se tomó la recaudación observada en 2024 y se le adicionó un crecimiento de 9.1% que es la variación porcentual de la recaudación de julio de 2024 a julio de 2025. Para 2026 se tomó la recaudación revisada para 2025 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2026

17

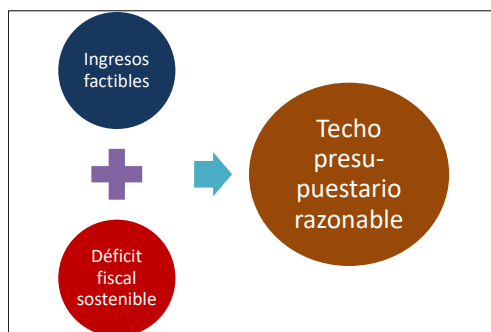
ATAL

Cabe destacar que **ambas estimaciones de ingresos tributarios son similares a la presentada en el proyecto de presupuesto, por lo que tienen una alta probabilidad de alcanzarse. Por tanto, la recaudación presupuestada se estima razonable.**

En ese contexto, y con la finalidad de contar con mayores elementos para evaluar la consistencia de las estimaciones de recaudación, y como un ejercicio de transparencia y rendición de cuenta, **se reitera la recomendación que la SAT haga público el modelo utilizado para estimar los ingresos tributarios junto con su respectiva nota metodológica.**

b. Techo presupuestario recomendable

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 que coadyuve al mantenimiento de la sostenibilidad fiscal. A partir de una estimación de ingresos factible, como la arriba descrita, a dichos ingresos debe adicionarse el valor del déficit que se considere sostenible, y el resultado de dicha suma arrojaría un techo presupuestario que podría considerarse 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.



Como se indicó, el déficit fiscal del proyecto de presupuesto asciende a 3.3% del PIB, lo cual debería de dar una alerta, pues excede significativamente el umbral del 2% del PIB que en diversos estudios técnicos se considera el máximo tolerable en términos de sostenibilidad fiscal y que los organismos internacionales han sugerido como consistente con el mantenimiento de unas finanzas públicas sanas, por lo que se considera necesario ajustar a la baja el techo del gasto contenido en el proyecto de presupuesto para 2026. A esto cabe agregar que **durante el año fiscal se aprueban diversas ampliaciones presupuestarias que no traen apareada su contrapartida de mayores ingresos, por lo que resultan en incrementos del déficit fiscal más allá del plasmado en el presupuesto original**; muestra de ello es que en 2025 el déficit original era de 3.1% y como resultado de las ampliaciones, el mismo se elevaría a 3.8%.

En ese sentido, se considera que, basado en el resultado de la recaudación tributaria esperada, **el techo presupuestario contenido en el proyecto de presupuesto para 2026 (para que sea compatible con un déficit fiscal equivalente al 2% del PIB) debería reducirse en Q13,332.7 millones, tal como se observa en el cuadro siguiente.**

TECHO PRESUPUESTARIO MÁXIMO RECOMENDADO PARA 2026
En millones de quetzales

	Proyecto Presupuesto (1)	Modificaciones Ideales (2)	Modificaciones (3)	Diferencia (2-1)	Diferencia (3-1)
Total de Ingresos	126,851.5	126,851.5	126,851.5	0.0	0.0
Ingresos tributarios	119,762.8	119,762.8	119,762.8	0.0	0.0
Otros ingresos	7,088.7	7,088.7	7,088.7	0.0	0.0
Total Financiamiento Bruto	36,931.9	23,599.2	28,653.0	-13,332.7	-8,278.9
Déficit presupuestario	33,548.0	20,215.3	25,269.1	-13,332.7	-8,278.9
Amortización de deuda	3,383.9	3,383.9	3,383.9	0.0	0.0
TECHO PRESUPUESTARIO	163,783.4	150,450.7	155,504.5	-13,332.7	-8,278.9
Déficit fiscal como % del PIB	3.3%	2.0%	2.5%		

Ahora bien, como se ha señalado, cuando el destino de los recursos es la inversión prioritaria (en educación, salud e infraestructura), podría tolerarse temporalmente un aumento del déficit fiscal. En ese sentido, **si en el proyecto de presupuesto hay un incremento de los gastos de capital y asumiendo que una parte de este podría ir destinado a inversión prioritaria, podría justificarse un aumento temporal del déficit fiscal a niveles de un 2.5% del PIB, lo que implicaría ajustar el techo presupuestario del proyecto hacia la**

baja en el orden de Q8,278.9 millones. Sin embargo, como se indicó, un déficit fiscal de esa magnitud podría justificarse solamente si se produce de manera temporal, si los recursos se destinan a gasto estratégico y si se ejecuta con eficiencia, transparencia y calidad del gasto; pero este no pareciera que es el caso.

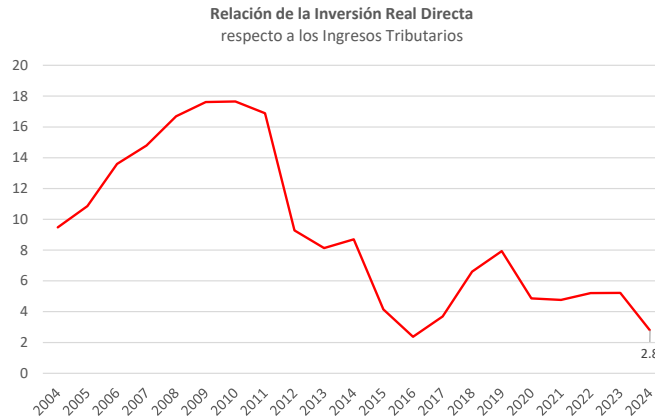
2. Un mayor déficit solo se justifica si el gasto se orienta a inversión

El gasto incluido en el proyecto de presupuesto para 2026 podría alcanzar Q160,399.5 millones, lo que, dado el nivel de ingresos estimados, generaría un déficit fiscal equivalente a un 3.3% del PIB. Dicho porcentaje, aunque inferior al que se espera para 2025 (3.8%, dadas las ampliaciones presupuestarias durante el año), se considera elevado en términos del mantenimiento de una consolidación fiscal, ya que supera el 2% del PIB, que es el nivel que se estima como un déficit máximo sostenible en el mediano plazo.

Para reforzar la opinión anterior, conviene analizar lo que el FMI ha señalado, en el sentido de que sí se puede considerar apoyar temporalmente un mayor gasto y déficits fiscales, pero, siempre y cuando estos estén orientados a financiar proyectos estratégicos de transformación en infraestructura, educación y salud para el país, con un cronograma claro de objetivos, mayor transparencia, eficiencia y calidad del gasto³. Sin embargo, como se señaló previamente, la inversión, en los últimos años se ha venido reduciendo como porcentaje del presupuesto y, aunque en 2024 y 2025 esta tendencia se había comenzado a revertir, para 2026 se vuelve a reducir la participación de la inversión en el presupuesto.

La relación entre inversión real directa y los ingresos tributarios cayó abruptamente entre 2011 y 2016, pasando de un 18% a un 2% y, aunque tuvo una leve recuperación, nuevamente ha tenido una reducción sostenible hasta situarse en 2.8%. Este indicador sugiere que no es sólo aumentar el presupuesto de la nación lo que va a asegurar que los tributos se destinen a inversión, tal como se muestra a continuación, en donde **se observa que a 2024 de cada quetzal que se recaudaba, menos de tres centavos se traducían en inversión real directa. Lo anterior evidencia que seguir haciendo más de lo mismo con el gasto público es condenar a que cualquier esfuerzo por mejorar la recaudación no va a ser suficiente ya que los ingresos se pierden en función de la mala calidad del gasto.**

³ Fondo Monetario Internacional. Reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2024.



D. Algunas recomendaciones que podrían mejorar la eficiencia y eficacia del gasto

Para mejorar la eficiencia, transparencia y credibilidad del gasto público, ATAL considera prioritarias las siguientes acciones:

1. Blindar la inversión priorizada y estratégica.

- Hacer obligatorio el uso del **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** en todo proyecto de inversión, evitando obras fuera del sistema.
- Establecer **topes y reglas claras para modificaciones intra-anales**, con trazabilidad pública y justificación técnica.
- **Vincular las partidas estratégicas a indicadores de desempeño verificables**, permitiendo evaluar avances físicos y financieros.
- Incluir en el decreto presupuestario un **marco plurianual explícito (2026-2029)** con techos definidos de inversión y compromisos de ejecución.

2. Crear vehículos financieros de propósito especial (fondos o fideicomisos estratégicos) para proteger recursos clave y agilizar su ejecución.

- Estos instrumentos deben contar con **controles estrictos y auditoría continua** de las UDAI y de la Contraloría General de Cuentas, y ser aprobados por el Congreso.
- Sus destinos prioritarios deberían ser **nutrición infantil, infraestructura pública y electrificación rural**, áreas de alto impacto social y productivo.

3. Fortalecer los mecanismos de fiscalización y control interno.

- Transformar la labor de la **Contraloría** hacia un enfoque **preventivo y orientado a resultados**, más allá de la revisión forense.
- Profesionalizar las **Unidades de Auditoría Interna**, estableciendo **certificación obligatoria** de sus directores y normas uniformes de evaluación.
- Mejorar la coordinación entre las UDAI y la Contraloría, asegurando uniformidad de criterios y efectividad del control.

4. Adoptar reglas macrofiscales cuantitativas.

- Establecer límites explícitos al **déficit fiscal** y a la **deuda pública como proporción de los ingresos tributarios**.
- Incorporar un **indicador de ahorro corriente** (ingresos corrientes menos gastos corrientes) como señal de sostenibilidad.
- Considerar la creación de un **Consejo de Política Fiscal** con carácter técnico e independiente, que asesore al Congreso en la aprobación de los presupuestos.

5. Promover mayor transparencia y rendición de cuentas.

- Publicar informes trimestrales de ejecución física y financiera en portales abiertos y de fácil acceso.
- Condicionar transferencias a municipalidades y consejos de desarrollo a planes validados y ejecución comprobada.
- Priorizar asignaciones con impacto medible en productividad, salud, educación y competitividad.

6. Recortar rubros innecesarios para reducir el techo presupuestario

En aras de contar con un presupuesto cuyo déficit no atente con la sostenibilidad fiscal y tomando en cuenta que mejorar los ingresos no pareciera que es una opción en el corto plazo, se debería de evaluar la posibilidad de reducir el gasto, especialmente aquel innecesario o que no tiene un destino claro dentro de la planificación del presupuesto. En ese sentido, se recomienda que se utilicen los siguientes criterios para aprobar asignaciones presupuestarias del ejercicio fiscal 2026: 1) Que la asignación cuente con una adecuada planificación y justificación técnica detallada y, 2) Que la asignación cumpla con la legislación ordinaria vigente.

La primera asignación que no cumple el primer criterio son los Q2,750.0 millones que se financiarían en su totalidad mediante crédito público como una previsión para actividades

de preinversión e inversión para la Modernización del Sistema Metropolitano de Transporte y Modernización de Puertos, Aeropuertos y Ferrovías. Esta sería una asignación similar al aporte extraordinario que recibieron los CODEDES en el sentido de que primero se asignan los recursos y luego se planifica en qué y cómo se ejecutarán. De hecho, en el ejercicio fiscal 2025 se cuenta con un presupuesto vigente de Q1,200 millones para la Modernización del Sistema Metropolitano de Transporte y al 30 de septiembre no se ha ejecutado nada, y se están solicitando Q.1,000 millones para el ejercicio fiscal 2026 pero sin información técnica que respalde esta asignación.

En la misma línea de la asignación anterior se asignan en el Ministerio de educación Q350 millones para la construcción de 10 institutos regionales. Sin embargo, lo hacen en el renglón de gasto 171 “Mantenimiento y reparación de edificios” porque no cuentan los expedientes con los estudios de factibilidad y por lo tanto aún no cuentan con una aprobación en el sistema nacional de inversión pública.

En la misma línea de falta de información técnica que permita evaluar si los beneficios esperados de una asignación son mayores que el costo se identifican los siguientes artículos: el artículo 26 establece una asignación de Q90 millones en el Ministerio de Agricultura para productores de cardamomo; el artículo 27 establece una asignación de Q500 millones para el Fondo de Crédito de Apoyo a los Pequeños y Medianos Productores Agrícolas; el artículo 91 faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para contratar directamente los servicios de asesoría internacional para mejorar la calificación del riesgo país pero sin establecer un monto; en el artículo 86 se aprueba la compra de acciones de la Corporación Andina de Fomento por US\$40 millones pagaderos en cuatro años consecutivos; en el artículo 95 se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para que disponga de los recursos necesarios para acreditar los pagos del convenio para participar en el Fondo Multilateral de Inversiones IV del Banco Interamericano de Desarrollo; el artículo 115 faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para suscribir un convenio con un organismo internacional o agencia de cooperación hasta por un monto de Q52 millones para celebrar la Asamblea de Gobernadores de BID; el artículo 125 destina Q250 millones para el Fondo Nacional de Becas, el artículo 138 asigna Q50 millones para el Fondo de Innovación Tecnológica; y el artículo 139 asigna Q50 millones para el Fondo de protección y recuperación de bosques

Por lo tanto, se recomienda al Congreso de la República que identifiquen a partir de la información obtenida como resultado de las audiencias públicas todas las asignaciones que no cumplen con el primer criterio para eliminarlas del presupuesto finalmente aprobado. Una vez que las entidades puedan justificar técnicamente dichas asignaciones podrán hacer la solicitud de una ampliación presupuestaria al Congreso de la República durante el ejercicio fiscal 2025.

Al utilizar el segundo criterio las asignaciones que se identifican para ser eliminadas corresponderían, en primer lugar, a alrededor de Q13,957.6 millones de gastos de funcionamiento que serían financiados con colocaciones internas, ya que están en contra del último párrafo del artículo 61 “Ámbito legal del crédito público” de la Ley Orgánica del

Presupuesto. Por ejemplo, Q720 millones para devolución de impuestos a los contribuyentes o Q1,471.4 millones para incrementar la cobertura de las transferencias monetarias condicionadas que serían financiados con colocaciones internas.

En segundo lugar, al no aprobarse los artículos 25, 103 y 114 del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2026 que contravienen al artículo 33 Bis. “Modalidad de ejecución” de la Ley Orgánica del Presupuesto⁴, se estaría limitando la ejecución del ejercicio fiscal 2026 y por lo tanto se reduciría su déficit fiscal.

Finalmente, se recomienda eliminar las ampliaciones “pre-aprobadas” al presupuesto. Para el ejercicio fiscal 2026 serían el artículo 127 que amplía el presupuesto hasta por Q2,000 millones; y el artículo 128 que amplía el presupuesto sin especificar un monto de la ampliación y señala que es para ejecutar dos préstamos externos en gestión de apoyo presupuestario. Esto también limitará el crecimiento del techo presupuestario del ejercicio fiscal 2026.

IV. EL CÓMO: LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS, PILARES DE LA TRANSPARENCIA

En Guatemala el presupuesto del Estado está principalmente 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. De ellas, 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 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, aspecto que es relevante a efecto de entender la validez y legalidad que puede tener alguna regulación que se incorpora dentro del decreto que aprueba el presupuesto del Estado.

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

⁴ Señala que: “Los Ministerios, Secretarías, Fondos Sociales, Fideicomisos, Entidades Descentralizadas y Empresas Públicas, solamente podrán ejecutar sus gastos de funcionamiento y proyectos mediante administración directa o por contrato, de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y de conformidad a la normativa para el sector público de Guatemala, indistintamente que sean gastos de funcionamiento o de inversión. Por ningún motivo podrán suscribirse convenios con administradoras de fondos financieros para la ejecución a través de Organizaciones No Gubernamentales, Organismos Internacionales o Asociaciones”

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.

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

Como se mencionó, la Ley Orgánica del Presupuesto⁵ y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado⁶ son decretos del Congreso de la República que, y que a primera vista podrían considerarse del 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, cabe resaltar que la Constitución establece los temas específicos que deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y otros en la Ley del Presupuesto General (anual).

A pesar de que la regla general para establecer la vigencia entre dos leyes ordinarias en conflicto, aprobadas ambas por decretos del Congreso de la República, es simplemente aplicar la ley posterior, según lo establecido por el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial, 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 el 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.

⁵ Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.

⁶ Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.

El artículo constitucional 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)*

25

ATAL

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), por esta razón, su reforma o modificación, por ejemplo, requiere el método normal de reforma de leyes, que es la emisión de un nuevo decreto del Congreso de la República. Sin embargo, la Constitución determina expresamente el contenido específico de esta, aspecto que genera una característica de especialidad legal-presupuestaria, que implica que estas materias deben de regularse única y exclusivamente en dicha ley. Por esta razón, 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, para efectos de la correcta estructuración de las disposiciones presupuestarias, se debe tener en cuenta que **cualquier regulación referente a los aspectos establecidos en la Constitución o modificación de las disposiciones ya contenidas en la LOP, deben 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 la ley anual del presupuesto tiene una función orientada a determinar los montos específicos del presupuesto vigente para un año determinado y podría tratar otros aspectos

sustantivos u operativos, siempre 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 reformativas 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)

27

ATAL

Del análisis anterior se colige lo siguiente:

- 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) **Que por el principio de unidad de materia, que es un principio que garantiza transparencia y constitucionalidad, es indispensable que el articulado**

contenido en la 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 2026

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para 2026. 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.

Normas beneficiosas que deben aprobarse: Cabe indicar que en el proyecto de presupuesto anual para 2026 se incluyeron diversas normas que sí cumplen con el propósito de velar por una adecuada ejecución del gasto y que deben preservarse. Entre estas normas destacan las siguientes:

- a. **Celebración de convenios.** Se establece que las entidades con las que se celebren convenios deben alinear sus acciones al logro y objetivos de la institución que otorga el aporte (**Artículo 13**).
- b. **Presupuesto por resultados, Metodología y ejecución.** 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**).
- c. **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 subproductos 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**).
- d. **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**).
- e. **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. **Clasificadores temáticos.** Estos permiten darle seguimiento al gasto público en aspectos específicos como reducción de la malnutrición, seguridad y justicia, recursos hídricos y saneamiento, entre otros (**Artículo 19**).
- ii. **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**).
- iii. **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**).
- iv. **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**).
- v. **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**).
- vi. **Uso adecuado y transparente de los recursos públicos.** Se incluye una serie de medidas que limitan los gastos que podrían ser superfluos como alimentos y bebidas, viáticos, la creación de bonos, etc. (**Artículo 28**).
- vii. **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 34**).
- viii. **Información sobre las adquisiciones realizadas en la modalidad de baja cuantía.** Este obliga a publicar un informe sobre las contrataciones en la modalidad de Compra de Baja Cuantía, lo cual favorece la transparencia y la calidad del gasto público (**Artículo 36**).
- ix. **Promoción de adquisiciones mediante contrato abierto.** Esta modalidad de contratación incentiva la compra de bienes y servicios de la misma calidad a un mejor precio por lo que esta es una forma de promover la eficacia en la ejecución del gasto (**Artículo 37**).
- x. **Espacios ciudadanos de transparencia, rendición de cuentas y participación.** Se considera positivo que se incluyan estos espacios de participación ciudadana para promover la transparencia y rendición de cuentas (**Artículo 38**).
- xi. **Ejercicios de Planificación y Presupuesto Abierto.** Se puede ver como un espacio para mejorar implementar normas que regulen la revisión y

readecuación de las normas contenidas en la ley anual del presupuesto, para que éste pueda estar alineado con las necesidades de la población (**Artículos 39 y 40**).

- f. **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 48 y 49**).
 - iii. **Prohibición de inversiones en instituciones financieras privadas.** Se prohíben las inversiones en cualquier tipo de institución financiera privada (**Artículo 50**).
 - 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 56**).
 - v. **Pagos:** Se establecen los lineamientos para hacer los pagos que se deriven de la ejecución presupuestaria por conducto de la Tesorería Nacional (**Artículo 57**).
 - vi. **Operaciones derivadas de préstamos y donaciones.** Se establecen lineamientos para las operaciones de préstamos y donaciones que se reciban en efectivo (**Artículo 58**).
 - vii. **Intereses generados por depósitos.** Se regula la obligatoriedad sobre el traslado de los intereses al fondo común (**Artículo 60**).

- g. **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. 61),** 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 62**).
 - 3. Aprobación de donaciones con múltiples ejecutores y beneficiarios (**Artículo 63**).
 - 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 64**).

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 (66 y 75) 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 76).
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 77)
8. **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 82).

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 67 y 71).
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 69).

- h. **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 92).
 - 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. 96).
 - 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 97 y 98).

- iv. **Publicación del SINIP.** Este artículo es el que obliga a la SEGEPLAN poner a disposición de los ciudadanos el Sistema de Información de Inversión Pública (**Artículo 99**).
 - 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 100**).
 - 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 102**).
- i. **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 119**).
 - 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 121**).
 - iii. **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 136**).

32

ATAL

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

El proyecto de presupuesto también incluye, desafortunadamente, una serie de normas que contravienen el propósito de velar por la transparencia y calidad del gasto público, las cuales deben corregirse o eliminarse. Entre ellas destacan las siguientes:

- 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 y de Seguridad Social:** Se incluyen normas relativas al pago de servicios que dependen de la administración y gestión interna de las entidades del Estado y no debe ser objeto de la Ley Anual del Presupuesto (**Artículos 10 y 11**).
- d. **Recursos Humanos:** No es pertinente ni jurídicamente correcto 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, en el caso de que se considere oportuno. A pesar 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 2026, por lo que lo adecuado es incluir estas disposiciones en un cuerpo normativo que perdure en el tiempo (**Capítulo IV, artículos del 41 al 47**).
- e. **Reconocimiento de gastos por servicios prestados:** se sugiere evaluar si el pago de gastos que se realicen por motivo de los servicios prestados es compatible con los contratos que corresponden a la prestación de servicios técnicos o profesionales. (**artículo 43**).
- f. **Consejos Departamentales de Desarrollo.** Se incluye una serie de normas relativas a los fondos de los Consejos Departamentales de Desarrollo, las que se sugiere revisar con detalle, ya que podrían causar fugas de fondos, o mala ejecución de éstos (**Artículos 53, 54, 55**).
- 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 62**).
- 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 64**).

- 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 65**). Aunado a esto, la literal b) del **artículo 70** específicamente menciona que los Bonos del Tesoro se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 6 de la LOP. 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. **Participación financiera en el CAF, Aprobación de la participación de la República de Guatemala en el Fondo Multilateral de Inversiones IV.** Se sugiere analizar la pertinencia de la participación de Guatemala, ya que debería alinearse con los objetivos del país. En cuanto a la Compra de acciones del CAF, debe justificarse adecuadamente dicha compra, ya que se debe evidenciar su alineación con los objetivos estratégicos del país (**Artículos 86 y 95**).
- k. **Donaciones:** La propuesta propone 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 87**).
- 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 todas las obras deben vincularse técnicamente a una política pública que permita medir de forma objetiva y técnica el avance en la ejecución de obra (**Artículo 93**).
- m. **Facultad de suscripción de convenios para la realización de intervenciones e inversiones estratégicas:** Se sugiere que se incorporen límites, condiciones, requisitos y demás normas complementarias a nivel técnico a este tipo facultades. Estas modalidades no son congruentes con el principio legal de ejecución directa, por lo que autorizar el uso de recursos por modalidad de convenio solamente debe incorporarse cuando esté debidamente justificada y sea una situación excepcional (**Artículo 103**).
- n. **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 IX).

- o. 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 130**).
- p. 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 (**artículo 132**).
- q. 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. 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 133 y 134**).
- r. Fomento a la Vivienda, Fondo de Innovación Tecnológica, Fondo de protección y recuperación de bosques.** Independientemente a la creación de los fondos, estos deberían estar acompañados de una institucionalidad responsable robusta con las capacidades adecuadas para gestionarlo y que funcionen para lo que son creados (**Artículos 137, 138 y 139**).
- s.** En adición a los artículos anteriormente mencionados, deben eliminarse los artículos que establecen pre- ampliaciones presupuestarias. El proyecto de presupuesto, como ha sido una mala práctica en años anteriores, incluye pre-ampliaciones que aumentan el techo presupuestario, pudiéndose incrementar significativamente. En este sentido, lo Constitucionalmente correcto es que el Decreto apruebe un presupuesto anual y que las eventuales ampliaciones formen parte de una decisión particular del Congreso, respetando el principio de señalar

fuente específica de financiamiento para cada gasto autorizado (**Artículos 26, 27 55, 86, 115, 125, 127, 128, 132, 137**)

Finalmente, en cuanto a las normas presupuestarias, se identificaron vacíos que deben llenarse incluyendo nuevas normas que apuntalen la transparencia y calidad del gasto público. Entre dichas **normas faltantes** conviene mencionar las siguientes:

- 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. **Transferencia de fondos.** Se sugiere reestablecer 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.
- c. **Prohibición de gastos superfluos.** En materia de reducción de gastos, en años anteriores se ha prohibido la asignación para alimentos y bebidas de ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios del Organismo Ejecutivo; así como telefonía móvil por más de Q600. En la propuesta para el año 2026, se eliminó la limitación de gastos para combustible, y para los demás gastos se reguló como una mera sugerencia a abstenerse y no se prohibió totalmente. Se sugiere que la norma se regule como en años anteriores, porque aun existiendo la prohibición, se hacían este tipo de gastos, y no estando prohibido, sino duda, estos gastos aumentarán. (**Artículo 28**).
- d. **Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público:** Esta disposición facultaba al MinFin a realizar renegociación o sustitución de contratos de préstamo siempre que tengan mejores condiciones financieras. Se sugiere que se reintegre esta disposición. .
- e. **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.
- f. **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.
- g. **Se debe dar cumplimiento a la obligación de escuchar la opinión de la Junta Monetaria:** el artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala faculta al Congreso de la República para contraer, convertir, consolidar

o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. A esta facultad le acompaña la obligación de oír, previamente, en todos los casos las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria. A esta disposición se le suma lo contenido en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Presupuesto que establece que “En los casos de las operaciones de crédito público, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera que sea el ente del sector público emisor o contratante, deberán emitir opinión el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y la Junta Monetaria en sus respectivas áreas de competencia.” Es de suma importancia que se respete lo contenido en las dos normas anteriormente citadas, y que se verifique la obligación de escuchar, sobre todo, a la Junta Monetaria en las operaciones correspondientes, ya que, de lo contrario, estas disposiciones podrían ser inconstitucionales.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS

1. 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), por lo que, en caso de conflicto entre estas leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-. Se debe cumplir con lo establecido en la LOP, respecto de que es prohibido el uso de deuda pública para financiar gasto corriente.
2. También se recomienda que se eliminen o modifiquen disposiciones contenidas en el proyecto que podrían menoscabar la eficiencia del gasto público y la adecuada fiscalización de los recursos, como por ejemplo:
 - Normas que incluyen excepción a compras y excepciones a normas generales, como las contenidas en los artículos 24, 25, 103, 114 y 115; y
 - Normas que exoneran de procesos competitivos, como la contenida en el artículo 91.

Este tipo de normas desarticula la forma en la que opera la Administración Pública según la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto, por lo que puede tener implicaciones en el sentido de unidad de gestión que debe acompañar un sistema estatal congruente. Para efectos de no menoscabar la institucionalidad del Estado, se recomienda limitar la aplicación de estas normas y eliminar aquellas que tengan un sentido general y no vinculado a un objetivo especial y extraordinario. Estas normas, si se convierten de aplicación general, pueden resultar inconstitucionales por contradecir la forma en que debe ejecutar sus recursos el Estado según la normativa constitucional.

3. Deben eliminarse o modificarse las normas que incluyen pre ampliaciones presupuestarias, ya que aumentan el techo presupuestario contenido en el proyecto de una manera significativa. Como se mencionó, lo Constitucionalmente correcto es que el Decreto apruebe un presupuesto anual y que las eventuales ampliaciones formen parte de una decisión particular del Congreso, respetando el principio de señalar fuente específica de financiamiento para cada gasto autorizado (Artículos 26, 27 55, 86, 115, 125, 127, 128, 132, 137).
4. Es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2026, 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, 11, 26, 27, 41, 47, 53, 54, 55, 62, 64, 65, 70, 68, 67, 93, 95, 115, 125, 127, 128, Capítulo IX, 130, 132, 133, 134, 137, 138, 198 que se refieren, entre otros temas, 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;
 - 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;
 - Creación de fondos; 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;
- Transferencias de fondos;
- Prohibición de gastos superfluos;
- Asignación para pago de deficiencias netas del Banco de Guatemala;
- Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público;
- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales; y,
- Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Principales conclusiones

1. Desviación de la senda de sostenibilidad fiscal.

El proyecto de presupuesto 2026 profundiza la tendencia de aumento del gasto público y del déficit fiscal, alejándose de la prudencia fiscal que caracterizó a Guatemala en años anteriores. El déficit proyectado (3.3% del PIB) supera el umbral de sostenibilidad de mediano plazo (2% del PIB) y compromete la estabilidad macroeconómica si se mantiene como tendencia estructural.

2. Expansión del gasto sin mejoras en su calidad.

El aumento del gasto no se traduce en mejores resultados sociales ni en mayor inversión productiva. Los recursos siguen concentrándose en gasto corriente, mientras la inversión pública continúa descendiendo como porcentaje del presupuesto total (de 21.3% en 2025 a 17.5% en 2026), afectando la capacidad del Estado para impulsar el crecimiento.

3. Uso inadecuado del endeudamiento.

Una parte importante del financiamiento con deuda se destina a gasto ordinario, en contravención al artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP). Esta práctica erosiona la solvencia fiscal, eleva el costo financiero y reduce el espacio futuro para inversión y políticas contracíclicas.

4. Persistente rigidez presupuestaria y baja eficiencia.

Más del 80% del gasto está comprometido en rubros rígidos —remuneraciones, transferencias, deuda y pensiones—, lo que limita la capacidad de reasignación y reduce el margen para políticas de desarrollo. La débil ejecución de la inversión pública y la fragmentación institucional agravan la ineficiencia del gasto.

5. Debilidades en el marco normativo del presupuesto.

El proyecto anual incorpora disposiciones que contradicen principios de la LOP, especialmente en materia de endeudamiento, modificaciones presupuestarias y ampliaciones automáticas. Aunque se incluyen normas positivas sobre transparencia y evaluación por resultados, persisten artículos que debilitan los controles y favorecen la discrecionalidad.

6. Riesgo creciente para la credibilidad fiscal del país.

El endeudamiento creciente, junto con déficits recurrentes y baja ejecución de proyectos estratégicos, pone en riesgo la calificación crediticia y la percepción de solidez macroeconómica que Guatemala ha mantenido frente a sus pares regionales.

B. Principales recomendaciones

Con base en el análisis anterior, ATAL formula las siguientes **recomendaciones** para la revisión y aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2026:

1. En materia de sostenibilidad y disciplina fiscal

- a) **Ajustar el techo presupuestario** para que el déficit fiscal no exceda el **2% del PIB**, o de manera temporal, **hasta un máximo de 2.5%**, únicamente si el gasto adicional se destina a inversión prioritaria (infraestructura, educación y salud), con reglas claras de ejecución y rendición de cuentas.
- b) **Evitar la aprobación de ampliaciones “pre-aprobadas”** y limitar las autorizaciones discrecionales de gasto contenidas en los artículos 55, 103, 127 y 128 del proyecto.
- c) **Respetar el principio de prudencia presupuestaria**, retomando la práctica de utilizar los escenarios macroeconómicos bajos del Banguat para las estimaciones de ingresos.

2. En materia de calidad y eficiencia del gasto

- a) **Reorientar el gasto público hacia inversión productiva y capital humano**, reduciendo gradualmente el peso del gasto de funcionamiento.
- b) **Blindar la inversión estratégica** mediante el uso obligatorio del **SNIP**, la incorporación de un **marco plurianual (2026-2029)** y la vinculación de las partidas prioritarias a **indicadores verificables de resultados**.
- c) **Crear vehículos financieros de propósito especial** (fondos o fideicomisos con controles estrictos y auditoría permanente) para ejecutar proyectos de alto impacto en nutrición, infraestructura y energía.

3. En materia normativa y de control

- a) **Eliminar del proyecto de presupuesto** las disposiciones que contravienen la LOP y mantener aquellas que fortalecen la transparencia y la ejecución por resultados.
- b) **Fortalecer el control interno** mediante la profesionalización de las **Unidades de Auditoría Interna** y un rol más preventivo y técnico de la **Contraloría General de Cuentas**.
- c) **Reforzar la obligación constitucional de consulta a la Junta Monetaria** antes de contratar o modificar deuda pública.

4. En materia de reglas e institucionalidad fiscal

- a) **Adoptar reglas macrofiscales cuantitativas** que limiten el déficit y la deuda en proporción a los ingresos tributarios.

- b) **Considerar la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente**, con funciones de análisis técnico y asesoría permanente al Congreso en la evaluación presupuestaria.
- c) **Fortalecer la transparencia fiscal** publicando trimestralmente información sobre ejecución física y financiera, transferencias y resultados.

D. Consideración final

El **Presupuesto 2026** constituye una oportunidad para corregir la tendencia hacia el gasto improductivo y reafirmar el compromiso del Estado con la **responsabilidad fiscal, la transparencia y la eficiencia del gasto público**. ATAL exhorta al Congreso de la República a ejercer plenamente su función técnica y de control político, aprobando un presupuesto **fiscalmente sostenible, institucionalmente coherente y socialmente productivo**, que preserve la estabilidad macroeconómica y sienta bases para un crecimiento inclusivo y sostenido.

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, ni 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	%
Total	85	100	292,753	100
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	6694	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

Adecuación y eficiencia del gasto público y eficiencia de la inversión pública en Guatemala (Informe del FMI)

El Fondo Monetario Internacional -FMI- publicó recientemente un informe donde analiza los principales desafíos fiscales, sociales y de inversión en Guatemala. El país mantiene un modelo de bajo gasto y bajos ingresos, con inversión pública y social insuficiente para cerrar brechas estructurales. El gasto en educación, salud y asistencia social se mantiene por debajo del 6% del PIB, y la inversión de capital alrededor del 2.4%, niveles inferiores a los de países comparables.

En educación, persisten rezagos en la cobertura secundaria y en la calidad, con fuertes desigualdades territoriales y socioeconómicas. En salud, el gasto público es bajo, la cobertura desigual y la mortalidad materna e infantil elevadas, mientras que el financiamiento depende en gran medida del gasto directo de los hogares. La asistencia social sigue fragmentada, con baja cobertura y débil focalización, lo que limita su impacto en la reducción de la pobreza.

La infraestructura muestra un rezago considerable: la inversión pública es insuficiente y existen grandes disparidades territoriales en acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad. La ejecución presupuestaria es baja y la planificación débil, lo que afecta la efectividad de los proyectos.

El informe enfatiza la necesidad de: (i) ampliar el espacio fiscal y reorientar recursos hacia sectores prioritarios; (ii) mejorar la eficiencia y calidad del gasto mediante presupuestos por resultados; (iii) fortalecer la institucionalidad y la capacidad de ejecución; y (iv) priorizar proyectos de alto impacto social y económico. Un aumento gradual del gasto, acompañado de reformas institucionales, podría mejorar el desarrollo humano y la sostenibilidad fiscal.

En términos de inversión pública, el estudio de eficiencia muestra que elevar la eficiencia al nivel de Costa Rica (20% más alta) podría aumentar el PIB y el consumo en 2.3% sin incrementar los riesgos de deuda ni las primas soberanas. Esto permitiría sostener mayores niveles de endeudamiento en el largo plazo sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

Las medidas recomendadas por el FMI sobre calidad del gasto en Guatemala se presentan a continuación:

MEDIDA SUGERIDA FMI	REFORMAS AL PRESUPUESTO 2026	OTRAS REFORMAS LEGALES
Blindar inversión priorizada (SNIP)	Incluir regla en decreto: proyectos solo con código SNIP y ficha técnica completa	Reforma LOP: prohibición de proyectos sin SNIP
Topes para modificaciones presupuestarias	Establecer límites cuantitativos y trazabilidad en el decreto	Mandato legal permanente en Ley Orgánica de Presupuesto

MEDIDA SUGERIDA FMI	REFORMAS AL PRESUPUESTO 2026	OTRAS REFORMAS LEGALES
Vincular partidas a resultados	Condicionar partidas estratégicas a metas verificables en el decreto 2026	Reforma PBR: indicadores obligatorios con revisiones semestrales
Asignaciones mínimas sociales	Pisos de gasto en salud primaria, secundaria y agua/saneamiento	Marco legal que defina mínimos vinculantes por sector
Condicionar transferencias subnacionales	Exigir planes validados por SEGEPLAN y capacidad de ejecución	Reforma a Ley de Consejos de Desarrollo con criterios de eficiencia
Marco plurianual	Anexar techos 2026-2029 en decreto de Presupuesto	Reforma que obligue MFMP con costeo real y coherencia macrofiscal
SNIP obligatorio por ley		Regla expresa: ningún proyecto puede aprobarse sin código SNIP
Interoperabilidad de sistemas PFM		Mandato legal para integrar SNIP–SICOIN–Guatecompras con ID único
Presupuesto por Resultados 2.0		Ley que precise roles SEGEPLAN/MINFIN y obligue revisiones de indicadores
MFMP con dientes		Obligación legal de costear estrategias sectoriales en MFMP
Registro Social de Hogares (RSH)		Base legal al RSH: interoperabilidad y uso obligatorio en programas sociales
Spending Reviews		Unidad en MINFIN con revisiones periódicas y publicación de informes
Reducir rigideces presupuestarias		Revisión legal de mandatos/preasignaciones para permitir reasignación técnica

Anexo 3

Evaluación sobre la Gestión de la Inversión Pública -PIMA-

Para mejorar la calidad del gasto, es importante que el país tome en consideración la Evaluación sobre Gestión de la Inversión Pública (PIMA por sus siglas en inglés) que realiza el Fondo Monetario Internacional -FMI- a los países que la solicitan, y que para el caso de Guatemala fue publicado en abril de 2023⁷. El PIMA consiste en un marco integral y estandarizado para evaluar la gestión de la inversión pública y la gobernanza de la infraestructura y se evalúan los procedimientos, herramientas y procesos de toma de decisiones y monitoreo utilizados por los gobiernos para proporcionar activos y servicios de infraestructura al público.

Según el estudio, el sistema de gestión de las inversiones públicas presenta varias debilidades que, de corregirse, permitirían una mayor eficiencia del gasto, siendo éstas las principales:

- 1) La planificación de proyectos de inversión no considera debidamente las limitaciones financieras, socavando su capacidad para priorizar proyectos para su inclusión en el presupuesto.
- 2) La falta de continuidad en los proyectos de inversión existentes y la multiplicación de nuevos proyectos resultado de: i) falta de claridad sobre el espacio presupuestario disponible para nuevos proyectos; ii) constantes modificaciones al presupuesto aprobado; y, iii) priorización de proyectos que no cumplen con los criterios de selección.
- 3) La insuficiencia de recursos para el mantenimiento y de criterios, tanto para determinar su monto, como para establecer las entidades a cargo de realizarlo.
- 4) El bajo nivel de competitividad en los procesos de contratación y la ausencia de un organismo independiente para examinar los reclamos.
- 5) La ausencia de seguimiento de la vida de los proyectos a nivel central. El seguimiento que realiza SEGEPLAN se centra únicamente en los datos de ejecución financiera y física del año en curso y no permite tener una visión multianual del proyecto. Además, la Dirección Técnica del Presupuesto -DTP- carece de análisis de evaluación del desempeño y de los costos de los proyectos de inversión.
- 6) La falta de información disponible sobre el costo total de los proyectos de inversión, las modificaciones realizadas a los proyectos, y sus eventuales sobrecostos y contratiempos.

Asimismo, el reporte presenta toda una hoja de ruta de aspectos que deben corregirse.

⁷ <https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2024/03/12/Guatemala-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-PIMA-and-546208>