

# **El proceso presupuestario y el gasto público en Guatemala (2000-2012)**

Martín Ardanaz  
José I. Larios  
Carlos A. Pérez Trejo

**Sector de Instituciones  
para el Desarrollo**

**División de Gestión  
Fiscal y Municipal**

**NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-840**

# El proceso presupuestario y el gasto público en Guatemala (2000-2012)

Martín Ardanaz  
José I. Larios  
Carlos A. Pérez Trejo

Agosto de 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Ardanaz, Martín.

El proceso presupuestario y el gasto público en Guatemala  
(2000-2012)/ Martín Ardanaz, José I. Larios, Carlos A. Pérez Trejo  
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 839)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Budget process—Guatemala. 2. Expenditures, Public. 3. Finance, Public—  
Guatemala. I. Larios, José I. II. Pérez Trejo, Carlos A. III. Banco  
Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. IV.  
Título. V. Serie.

IDB-TN-839

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contactos:

Martín Ardanaz, [martina@iadb.org](mailto:martina@iadb.org)

José I. Larios, [josel@iadb.org](mailto:josel@iadb.org)

## Resumen\*

Este trabajo se concentra en un proceso clave en la determinación de los niveles y la composición del gasto público en Guatemala: el proceso presupuestario. Utilizando información presupuestaria desagregada a nivel de ministerios y programas del gobierno central en el período 2000-12, el trabajo revela que el proceso presupuestario presenta una serie de debilidades que podrían afectar negativamente la eficiencia asignativa y técnica del gasto público. En particular, se observa una importante falta de previsibilidad presupuestaria, medida por las modificaciones que sufre el presupuesto en el transcurso de un mismo ejercicio fiscal (es decir, desde su aprobación inicial hasta el momento de la ejecución). Para el período de análisis, una medida de varianza en la composición del presupuesto entre su aprobación e implementación final se estimó en alrededor del 10%, lo que implica que la composición del gasto ejecutado, en comparación con el presupuesto original aprobado, excede dos veces las mejores prácticas internacionales. Esta falta de previsibilidad presupuestaria genera, por un lado, un gasto más volátil a nivel de ministerios, y por otro, menores niveles de eficiencia en la ejecución de programas presupuestarios. Por ejemplo, el gasto ejecutado de aquellos ministerios que sufren mayor cantidad de modificaciones durante un mismo ejercicio fiscal es casi tres veces más volátil que el de los ministerios que sufren menos modificaciones. A su vez, un cambio del 10% en el tamaño de un programa aumenta el nivel de subejecución en medio punto porcentual. La imprevisibilidad presupuestaria, sumada a la excesiva rigidez del gasto (que alcanza en la actualidad 90% del presupuesto), plantea la necesidad de introducir una serie de reformas institucionales que conduzcan a generar una mejor gestión de las finanzas públicas, y por consiguiente, contribuyan a mejorar la calidad del gasto público de Guatemala.

Clasificaciones JEL: E62, H50, H61

Palabras clave: Proceso presupuestario, Gestión del gasto público, Instituciones presupuestarias

---

\* Los autores agradecen a Edwin Martínez por otorgar acceso a la base desagregada del presupuesto de Guatemala; a Javier Beverinotti y Carlos Scartascini por otorgar acceso a los datos comparativos; y a Luis Alejos, Edna Armendáriz, Ana Lucía Armijos, Ricardo Barrientos y Christian Schuster por sus valiosos comentarios y sugerencias. Isabelle Zapparoli realizó un excelente trabajo de asistencia en la recopilación de información y elaboración del documento.

## Introducción

El debate político acerca de la reforma tributaria en Guatemala suele incorporar argumentos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad del gasto público, tanto en términos de eficiencia como de transparencia. La razón es que si bien se han alcanzado o superado las metas relativas al nivel del gasto social que se estipulan en los Acuerdos de Paz de 1996<sup>1</sup> no sucede lo mismo con algunos de los resultados de política pública esperados: el desempeño de varios indicadores sociales muestra importantes rezagos, sobre todo si se considera el nivel de ingreso per cápita (Banco Mundial, 2013). Esto es especialmente relevante en el sector de la salud, donde, por ejemplo, la brecha entre las metas y los resultados efectivamente obtenidos en términos de mortalidad infantil y materna es grande (Banco Mundial, 2013).<sup>2</sup> A su vez, otra serie de indicadores no incorporados en los Acuerdos, pero de suma importancia para el desarrollo, tales como la desigualdad o la pobreza, muestran estancamiento o bien deterioro en los últimos años (BID, 2012a).

Por su parte, las encuestas de opinión pública reflejan que la percepción sobre el mal uso de los recursos públicos es generalizada. Por ejemplo, más del 80% de la población respondió negativamente cuando se les preguntó si consideraban que el dinero de los impuestos está bien gastado por el Estado, lo que coloca a Guatemala entre los países de la región con mayores niveles de desconfianza en la capacidad del Estado para gastar eficientemente (Latinobarómetro, 2005). Asimismo, un alto porcentaje de la población está insatisfecha con la calidad de los servicios de infraestructura (53%), educación (49%) y salud (57%) que recibe (LAPOP, 2012).<sup>3</sup> Por último, en términos de transparencia, el gráfico 1 muestra que la percepción de corrupción en el manejo del gasto público es mayor que la del promedio (línea horizontal) de los países de la región.

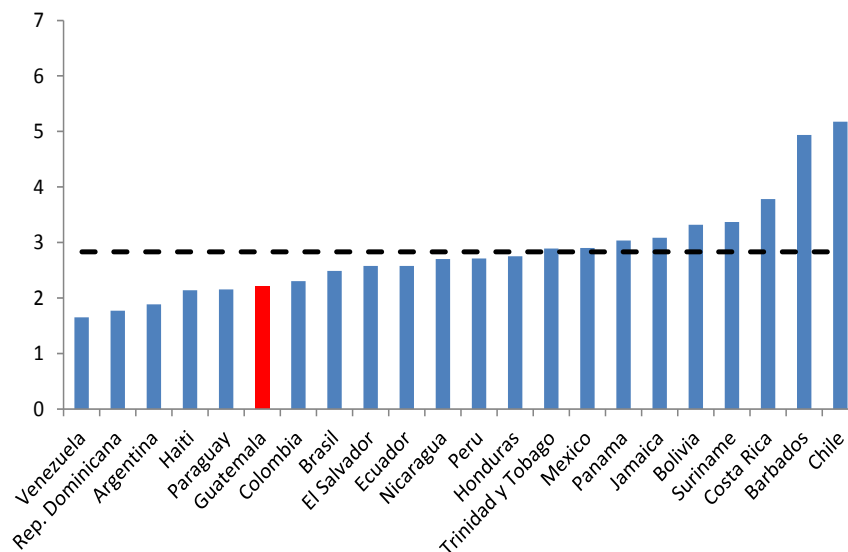
---

<sup>1</sup> Los Acuerdos de Paz establecieron metas cuantitativas explícitas (en términos del PIB) para cada rubro del gasto social: para el año 2000, el gasto en educación, salud, seguridad interna y justicia debía aumentar un 50% respecto del monto ejecutado en 1995, mientras que el gasto en vivienda debía aumentar un 15%. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin), las metas se cumplieron satisfactoriamente entre 2000 y 2001, y se superaron en los años siguientes.

<sup>2</sup> La tasa de mortalidad infantil supera el doble de la de otros países de Mesoamérica, siendo considerablemente superior para la población indígena (40 por cada 1.000 nacidos vivos, contra 30 para la población no indígena). Guatemala es el país con mayor prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años de América Latina (49,8%), y el sexto a nivel mundial, con un porcentaje que asciende a 66% respecto de las poblaciones indígenas (BID, 2014).

<sup>3</sup> Los valores promedio de insatisfacción en la región son: 48%, 38% y 50%, respectivamente (LAPOP, 2012).

**Gráfico 1. En su país, ¿cuán común es el desvío de recursos públicos por corrupción hacia firmas, individuos o grupos de interés? (1=muy común, 7= nunca ocurre)**



Fuente: Global Competitiveness Report (2012-13).

La percepción negativa del ciudadano promedio respecto del uso de los recursos públicos presenta dificultades políticas en cuanto a los esfuerzos de reforma tributaria; a su vez, dada la escasez de estudios sobre las determinantes del desempeño del gasto público en Guatemala, surge la necesidad de entender cuáles son los factores institucionales que contribuyen a la eficiencia/ineficiencia del gasto público. En este contexto, el análisis de los determinantes puede contribuir a identificar reformas que logren mejorar la calidad del gasto. La eficiencia del gasto puede evaluarse desde dos perspectivas: los resultados que el gasto público contribuye a generar o los procesos mediante los que se alcanzan determinados resultados (Hallerberg et al., 2010).

Desde la primera perspectiva, se observa que Guatemala obtiene un bajo rendimiento por punto porcentual del PIB invertido en los sectores sociales (BID, 2014). Además, según estimaciones propias, el índice de eficiencia del gasto público en salud se ubica en el decil más bajo de una muestra de 54 países en desarrollo. El análisis de frontera sugiere que el suministro público de servicios de salud alcanza tan solo 60% de su potencial.<sup>4</sup> A su vez, una estimación para 65 países en desarrollo muestra que el nivel de eficiencia del gasto público en

<sup>4</sup> Para cuantificar el grado de eficiencia (técnica) del gasto público social se utilizó el método del análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés), que consiste en definir la eficiencia a partir de la distancia relativa entre el desempeño actual y una frontera que recoge combinaciones óptimas entre insumos y productos. En la estimación se utiliza como insumo el gasto público en salud (como % del PIB) y como productos, los siguientes indicadores: prevalencia de desnutrición crónica, tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad materno-infantil.

educación se encuentra por debajo del índice promedio de la muestra: el suministro de servicios educativos alcanza menos del 80% de su potencial en Guatemala.<sup>5</sup> Asimismo, problemas de focalización afectan al gasto en asistencia social: estimaciones recientes muestran un elevado nivel de errores de inclusión respecto de hogares no pobres, cuya magnitud asciende a más de 0,8% del PIB (Izquierdo et al., 2013).

No obstante, el presente trabajo se inscribe en la segunda perspectiva, concentrándose en el proceso presupuestario de Guatemala: un proceso clave que permite determinar los niveles y la composición del gasto público, y mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta y controla el presupuesto nacional. El objetivo del estudio es analizar cada una de las fases de dicho proceso, identificando los actores clave y los momentos donde el presupuesto sufre las modificaciones más significativas, sobre la base de información presupuestaria desagregada del gobierno central que cubre el período 2000-12. En síntesis, el análisis permite detectar los cuellos de botella institucionales que inciden en la gestión del gasto público y, por ende, en sus resultados.

El mensaje principal que este trabajo pretende transmitir es que el proceso presupuestario de Guatemala presenta una serie de debilidades, tales como la falta de previsibilidad (volatilidad) y los problemas de subejecución que, sumados a la rigidez inherente al presupuesto, atentan contra la eficiencia en la ejecución del gasto público. Este listado de debilidades no es exhaustivo, pues, como señalan diversos informes recientes, los problemas de transparencia que acechan el proceso (la contabilidad de la deuda no documentada y los mecanismos paralelos de ejecución presupuestaria, entre otros) son también importantes (MinFin, 2013; Banco Mundial, 2013). Dichos informes, sumados a los hallazgos de este trabajo, sugieren la existencia de un espacio importante para llevar adelante una agenda de reformas institucionales respecto del proceso presupuestario de Guatemala, a fin de mejorar la gestión del gasto y eventualmente su calidad.

El trabajo se divide en tres secciones. La primera sección ofrece una descripción de las normas y los actores clave en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y control/evaluación del presupuesto. La segunda sección presenta una serie de indicadores que sirven de referencia para analizar distintos aspectos del proceso presupuestario: rigidez, imprevisibilidad y eficiencia en la ejecución del gasto. En la tercera sección se aplican estos indicadores al caso de Guatemala, utilizando información presupuestaria detallada para el período 2000-12 y colocando, en la medida de lo posible, las cifras en una perspectiva

---

<sup>5</sup> En la estimación se utiliza como insumo el gasto público en educación (como % del PIB) y como productos, los siguientes indicadores: años de escolaridad, tasa de terminación del ciclo básico y secundario y tasa de matriculación neta en el nivel secundario.

comparada (es decir, en relación con una muestra de países de la región). El trabajo concluye con algunas recomendaciones de política.

## **1. El proceso presupuestario de Guatemala<sup>6</sup>**

El proceso presupuestario de Guatemala se divide en cuatro grandes fases: formulación, aprobación, ejecución y control. A lo largo del ciclo presupuestario intervienen diferentes actores técnicos y políticos —respaldados por el marco legal correspondiente— con diferentes grados de participación a través de los organismos Ejecutivo y Legislativo.<sup>7</sup> A continuación se destacan las principales características y los actores clave de cada fase.

### **1.1 *Formulación***

La formulación comienza entre enero y mayo de cada año, con la participación de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP), un ente asesor del Ministro y Viceministro de Finanzas Públicas en materia de administración financiera que fue creado por la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.<sup>8</sup> Esta fase se desarrolla en dos etapas consecutivas, la programación global y la institucional. Se caracterizan por ser las fases más reguladas, normadas y técnicas, donde se le otorga mayor poder al Organismo Ejecutivo que al Legislativo.

La primera etapa de la formulación transcurre durante el primer semestre de cada año y está a cargo de la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas (DTP), en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). En este tiempo se elaboran el proyecto de orientaciones estratégicas de las políticas públicas, las normas técnicas para la formulación del presupuesto

---

<sup>6</sup> Esta sección se basa en Barrientos (2011).

<sup>7</sup> El marco legal en el que se respalda el proceso incluye: la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo y su Reglamento, la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, la Ley del Presupuesto para cada ejercicio fiscal, y manuales y normas técnicas para la formulación y clasificación presupuestaria.

<sup>8</sup> La CTFP está compuesta por el Viceministro del MinFin a cargo del área de administración financiera, quien la preside; uno de los subsecretarios de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); el Director Técnico del Presupuesto (DTP) del MinFin; el Director de la Dirección de Contabilidad del Estado del MinFin; el Director de la Dirección de Crédito Público (DCP) del MinFin; el Director de la Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal (DAEF) del MinFin; el Tesorero Nacional (TN) del MinFin, y el Intendente de Recaudación y Gestión de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). A su vez la integran un Secretario Técnico nombrado por el Presidente de la CTFP y una de las autoridades del Banco de Guatemala (BANGUAT), quien por invitación puede participar en las sesiones. Tanto el secretario como la autoridad del BANGUAT participan con voz, pero sin voto.



y los lineamientos para la elaboración de planes operativos anuales y la capacitación a entidades del sector público. Entre abril y mayo, la DTP y la SEGEPLAN elaboran conjuntamente el presupuesto exploratorio, definiendo los techos presupuestarios o los niveles de gasto máximo de cada entidad de la Administración Central. El Banco de Guatemala (BANGUAT) aporta estimaciones y proyecciones de las variables macroeconómicas relevantes para la formulación, estableciendo el marco macroeconómico que respalda y constituye la base de cálculo del presupuesto.

Durante el mismo período, la DTP, la Dirección de Crédito Público (DCP) y la Dirección de Análisis Financiero (DAF) —conjuntamente con las unidades ejecutoras de los proyectos financiados con deuda pública— preparan estimaciones para los requisitos y la capacidad de endeudamiento público para el próximo ejercicio fiscal. A su vez, la DAF y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) realizan estimaciones y proyecciones sobre la carga tributaria y la recaudación por tipo de impuesto. También se incorporan estimaciones de ingresos no tributarios que captan las instituciones.

Respecto de los ingresos, es importante señalar que no existe una metodología rigurosa para el cálculo de las proyecciones de recaudación. La metodología que predomina consiste en estimar la recaudación y la carga tributaria sobre la base del comportamiento histórico y estacional de los principales rubros impositivos, lo cual es congruente con los estándares internacionales en dicha materia. No obstante, en los últimos cinco años, las proyecciones de ingreso han sido sobrestimadas, especialmente en 2009, aunque en esta oportunidad fue consecuencia del deterioro de los supuestos macroeconómicos utilizados en el presupuesto del ejercicio correspondiente, como resultado de la crisis económica global.

Siguiendo los procesos y trámites formales, entre mayo y junio se presenta el monto global de la propuesta técnica del presupuesto al Organismo Ejecutivo. Dicha propuesta recoge los techos presupuestarios globales coherentes con el nivel estimado de ingresos totales (tributarios, no tributarios, de capital, deuda pública y uso de depósitos del gobierno en el banco central). Al final del primer semestre se realizan las primeras negociaciones para realizar ajustes y tomas de decisiones en materia de política fiscal para el año siguiente, a través de la priorización, medidas de política tributaria o el mayor endeudamiento público para incrementar la asignación del gasto.

Una vez aprobados los techos globales comienza la etapa de programación institucional, coordinándose a nivel técnico la programación presupuestaria entre el Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin) y las entidades del gobierno central y local. A más tardar el día 15 de junio de cada año, las unidades de administración financiera (UDAF) de cada institución

presentan al MinFin sus anteproyectos de presupuesto institucional. El presupuesto de egresos se estructurará distinguiendo los gastos de administración, recursos humanos, inversión física y financiera y deuda pública. La DTP del MinFin integra y revisa la consistencia técnica especificada previamente.

Además de la programación del presupuesto institucional, se preparan las disposiciones generales, reflejadas en artículos con vigencia de un año y restringidas al ejercicio fiscal en cuestión. Se trata de un mecanismo que se utiliza para introducir mandatos legales de observancia general a fin de transparentar la ejecución o evitar transferencias entre programas, por ejemplo.

Una vez finalizada la programación institucional, el proyecto se presenta ante el Gabinete Económico (GABECO) para su discusión, y posteriormente se eleva al Gabinete General.<sup>9</sup> En esta fase se presentan modificaciones al presupuesto que se enmarcan en las prioridades de gasto, las fuentes de financiamiento (ingresos o endeudamiento público) y las normas complementarias. Finalmente se procede a la búsqueda de las fuentes de financiamiento viable, tarea que suele recaer en el MinFin, entidad que se debate entre los intereses y las acciones políticas y la posición técnica u orientación de la disciplina fiscal.

## **1.2 Aprobación**

Esta fase comienza con la presentación del Organismo Ejecutivo al Legislativo de la iniciativa de ley anual del presupuesto de ingresos y egresos del Estado. Por mandato constitucional, el plazo del Ejecutivo para presentarlo ante el Congreso de la República es a más tardar el 2 de septiembre de cada año. El congreso podrá aprobar, modificar o rechazar a más tardar el 1 de diciembre del mismo año. En caso de que se agote el plazo límite establecido por la Constitución, vuelve a regir el presupuesto vigente en el ejercicio anterior, que puede ser modificado o ajustado por el Congreso a lo largo del año. La aprobación o no aprobación del presupuesto puede darse a través del proceso tradicional o bien de la declaratoria de urgencia nacional (ambos procesos se detallan a continuación).

Luego de que se conoce en el Pleno la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, el primer paso es decidir si el Congreso la aprueba mediante la declaratoria de urgencia nacional, con mayoría calificada (es decir, con votos favorables de por lo menos las dos terceras partes

---

<sup>9</sup> El GABECO está compuesto por las siguientes instituciones: MINFIN, Ministerio de Economía, SEGEPLAN, Ministerio de Agricultura, BANGUAT y SAT.

del total de diputados),<sup>10</sup> o si la traslada a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) para su análisis. La Comisión está integrada por un máximo de 21 diputados,<sup>11</sup> y se convierte en el epicentro de las negociaciones políticas en torno al presupuesto. Pasado un período de análisis, la CFPM emite un dictamen favorable o no favorable respecto de la iniciativa de ley. Es importante mencionar la debilidad técnica en el Congreso, lo que implica que los dictámenes a favor o en contra son producto de negociaciones dentro del Congreso. Según la legislación vigente, la CFPM (al igual que el resto de las comisiones de trabajo del Congreso), puede emitir un dictamen favorable pero con modificaciones a la iniciativa de ley del presupuesto, sin restricción alguna. Esta facultad de la CFPM para modificar el presupuesto de forma total o parcial supone una cuota de poder relativamente alta, lo que explica que el Pleno del Congreso le haya autorizado a esta comisión el máximo extraordinario de 21 diputados integrantes.

En la actualidad, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso (CFPM) no ha desarrollado los arreglos institucionales con el MINFIN, a fin de tener acceso a información fiscal que le permita evaluar con mayor detalle la iniciativa de ley del presupuesto. Aun así, emite el dictamen correspondiente; sin embargo, es importante enfatizar que la decisión final sobre el presupuesto tiende a estar influenciada por negociaciones políticas.

Como se verá en la tercera sección, la magnitud, el momento y la naturaleza de las modificaciones cambia año tras año, en función de factores políticos y coyunturales. Por ejemplo, algunos años la CFPM ha modificado las partidas presupuestarias pero no el techo presupuestario, mientras que otros ha cambiado incluso el techo presupuestario y las fuentes de financiamiento.

Una vez emitido el dictamen favorable de la comisión, el Pleno es llamado a sesión, donde se presentará el dictamen y se someterá a discusión en tres debates. En el último, se llevará a cabo la votación para que se continúe con la discusión de la ley por artículos o incisos. La aprobación en tres lecturas requiere mayoría simple (la mitad más uno del total de diputados),<sup>12</sup> mientras que si se votase en contra o no se llegase a consenso, se desecha el proyecto de ley y se aplica la norma constitucional que avala la vigencia del presupuesto del año anterior.

---

<sup>10</sup> En la actualidad, la mayoría calificada corresponde a 105 votos favorables del total de 158 diputados. Los presupuestos de 2005, 2008 y 2012 fueron aprobados mediante la declaratoria de urgencia nacional con mayoría calificada.

<sup>11</sup> El tercer párrafo del artículo 29 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que las comisiones de trabajo pueden tener hasta un máximo de 15 de integrantes y, con autorización extraordinaria del Pleno del Congreso, hasta un máximo de 21 (el caso de la CFPM). La ley establece además que las comisiones deberán tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo de los partidos políticos (que hayan participado en la elección anterior, excluidos los diputados independientes), que así lo requieran y así lo propongan, hasta por un cupo proporcional al número de diputados representados por ese partido político en el Pleno del Congreso.

<sup>12</sup> En la actualidad, 80 de un total de 158 diputados.

Durante la discusión por artículos, los diputados pueden proponer al Pleno enmiendas al dictamen favorable, cuya aprobación requiere del voto favorable del Pleno. A esta altura, las posibilidades de cambio se reducen de manera sustancial, y el juego político prácticamente se torna dicotómico: aprobar o improbar, más que modificar. Esto se debe a que las disposiciones legales que regulan el régimen interior del Congreso establecen un límite en cuanto a las enmiendas de fondo que el Pleno puede aprobar de hasta 30% del número total de artículos del proyecto original, excepto que la comisión dictaminadora del proyecto las haga propias, en cuyo caso pasan a formar parte del dictamen original. Si el número de enmiendas propuestas excede este límite, el Pleno puede enviar la iniciativa de vuelta a la comisión.

Una vez aprobadas las enmiendas, se da una nueva lectura, en la que pueden realizarse objeciones y observaciones a la redacción, pero no cambios de fondo. Una vez finalizada la discusión, se lleva a cabo la votación final, quedando aprobado el texto del decreto de ley para pasar así a la revisión de estilo y aprobación final. Cuando vence el plazo de los legisladores para realizar observaciones, el decreto se envía al Organismo Ejecutivo para su sanción y publicación.

### **1.3 Ejecución y control**

El proceso de ejecución presupuestaria a nivel formal está regulado por las normas que se utilizan para la formulación del presupuesto, con arreglo a la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta ley permite que durante la ejecución del presupuesto se realicen ajustes en la asignación de recursos a las diferentes actividades u obras que integran cada programa del presupuesto. Existen, sin embargo, algunas restricciones; por ejemplo, la prohibición de transferir fondos aprobados para inversión hacia gasto corriente y de modificar el techo presupuestario a menos que el Congreso lo apruebe. En los casos en que el Congreso no haya aprobado el presupuesto, en un primer orden las entidades contarán con un presupuesto desfinanciado, por lo que el MinFin tendrá que reordenar las fuentes de financiamiento de cada programa sobre la base de las prioridades establecidas en el presupuesto que el Congreso no aprobó.

Las modificaciones que se realizan dentro de una misma entidad son conocidas como intra-institucionales, y pueden realizarse en los diferentes niveles: entre renglones de gasto de una misma actividad o actividades de un mismo programa; entre subprogramas de un programa; entre proyectos de un mismo programa o diferente programa; entre programas; entre fuentes de financiamiento; y entre secretarías y otras entidades del Ejecutivo que, según el clasificador vigente, constituyen una sola entidad.

Por otro lado, están las modificaciones que afectan el monto del presupuesto entre entidades, comúnmente denominadas transferencias interinstitucionales. Para autorizarlas, se emite un acuerdo gubernativo validado con las firmas del Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas y los titulares de las instituciones que solicitaron la transferencia. Dentro de esta gama de posibilidades de ajuste también están las que derivan de la ampliación o disminución presupuestaria de los ministerios y las secretarías, que también requieren acuerdos gubernativos. Si las modificaciones presupuestarias mencionadas exceden el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso, entonces se requiere aprobación legislativa. En el caso de las entidades autónomas, las modificaciones se realizan de acuerdo con la normativa interna, mientras que en las municipalidades, la aprobación de las modificaciones al presupuesto está a cargo del Concejo Municipal.

La ejecución presupuestaria se materializa a través de un sistema de asignación de cuotas financieras que, de acuerdo con las normas y reglas presupuestarias, es responsabilidad del Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria (COPEP).<sup>13</sup> El COPEP se reúne periódicamente para analizar la percepción real de los ingresos en sus distintas fuentes y con base a ello determinar la prioridad de las operaciones de gasto, fijando luego el espacio o la disponibilidad financiera por institución, grupo de gasto y fuente de financiamiento. En general, las cuotas se asignan de forma cuatrimestral, aunque según la situación de liquidez del gobierno pueden fijarse para períodos más cortos.

El proceso del COPEP es de tipo “suma cero”, pues el COPEP avala dichos aumentos de cuota sustrayendo espacio financiero de otras unidades ejecutoras con bajo nivel de ejecución. En algunos casos, los ministerios o unidades ejecutoras ya tienen establecido un “trueque”. El aval del COPEP es sellado por un acuerdo gubernativo firmado por el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas y las instituciones que participan en el intercambio.

La ejecución presupuestaria en Guatemala está respaldada por diversos sistemas y herramientas informáticas: Sistema Integrado de Administración Financiera y Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG), Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (GUATECOMPRAS), Sistema de Nómina y Registro de Personal (GUATENOMINAS), Sistema de Gestión (SIGES) y Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE), entre otros. Paralelamente, la SEGEPLAN desarrolló el

---

<sup>13</sup> El COPEP es un cuerpo técnico del MinFin integrado por el Tesorero Nacional, el Viceministro de Hacienda Pública y los Directores Técnicos de Presupuesto, de Contabilidad del Estado, de Crédito Público y de Análisis Financiero. Su función principal es fijar las cuotas financieras para la ejecución presupuestaria. Las facultades del COPEP/MinFin están fundamentadas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un sistema especializado en el registro y seguimiento de los proyectos y las obras de inversión pública en infraestructura.

El SIAF se ha implementado en tres fases: gobierno central, entidades descentralizadas y entidades autónomas y descentralizadas (incluidas las municipalidades). En la actualidad, todas las municipalidades siguen los formatos del SIAF, y alrededor de 220 municipalidades están conectadas electrónicamente con el sistema, mientras que las entidades autónomas y descentralizadas todavía no se incorporan en su totalidad. A la fecha, continúa el acoplamiento del SIAF y el SNIP con otros sistemas, pero se han presentado dificultades en cuanto a la efectividad y el avance; entre ellas, el registro apropiado y completo de los avances de las obras de inversión pública y su vinculación con los flujos financieros.

Además de la ejecución directa, existen diversos mecanismos mediante los cuales se canaliza la ejecución presupuestaria en Guatemala; por ejemplo, la figura del fideicomiso. Surgió a raíz del terremoto de 1976 como un mecanismo ágil de ejecución del gasto público, y constituye una figura de derecho privado a la cual recurre el Estado. En la actualidad, existen 25 fideicomisos que reciben o han recibido fondos del presupuesto público. Sin embargo, existen muchos otros constituidos con fondos de los presupuestos de los gobiernos locales u otras entidades descentralizadas.

En un comienzo, los fideicomisos surgieron sin un marco legal que cumpliera con los estándares mínimos de transparencia del gasto, de forma tal que los fideicomisos estatales no registraban ni reportaban detalladamente la ejecución de los recursos del presupuesto que recibían. Así, las medidas orientadas a mitigar la falta de transparencia fueron legisladas en la Ley Orgánica del Presupuesto, en normas de la Contraloría de Estado, de forma tal que hoy en día se está avanzando para transparentar la ejecución de los fideicomisos.

Sin embargo, todavía persisten problemas en cuanto a la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones, especialmente respecto del destino de los recursos asignados y la modalidad en que se realizan las contrataciones y adquisiciones. Las principales entidades estatales que ejercen control y supervisión de los fideicomisos públicos del país son el MinFin, que supervisa por mandato legal las entidades que reciben o han recibido fondos públicos, y la Superintendencia de Bancos (SIB), que supervisa los bancos fiduciarios. De manera paralela, la Contraloría General de Cuentas (CGC) debe fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Otra forma de ejecución para realizar obras pequeñas o de infraestructura social es a través de la suscripción de convenios de organizaciones no gubernamentales (ONG). Por último, existe un tercer mecanismo paralelo de ejecución presupuestaria: el traslado de fondos

del presupuesto a organismos internacionales, a través de la suscripción de convenios con entidades del Estado.

#### **1.4 Evaluación**

Aun cuando la legislación vigente ordena y faculta a la SEGEPLAN y a la CGC a evaluar la calidad del gasto público, la evaluación es la fase del proceso presupuestario más débil y menos desarrollada en Guatemala, pues ninguna de las entidades posee la capacidad institucional para brindar seguimiento y evaluación efectivos. Si bien la CGC cuenta con facultades legales como ente fiscalizador y sancionador, se centra en fiscalizar los procedimientos a través de auditorías ex-post, dejando de lado el análisis y la evaluación de la calidad del gasto y su impacto. Por consiguiente, los resultados en materia de evaluación del presupuesto en este campo son insuficientes.

Por su parte, el MinFin ha realizado esfuerzos por introducir algunos avances en materia de evaluación a través del SIAF. Incluyen la introducción de algunos indicadores, y más recientemente en el proyecto de presupuesto de 2012, medidas específicas para adoptar de manera gradual un enfoque de presupuesto por resultados. No obstante estos esfuerzos, los resultados son aún incipientes y Guatemala sigue sin contar con un sistema de evaluación del gasto público completo y efectivo.

## **2. Indicadores de desempeño del proceso presupuestario**

El marco institucional en que se planea, aprueba, ejecuta y controla el presupuesto es un factor clave que incide en el desempeño fiscal, en sus varias dimensiones (Alesina y Perotti, 1995; Alesina et al., 1999). Si bien buena parte de la literatura que analiza la función de las instituciones presupuestarias se ha concentrado casi exclusivamente en las dimensiones de la solvencia o la sostenibilidad fiscal —señalando aquellos factores político-institucionales que inciden en la disciplina fiscal agregada—, el proceso presupuestario tiene el potencial de afectar otras dimensiones del desempeño fiscal, tales como la eficiencia del gasto público (Shick, 1998; Hallerberg et al., 2010).

En primer lugar, en la medida en que el presupuesto refleja la priorización de ciertas políticas públicas sobre otras, el proceso presupuestario impacta sobre la eficiencia asignativa del gasto. Sin embargo, la capacidad de asignar los recursos públicos a las necesidades más importantes puede verse negativamente afectada cuando una parte importante del presupuesto se encuentra predeterminada por leyes, mandatos constitucionales o la propia naturaleza del

gasto. Por lo tanto, el grado de rigidez del presupuesto es un primer elemento a considerar en el análisis.

En segundo lugar, la eficiencia técnica del gasto (relación entre los insumos y los productos y/o resultados que el gasto público contribuye a generar) puede verse parcialmente afectada por el grado de previsibilidad en la disponibilidad de fondos de las unidades ejecutoras del gasto. En la medida en que el proceso presupuestario genera un desembolso de los fondos públicos altamente volátil —producto de cambios discrecionales de partidas durante el ejercicio fiscal—, se generan dificultades en la capacidad de los administradores para ejecutar sus programas. Como consecuencia, se esperaría que el grado de sub-ejecución del gasto también se vea afectado por la volatilidad.

Con el objetivo de evaluar la gestión presupuestaria en Guatemala, a continuación se presentan algunos indicadores que permiten medir la rigidez, la previsibilidad y el nivel de eficiencia en la ejecución de los recursos públicos, utilizando datos desagregados de la ejecución presupuestaria del gobierno central en el período 2000-12.

*Grado de rigidez:* si bien existen algunas metodologías estándar ex-post para la medición del grado de rigidez del gasto, el fenómeno se estudia utilizando un criterio ex-ante; es decir, poniendo foco en la medida en que los diferentes componentes del gasto se encuentran predeterminados por algún tipo de legislación, o por la propia naturaleza del gasto (servicios de la deuda, remuneraciones, pensiones, etc.), destacando su peso dentro del gasto total.<sup>14</sup>

*Grado de previsibilidad:* el análisis se hace en dos dimensiones, la volatilidad y los cambios en la composición del presupuesto. En primer lugar, para cuantificar la volatilidad intra-anual de los niveles de gasto de las agencias, se analizan los cambios en el tamaño del presupuesto asignado a cada entidad según las distintas etapas del presupuesto. A su vez, la volatilidad interanual se cuantifica comparando la desviación del gasto devengado respecto de su tendencia, utilizando el filtro Hodrick-Prescott (HP).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Véase Echeverry et al. (2006), donde se presenta una discusión metodológica sobre la rigidez del gasto en América Latina.

<sup>15</sup> Utilizando un parámetro  $\lambda=6,25$ . El Banco Mundial utiliza una técnica similar en un trabajo reciente (2012) sobre marcos de gasto de mediano plazo.



Para cuantificar la magnitud relativa de los cambios en la composición del presupuesto que se introducen en las diferentes etapas del proceso presupuestario, se calculan los siguientes coeficientes por etapa, siguiendo el análisis comparativo de Hallerberg et al. (2010):

$$[1] \quad \text{Etapa 1: } C_{BL} = \frac{\sum_{i=1}^N |B_i - L_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

$$[2] \quad \text{Etapa 2: } C_{LV} = \frac{\sum_{i=1}^N |L_i - V_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

$$[3] \quad \text{Etapa 3: } C_{VD} = \frac{\sum_{i=1}^N |V_i - D_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

Donde:

$B_i$ : es la participación del ministerio  $i$  en el total del gasto presentado en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

$L_i$ : es la participación del ministerio  $i$  en el total del gasto aprobado en la Ley de Presupuesto.

$V_i$ : es la participación del ministerio  $i$  en el total del presupuesto vigente.

$D_i$ : es la participación del ministerio  $i$  en el total del gasto efectivamente ejecutado/devengado.

Un indicador complementario de cambio en la composición del gasto es el propuesto por la metodología PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) de los sistemas de gestión de las finanzas públicas. En particular, el indicador *desviaciones* del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado (ID-2) calcula una medida de varianza en la composición del gasto de la siguiente manera: para cada rubro del gasto, se calcula la desviación entre el gasto efectivo y el previsto en el presupuesto original, para luego agregar los valores absolutos de las desviaciones y expresarlos como porcentaje del gasto primario presupuestado agregado.

*Nivel de ejecución*: es la medida en que los gastos efectivamente realizados se ajustan a los planes originales. Para los efectos del estudio, este indicador constituye un acercamiento a la eficiencia en la ejecución y se mide por el siguiente índice:  $\text{Eficiencia} = (\text{Ejecución (devengado)} / \text{Presupuesto vigente})^{16}$ . Dicha medición se realiza a nivel de programas.

---

<sup>16</sup> El presupuesto vigente es el presupuesto que las entidades pueden efectivamente ejecutar, y es igual al presupuesto aprobado por el Congreso más las modificaciones realizadas en el transcurso del ejercicio, que pueden ser ampliaciones o reducciones.

### **3. Debilidades del proceso presupuestario: resultados 2000-12**

#### **3.1 Rigidez del gasto público**

¿Cuáles son los componentes no flexibles del gasto en Guatemala? Un primer compromiso u obligación lo establece la Constitución de la República, que ordena un destino específico para el 20% de los ingresos ordinarios del Estado, divididos entre las municipalidades (10%), la Universidad San Carlos (5%), los deportes (3%) y el Organismo Judicial (2%). Como puede observarse, los objetivos de esta distribución son precisamente el fomento y fortalecimiento del desarrollo local, la educación, la cultura y la administración de justicia.

En el mismo orden, cinco puntos de la recaudación del IVA tienen un destino específico (3,5% para el financiamiento de la paz y el desarrollo, y 1,5% para el gasto social en programas y proyectos de seguridad alimentaria, educación y seguridad). El origen de la distribución se encuentra en los compromisos de los Acuerdos de Paz suscritos por el gobierno y las fuerzas insurgentes entre 1991 y 1996, especialmente el de aumentar el gasto público social a fin de reducir los déficits sociales persistentes luego del conflicto armado. A las dos listas anteriores se suman los aportes de recursos establecidos legalmente para un conjunto de entidades públicas y una serie de requisitos y compromisos ineludibles, tales como las remuneraciones, las prestaciones a clases pasivas (jubilaciones y pensiones), el servicio de la deuda, así como los ingresos propios de las entidades, que tienen la calidad de fondos privativos y no son ingresados al fondo común.<sup>17</sup> El peso de las rigideces dentro del presupuesto se muestra en el cuadro 1 respecto de los últimos tres ejercicios fiscales.

---

<sup>17</sup> Un concepto adicional que constituye una inflexibilidad presupuestaria es la restitución de las deficiencias netas del BANGUAT que el gobierno central debe restituírle en calidad de costo de ejecución de la política monetaria, cambiaria y crediticia, situación prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica del BANGUAT. Sin embargo, este concepto solo se presenta cuando el BANGUAT no dispone de suficientes recursos en su reserva general. En la última década, esta situación se ha dado en siete ejercicios, donde las deficiencias netas totalizaron Q5.162,9 millones (US\$661,9 millones), habiendo desembolsado el gobierno, hasta la fecha, un total de Q3.446,5 millones (US\$440 millones).

**Cuadro 1. Rigideces presupuestarias 2011-13**

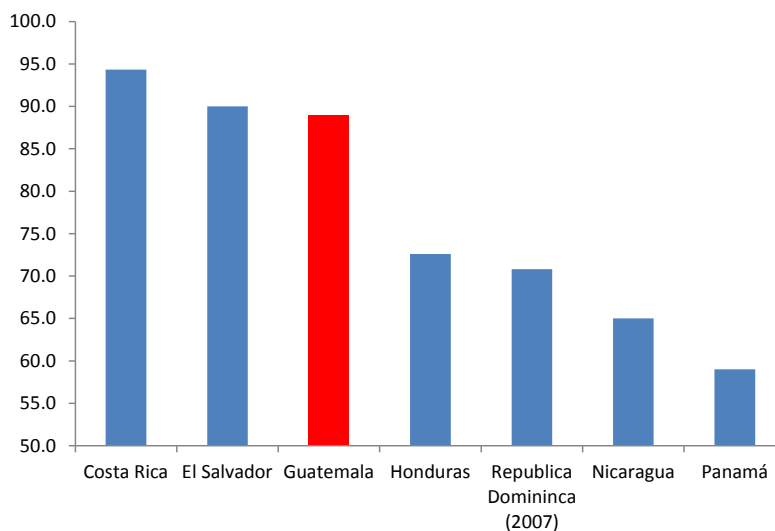
Rubro	Ejecutado 2011		Presupuesto 2012		Presupuesto 2013	
	Mills. Q	% de total	Mills. Q	% de total	Mills. Q	% de total
Remuneraciones	12,692.0	22.8	12,683.9	21.3	14,267.9	21.3
Deuda Pública	7,582.0	13.6	8,346.1	14.0	10,114.8	15.1
Aportes Institucionales	5,834.8	10.5	5,045.9	8.5	5,492.8	8.2
Municipalidades	4,772.7	8.6	5,546.3	9.3	6,162.7	9.2
Otros destinos específicos	4,535.0	8.2	8,254.6	13.9	9,712.9	14.5
Clases pasivas e IGSS	3,334.5	6.0	3,909.7	6.6	4,689.0	7.0
IVA-Paz	2,998.4	5.4	4,131.5	6.9	4,622.0	6.9
Aportes Constitucionales	2,581.1	4.6	3,054.3	5.1	3,282.3	4.9
Consejos Depart. de Desarrollo	1,917.1	3.4	1,972.1	3.3	2,009.6	3.0
Bonos de Reconstrucción	1,378.1	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Subtotal rigideces</b>	<b>47,625.6</b>	<b>85.6</b>	<b>52,944.4</b>	<b>88.9</b>	<b>60,353.8</b>	<b>90.1</b>
Gasto no rígido	7,991.4	14.4	6,602.9	11.1	6,631.6	9.9
<b>Total</b>	<b>55,617.1</b>	<b>100.0</b>	<b>59,547.3</b>	<b>100.0</b>	<b>66,985.4</b>	<b>100.0</b>
<b>Rigideces como % del PIB</b>	<b>13.0</b>		<b>13.4</b>		<b>14.2</b>	

Fuente: MINFIN

Un aspecto que merece especial atención es el aumento del peso de las rigideces dentro del gasto total en los últimos años. Esto ha reducido cada vez más el espacio fiscal disponible y a la larga, ante situaciones que ameritan realizar gastos extraordinarios (desastres naturales) o impactos de shocks externos, podría traer como consecuencia mayores déficits, tal como sucedió en 2009 y 2010. Los cuadros A1 y A2 del anexo muestran un detalle completo de las rigideces existentes a la fecha.

Utilizando información lo más actualizada posible para una muestra de países de Centroamérica más la República Dominicana, el gráfico 2 permite colocar las cifras de Guatemala en perspectiva comparada. Junto con Costa Rica y El Salvador, el gasto público es de los más rígidos de la muestra, si se toman como componentes centrales del gasto rígido las remuneraciones, el servicio de la deuda y los destinos específicos/transferencias sobre gasto pre-comprometido, cuyo peso varía según el país.

**Gráfico 2. Rigidez presupuestaria en perspectiva comparada (gasto rígido como porcentaje del presupuesto del gobierno central, 2012)**



Fuente: BID-CID (Departamento de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana).

### **3.2 Previsibilidad del presupuesto**

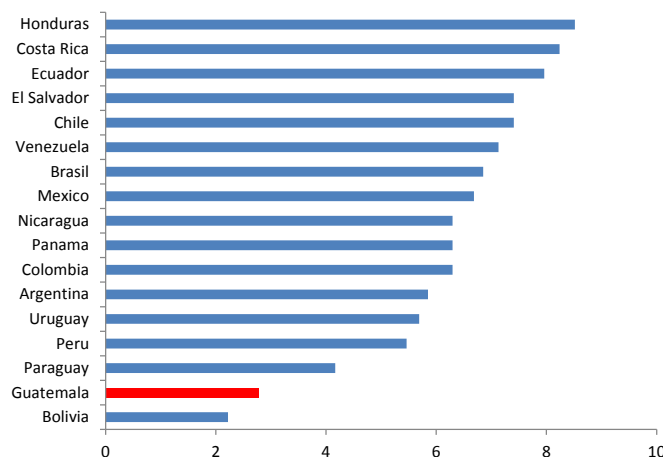
El análisis de las modificaciones en los niveles globales y la composición del gasto —según ministerio y programa— que se producen durante las distintas fases del proceso presupuestario permiten dar cuenta de la previsibilidad del presupuesto. Utilizando información sobre el tamaño y la composición de los presupuestos del período 2000-12 en sus distintas etapas y niveles, se observa que el proceso presupuestario de Guatemala presenta una marcada ausencia de previsibilidad, producto de los cambios discrecionales que ocurren en distintos momentos del proceso.

#### **a) Modificaciones del Congreso al presupuesto durante el proceso de aprobación**

A diferencia de buena parte de los sistemas presidencialistas de la región donde el Congreso se encuentra limitado en términos de sus prerrogativas presupuestarias, las instituciones presupuestarias en Guatemala dotan al Congreso de facultades para modificar el tamaño y la composición del gasto y la identificación de fuentes de financiamiento. Por ejemplo, los estudios comparativos muestran que la jerarquía de centralización presupuestaria es relativamente baja en Guatemala, lo que sugiere un proceso en el cual el Poder Ejecutivo

pierde poder respecto del Congreso en la etapa de aprobación del presupuesto (Alesina et al., 1999; Filc y Scartascini, 2007).<sup>18</sup> De hecho, de una muestra de 17 países de la región, solo en Bolivia las prerrogativas del Poder Ejecutivo en materia de control presupuestario son menores que en Guatemala (gráfico 3).

**Gráfico 3. Nivel de jerarquía o centralización presupuestaria en América Latina (década de 2000)**



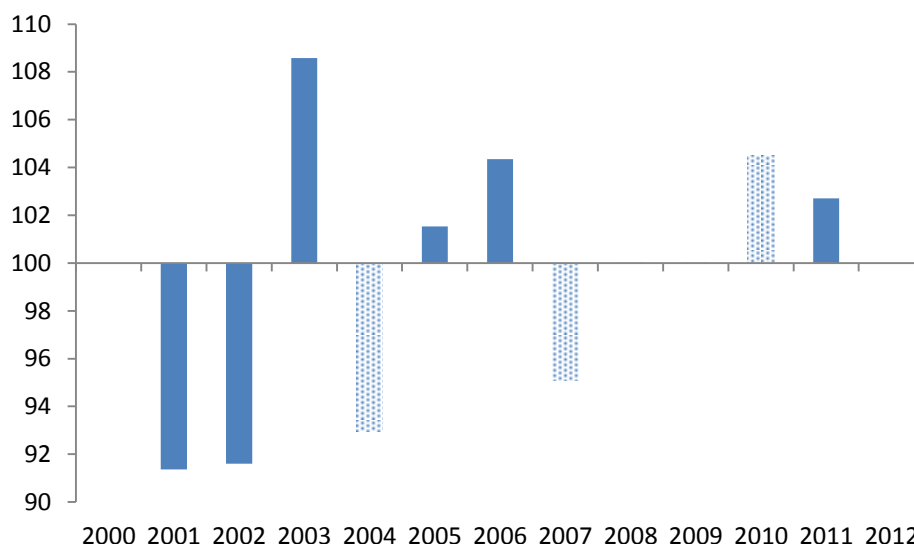
Fuente: Filc y Scartascini (2007).

En la práctica, el Congreso utiliza estas prerrogativas para modificar el proyecto de presupuesto, tanto en su tamaño como composición. Por ejemplo, durante los últimos 13 ejercicios fiscales, el techo presupuestario se modificó en seis oportunidades en la etapa de aprobación (se aumentó en cuatro y se redujo en dos oportunidades).<sup>19</sup> Dichas modificaciones han sido importantes: en el comienzo de la década estuvieron cerca del 10% del proyecto de ley presentado, aunque se han reducido con el transcurso del tiempo (gráfico 4).

<sup>18</sup> Específicamente, el grado de jerarquía o centralización de las instituciones presupuestarias se mide a través de las prerrogativas de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la etapa de aprobación del presupuesto: la centralización es mayor (menor) cuanto mayor sea el poder de agenda y veto del Poder Ejecutivo (Legislativo), y si el Ministerio de Hacienda tiende a dominar el proceso de preparación respecto de los demás ministerios de gasto. Existe una amplia literatura sobre la relación entre la jerarquía presupuestaria y el desempeño fiscal: véase el trabajo seminal de von Hagen (1991), y los de Alesina y Perotti (1994 y 1995), von Hagen y Harden (1995), y Alesina et al. (1999), entre otros.

<sup>19</sup> En tres oportunidades (2004, 2007 y 2010), el Congreso no aprobó el presupuesto durante el período de análisis. En esos casos, el presupuesto vigente del año anterior se utiliza como numerador. Por ese motivo, las barras para dichos años están marcadas de otro color en el gráfico 4.

**Gráfico 4. Ley de Presupuesto como porcentaje de la propuesta (Aprobado/Proyecto)**

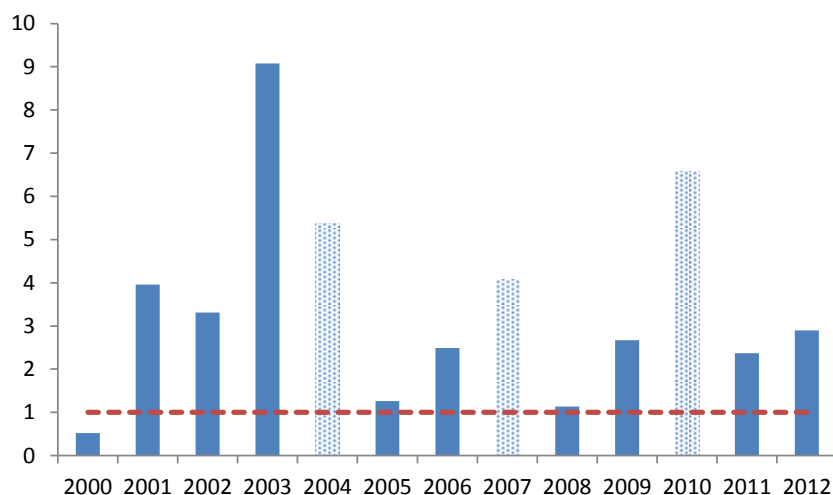


En términos de cambios en la composición del presupuesto, el Congreso ha reasignado un promedio del 3% del presupuesto durante el período 2000-12. Como muestra el gráfico 5, salvo raras excepciones (año 2000), los cambios en la asignación de gasto están por encima del promedio (línea punteada, 1%) observado en seis países de la región para los cuales existen datos (Hallerberg et al., 2010).<sup>20</sup> A diferencia de estos países, el Congreso de Guatemala juega un papel muy activo en la etapa de aprobación del presupuesto (etapa 1). Este resultado se explica en parte por las propias instituciones presupuestarias con jerarquía limitada, pero también por la dinámica del sistema de partidos, ya que, como consecuencia de la excesiva fragmentación, la alta volatilidad electoral y la práctica común del “transfuguismo”, el partido de gobierno rara vez cuenta con mayoría legislativa propia, ya sea en la comisión clave que determina las modificaciones dentro del Congreso (CFPM) o en el Pleno (cuadro A3 y gráfico A1 del anexo).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>21</sup> El número efectivo de partidos en Guatemala se duplicó en el período de análisis, colocando el nivel de fragmentación legislativa entre los más altos de la región de Centroamérica (Schneider, 2012); el nivel de volatilidad electoral ha permanecido en el rango del 25-30%, uno de los índices más altos de América Latina (Payne et al., 2006). A su vez, entre 2000 y 2009, un promedio de 25% de los legisladores cambió de partido (Fortín, 2010). Véase el gráfico A2 del anexo.

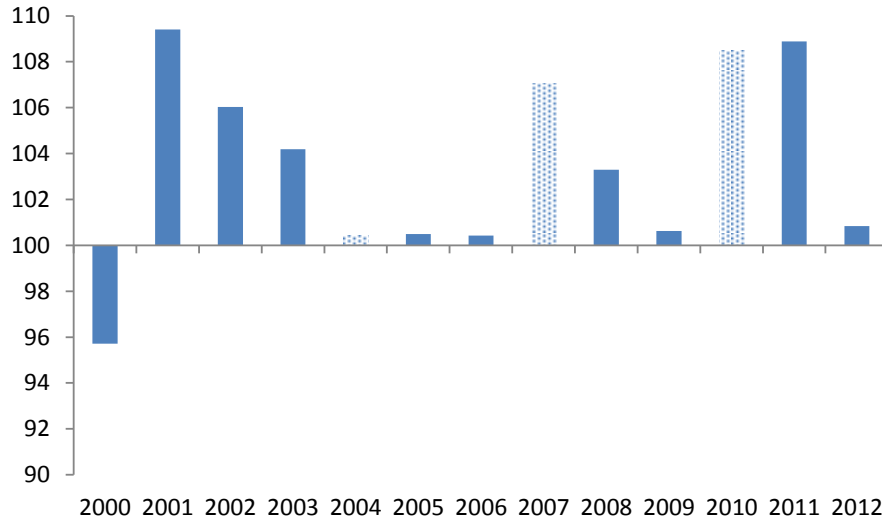
**Gráfico 5. Cambios en la composición del presupuesto (etapa 1) como porcentaje del presupuesto**



b) Modificaciones del Ejecutivo al presupuesto durante la ejecución presupuestaria

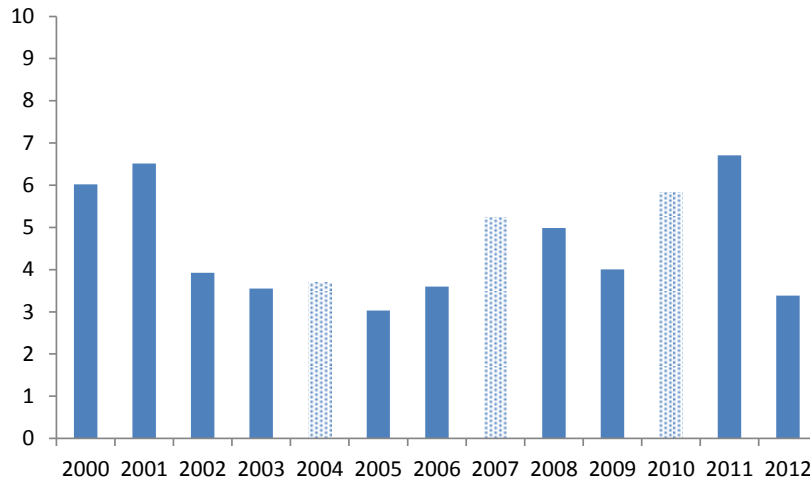
El Congreso no es el único actor que introduce cambios al presupuesto. En el Artículo 32, la Ley de Presupuesto permite que el Ejecutivo modifique el presupuesto durante el año a través de decretos gubernativos; por lo tanto, en el período estudiado, las modificaciones que se realizan durante la ejecución presupuestaria son más significativas que las introducidas en la etapa de aprobación. En solo una oportunidad las modificaciones dieron como resultado un presupuesto menor al aprobado originalmente, y en consecuencia el presupuesto vigente fue en promedio 3% mayor al que estipula la Ley de Presupuesto. Esta cifra en algunos casos asciende a 10% (gráfico 6).

**Gráfico 6. Presupuesto vigente como porcentaje de la Ley de Presupuesto**



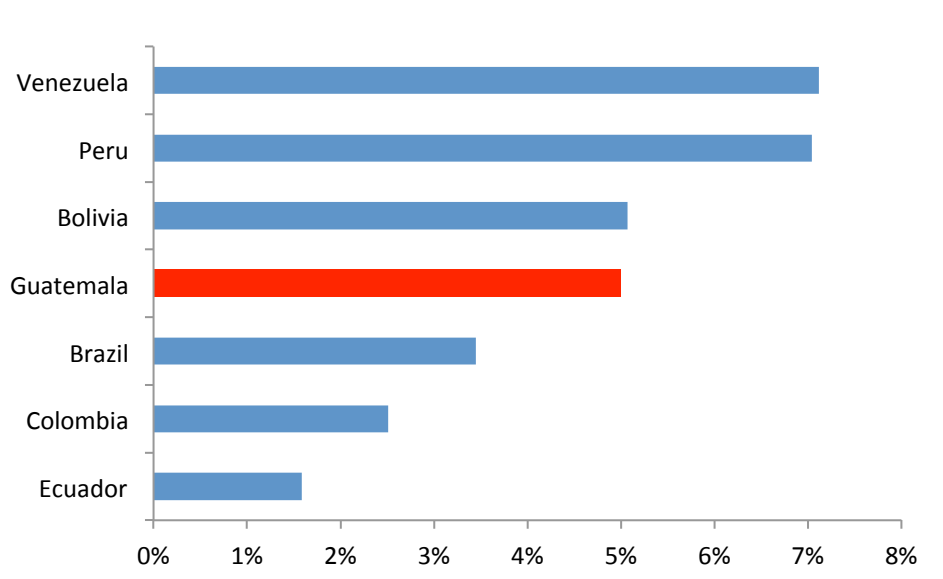
A su vez, las modificaciones en la composición del gasto durante la etapa 2 ascendieron a un promedio de 5% del presupuesto durante el período de análisis (gráfico 7), y si bien dicho valor promedio no se encuentra entre los más altos de la región (gráfico 8), la cifra se corresponde con la de Bolivia, un caso destacado en la literatura por los problemas de imprevisibilidad del proceso presupuestario (Stein y Scartascini, 2004).

**Gráfico 7. Cambios en la composición del presupuesto (etapa 2) como porcentaje del presupuesto**





**Gráfico 8. Cambios en la composición del presupuesto en América Latina (etapa 2) como porcentaje del presupuesto**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Hallerberg et al. (2010).

Los cambios introducidos en esta etapa afectan de manera desigual a los ministerios. El cuadro 2 presenta información sobre los ministerios “ganadores y perdedores” en 2011. Como se observa en la columna 8 (etapa 3), mientras algunos ministerios se beneficiaron con aumentos (que oscilan entre el 1% y el 90%), otros sufrieron recortes (de hasta un 13%) durante la etapa de implementación del presupuesto.

**Cuadro 2. Evolución del presupuesto por ministerio, según etapa (2011)**

Ministerio	Tamaño de presupuesto según etapa				etapa 1	etapa 2	etapa 3
	A. Proyecto	B. Aprobado	C. Vigente	D. Devengado	%	%	%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	191.5	184.5	231	206	-3.7	25.2	-10.8
RELACIONES EXTERIORES	306.9	278.4	302	299	-9.3	8.5	-1.0
GOBERNACIÓN	3250.7	3274.7	3160	2970	0.7	-3.5	-6.0
DEFENSA NACIONAL	1382.4	1554.9	1540	1540	12.5	-1.0	0.0
FINANZAS PÚBLICAS	330.7	309.1	271	234	-6.5	-12.3	-13.7
EDUCACIÓN	9165.8	9323.2	10300	9960	1.7	10.5	-3.3
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	3591.7	3929.6	4450	3980	9.4	13.2	-10.6
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	598.1	594.1	591	577	-0.7	-0.5	-2.4
ECONOMÍA	339.2	275.3	257	224	-18.8	-6.6	-12.8
AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	1000	631.4	820	786	-36.9	29.9	-4.1
COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	3577.3	4359.1	8180	6930	21.9	87.7	-15.3
ENERGÍA Y MINAS	121.1	99.9	87.1	70.7	-17.5	-12.8	-18.8
CULTURA Y DEPORTES	421.2	355.8	355	313	-15.5	-0.2	-11.8
SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO	2563	2190.3	2440	1990	-14.5	11.4	-18.4
AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	154.8	139.2	153	134	-10.1	9.9	-12.4
OBLIGACIONES DEL ESTADO A CARGO DEL TESORO	17552.2	18083.1	18200	17800	3.0	0.6	-2.2
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	8357.3	8753.7	7830	7580	4.7	-10.6	-3.2
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)	54.6	54.6	57.8	56.2	0.0	5.9	-2.8

\*etapa 1: B-A/A; etapa 2: C-B/B, etapa 3: D-C/C

La magnitud y el volumen de las modificaciones conducen a una desvinculación de la ejecución de los recursos del presupuesto aprobado por el Congreso, pues a las transferencias interinstitucionales (INTER) mostradas en el cuadro 2 se suman las que se realizan dentro del presupuesto de una misma entidad (INTRA) y que son aprobadas por acuerdos o resoluciones ministeriales. La evaluación PEFA llevada a cabo a principios de 2013 aborda dicha práctica como una debilidad del proceso presupuestario que distorsiona la ejecución. El cuadro 3 muestra el detalle de las modificaciones realizadas.

**Cuadro 3. Modificaciones presupuestarias en la etapa de ejecución**

Ejercicio	Transferencias "INTER"		Transferencias "INTRA"	
	Cantidad	Mills. Q.	Cantidad	Mills. Q.
2004	398	6,647.1	6,952	18,723.2
2005	240	8,349.7	8,792	17,591.5
2006	412	6,927.2	10,291	18,259.1
2007	459	10,439.7	10,546	25,913.9
2008	558	11,974.9	11,534	29,115.5
2009	1,482	24,745.4	14,410	43,550.3
2010	355	21,595.7	14,538	81,701.0
2011	282	5,100.7	10,378	41,162.2

Fuente: Informe PEFA 2013, con base al SICOIN/MINFIN.

De manera particular, una de las entidades con mayor número de modificaciones es el Ministerio de Comunicaciones, en 2011 registró 4.699 anotaciones contables de transferencias entre programas, proyectos y actividades de la misma institución (transferencias "INTRA"), por un total de Q4.394,5 millones; es decir, la rotación de recursos dentro de la entidad alcanzó más del 50% del presupuesto vigente para dicho ejercicio (Q8.184,8 millones) y más del 100% del presupuesto aprobado por el Congreso.

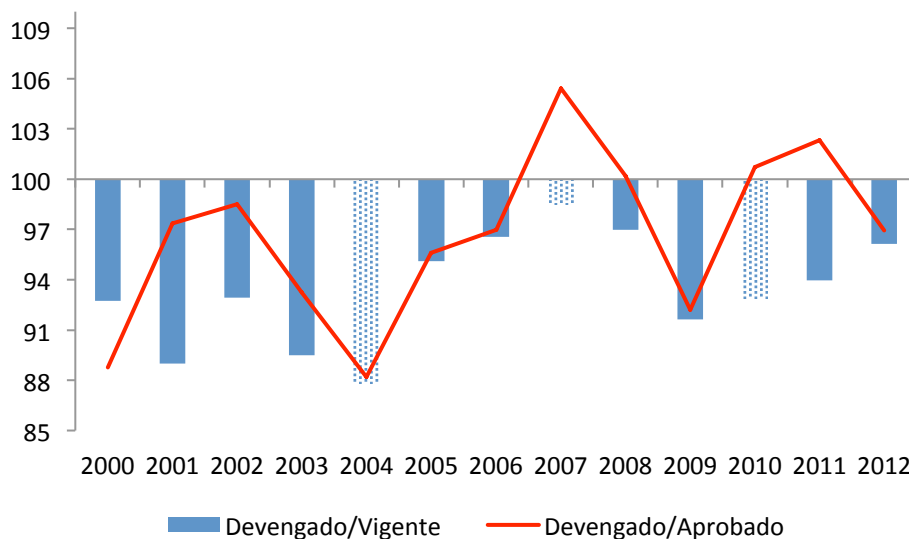
Si bien la capacidad del Ejecutivo para retomar el control sobre la ejecución del presupuesto mediante transferencias presupuestarias intrainstitucionales e interinstitucionales podría justificarse por la exposición del país a choques que requieren ajustes presupuestarios (por ejemplo, desastres naturales), en la práctica se observan cambios independientemente de la ocurrencia de eventos adversos, lo que sugiere cierta recurrencia del fenómeno. Esta práctica, además de desvincular el presupuesto aprobado con la ejecución real, socava la capacidad administrativa de las entidades, ya que es necesario elaborar, revisar, autorizar, circular y registrar cada uno de los acuerdos gubernativos y los acuerdos o resoluciones ministeriales que contienen los movimientos de recursos.

c) Ejecución de los recursos: etapa "efectivamente devengado vs. presupuesto vigente"

Muchos de los cambios que sufre el presupuesto durante el año no terminan de ejecutarse. Para el período 2000-12, el presupuesto devengado fue en promedio 7% menor que el presupuesto modificado. De hecho, los recortes en esta instancia han llevado a que el presupuesto ejecutado sea incluso un 4% menor que el presupuesto aprobado originalmente (gráfico 9). Es interesante notar la procedencia "real" de la modificación; el pedido de

transferencia puede originarse en distintos actores: las autoridades de la entidad receptora o la entidad otorgante, la Presidencia o Vicepresidencia de la República, y los diputados del Congreso, entre otros. En la práctica, dependiendo del origen, algunas modificaciones se autorizan mediante acuerdo gubernativo o resolución a tal efecto, pero no se llega a realizar el desembolso correspondiente.

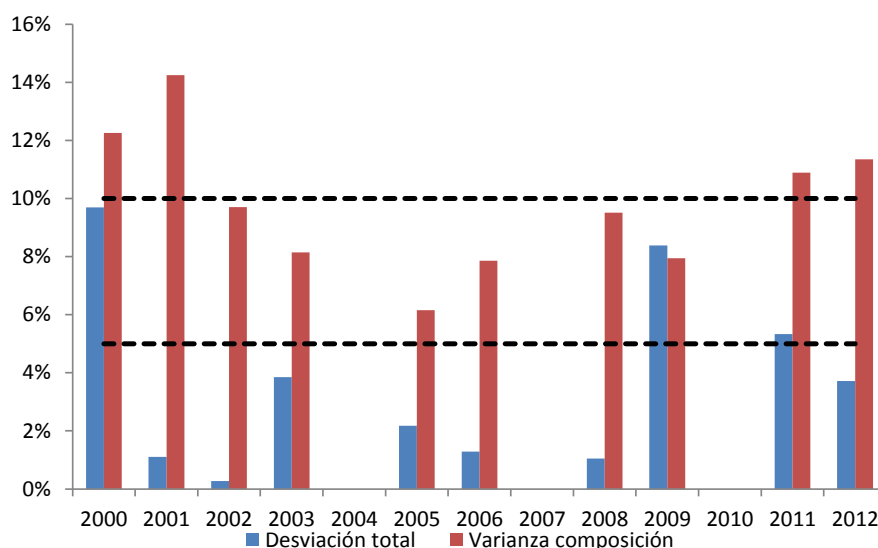
**Gráfico 9. Gasto devengado como porcentaje del presupuesto vigente y aprobado**



En cuanto a los cambios en la composición del gasto durante la ejecución, utilizando la metodología PEFA se ha comparado la composición del presupuesto original con el gasto efectivo (devengado) a nivel de ministerios en los últimos 13 años.<sup>22</sup> Como se puede observar en el gráfico 10, los valores de Guatemala en el indicador *varianza composición* siempre están por debajo de las mejores prácticas internacionales (marcadas con una línea horizontal, y que representan un desvío inferior al 5% o calificación “A”), y en el último tiempo muestran signos de deterioro (con desvíos superiores al 10%, o calificación “B”).

<sup>22</sup> En las evaluaciones PEFA, la metodología señala que se deben tomar los últimos tres años ejecutados. En el caso de Guatemala, la última evaluación fue realizada a principios de 2013, para los ejercicios 2009-11.

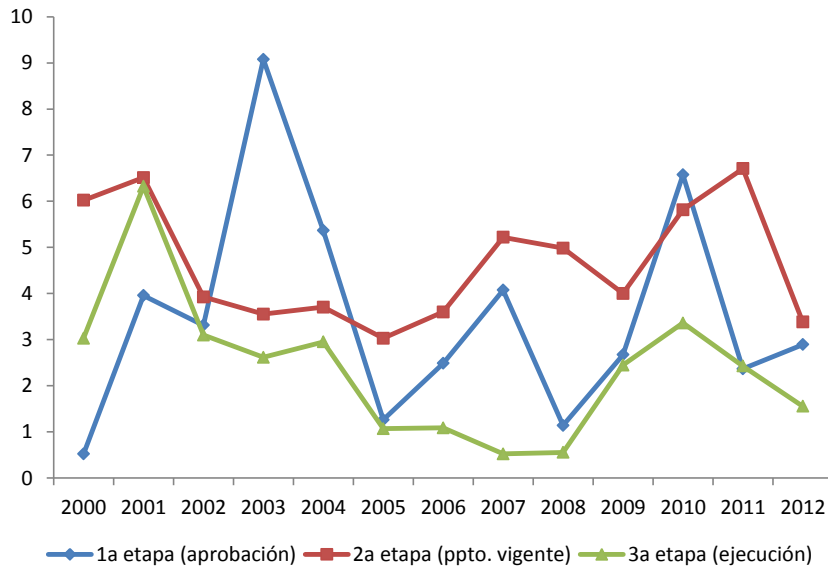
**Gráfico 10. Desviaciones del gasto efectivo en comparación con el presupuesto original aprobado (porcentaje)**



A modo de resumen, el gráfico 11 permite comparar las etapas donde el presupuesto es modificado con mayor intensidad. Tal como se señaló, el Poder Legislativo de Guatemala tiene un peso significativo en la composición del presupuesto, ya que, de acuerdo con el coeficiente de magnitud relativa de cambios, el Congreso ha reasignado un promedio de 3% del presupuesto durante el período 2000-2012. Este resultado es consistente con el marco institucional del presupuesto que otorga prerrogativas importantes al Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo. No obstante el papel protagónico del Congreso en la etapa de aprobación, al igual que en otros países de la región la mayoría de los cambios que sufre el presupuesto se dan en la etapa de ejecución, precisamente cuando el Ejecutivo tiene mayor injerencia y el rol del Congreso es menor.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Véanse los capítulos por país en Hallerberg et al. (2010).

**Gráfico 11. Dinámica del proceso presupuestario en Guatemala: cambios en la composición del presupuesto (porcentaje)**



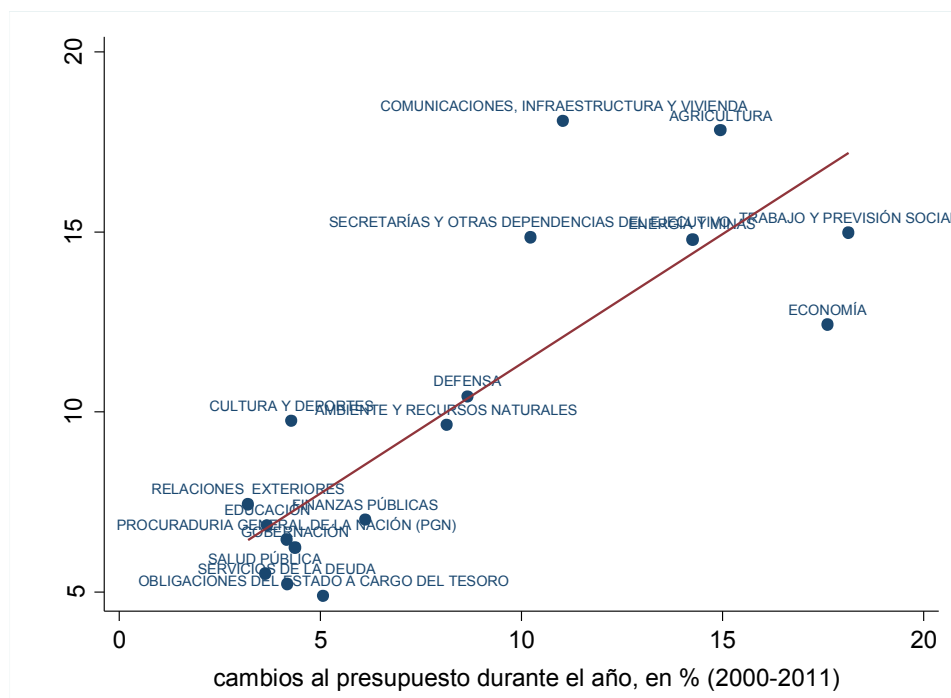
### 3.3 Algunas consecuencias de la imprevisibilidad presupuestaria: volatilidad del gasto y subejecución de programas

#### a) Volatilidad del gasto público

Como se ha demostrado, el presupuesto de las entidades del gobierno central sufre cambios frecuentes durante un mismo ejercicio fiscal. Esta situación está relacionada con el nivel de volatilidad del gasto a través del tiempo, es decir, aquellas entidades que sufren mayores cambios en un mismo ejercicio son las que ofrecen mayor volatilidad del gasto interanual: el gasto es casi tres veces más volátil para aquellos ministerios donde los cambios al presupuesto son del 15% o más durante un ejercicio (gráfico 12).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Como se destaca en la sección 2, la volatilidad a través del tiempo se mide utilizando el promedio del desvío del gasto ejecutado respecto de su tendencia, para el período 2000-11 (véase el gráfico A3 que muestra un ejemplo en tres ministerios). Los cambios al presupuesto durante el año reflejan el promedio de los cambios (en valores absolutos) que sufren los tamaños de los presupuestos ministeriales durante las tres etapas del proceso: aprobación, modificación y ejecución.

**Gráfico 12. Imprevisibilidad presupuestaria y volatilidad del gasto (2000-11)**



**b) Ejecución de programas**

Además de afectar la volatilidad, la falta de previsibilidad dificulta la ejecución efectiva de los recursos. Para capturar este efecto, se utilizó información presupuestaria a nivel de programas del período 2004-12 para todos los ministerios. El cuadro 3 presenta los resultados de un análisis de regresión (Tobit), donde la variable dependiente es el nivel de ejecución presupuestaria de un programa: es decir, el gasto efectivamente devengado como porcentaje del gasto vigente (EJEC). La principal variable independiente es una medida de la falta de previsibilidad, definida como el valor absoluto del cambio en el tamaño del programa durante el año (CAMBIO).<sup>25</sup> Como variables de control se incluyen el tamaño original del programa —en logaritmos (TAMAÑO) —, y los efectos fijos por ministerio y año.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> CAMBIO=(Presupuesto\_VIGENTE-Presupuesto\_ASIGNADO)/Presupuesto\_ASIGNADO.

<sup>26</sup> Para este análisis, excluimos los ministerios que, dada su función o finalidad, tienen una estructura programática distinta a la de los ministerios de gasto “típicos”: obligaciones a cargo del tesoro, servicios de la deuda pública, contraloría general de cuentas, y procuraduría general de la Nación.

Como se observa en el cuadro 3, el coeficiente de la variable CAMBIO es negativo y significativo: un cambio de 10% en el tamaño del presupuesto reduce el nivel de ejecución de un programa en alrededor de medio punto porcentual. Cuando un programa no sufre cambios durante el año, su nivel de ejecución es, en promedio, cercano a 90%. En el otro extremo, el nivel de ejecución de un programa que duplica o reduce su presupuesto a la mitad cae en 5%.

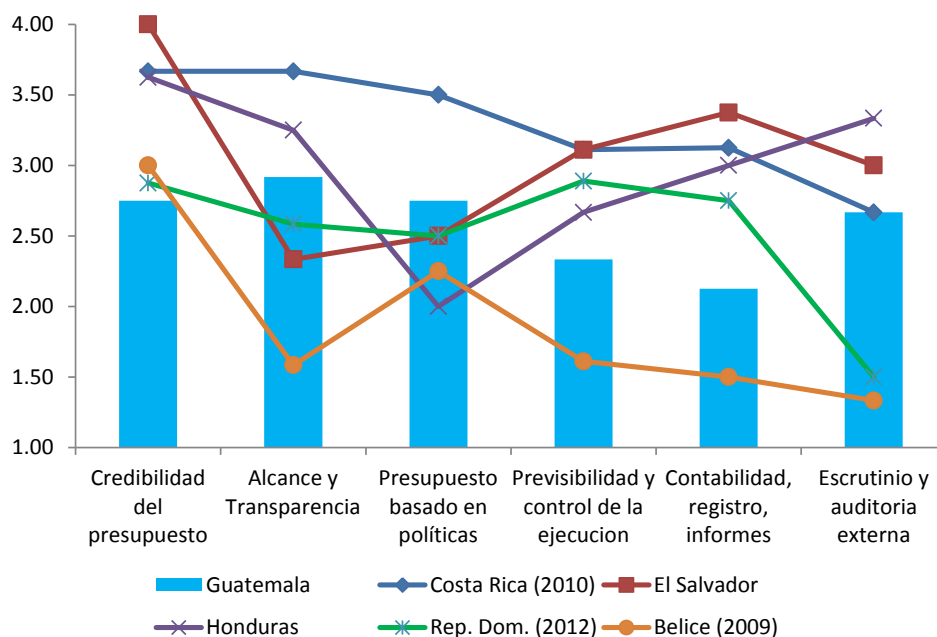
**Cuadro 3. Resultados de las regresiones (variable dependiente: EJEC)**

	(1)	(2)	(3)	(4)
CAMBIO	-0.053*** (0.017)	-0.053*** (0.017)	-0.034** (0.017)	-0.033** (0.017)
TAMAÑO		0.652 (0.440)	-0.597 (0.519)	-0.512 (0.508)
Dummies x Ministerio	N	N	S	S
Dummies x Año	N	N	N	S
Constante	93.213*** (0.470)	88.399*** (3.283)	93.237*** (3.771)	88.062*** (3.842)
Observaciones	799	799	799	799
Errores estandar entre paréntesis				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

La perspectiva comparada permite dimensionar la magnitud de los problemas del proceso presupuestario en Guatemala. Como ilustra el gráfico 13, existe un amplio espacio para mejorar los arreglos institucionales en casi todas las dimensiones de la gestión del gasto público, pero especialmente en aquellas áreas señaladas por este trabajo: la falta de aplicación del presupuesto según lo previsto al inicio, que supone un nivel de credibilidad del presupuesto relativamente bajo (columna 1), y la incertidumbre sobre la disponibilidad de fondos para comprometer gastos, que se traduce en un nivel bajo de previsibilidad y control de la ejecución del gasto (columna 4).



**Gráfico 13. Promedio de los indicadores PEFA 2013 según los principales ejes de la gestión del gasto público en Centroamérica y República Dominicana**



#### 4. Conclusiones

Guatemala es uno de los países con mayores rezagos en los indicadores sociales de la región y cuenta a su vez con una presión tributaria relativamente baja (11% del PIB) que restringe el nivel del gasto público. Las dificultades que enfrenta la aplicación de una reforma tributaria aprobada en 2012 con el objetivo de aumentar la recaudación<sup>27</sup> sugiere que para enfrentar el desafío de reducción de la pobreza y la desigualdad, se hace necesario en el corto plazo poner la atención en reformas orientadas a mejorar la productividad o eficiencia del gasto público. En este contexto, el marco institucional dentro del cual se planea, aprueba, ejecuta y controla el presupuesto es un factor clave que incide en el desempeño fiscal.

Si bien desde el punto de vista de la solvencia Guatemala muestra niveles de déficit fiscal inferiores a los que le corresponderían dadas sus instituciones presupuestarias,<sup>28</sup> al expandir el foco más allá de la posición fiscal del gobierno, el proceso presupuestario muestra

<sup>27</sup> El objetivo original de la reforma consistió en aumentar la recaudación tributaria en al menos un punto porcentual del producto. Dicha meta no ha sido cumplida hasta el momento, debido a una serie de amparos legales que, sumados a problemas de capacidad recaudatoria de la Superintendencia de Administración Tributaria, han diluido el potencial recaudatorio de la reforma.

<sup>28</sup> Esta paradoja podría explicarse como un resultado del proceso político que enmarcó la nueva constitución de 1982, donde los grupos conservadores lograron la mayor representación en la Asamblea Constituyente que la redactó (Larios et al., 2012).

una serie de debilidades que necesitan ser atendidas para asegurar que toda propuesta de mejora de la eficiencia del gasto pueda llevarse a cabo. En este trabajo nos hemos concentrado en tres debilidades principales que sumadas atentan contra la eficiencia en la ejecución del gasto público: (i) la falta de previsibilidad del presupuesto; (ii) los problemas de volatilidad y subejecución asociados, y (iii) la rigidez inherente al presupuesto. A continuación se presentan algunas opciones de política y restricciones para enfrentar estos retos.

A fin de mejorar la previsibilidad del presupuesto, es necesario institucionalizar herramientas como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En esa dirección, el MinFin presentó en agosto de 2013 el Presupuesto Multianual 2014-16, que cuenta con proyecciones de ingresos, gastos e inversión pública a nivel del gobierno central. Un paso más para aumentar la previsibilidad del presupuesto de forma anual e intertemporal es consensuar durante el proceso de preparación con la Dirección Técnica de Presupuesto, el BANGUAT y la Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT) una metodología de proyección de ingresos que evite controversias entre los entes que participan en la proyección, y entre los Organismos Legislativo y Ejecutivo durante la aprobación y ejecución.

Al mismo tiempo, a fin de promover una mirada más técnica del presupuesto por parte del Congreso, es importante fortalecer la Oficina de Análisis Presupuestario de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso, a fin de otorgar a los legisladores acceso a los datos fiscales para hacer sus propias proyecciones de ingresos, elevar la capacidad técnica para llevar a cabo análisis y evaluación presupuestaria, y mejorar la capacidad de investigación en temas fiscales y presupuestarios.<sup>29</sup>

En segundo lugar, los problemas de ejecución podrían atenderse con un sistema de indicadores que monitoree el desempeño de las entidades respecto del nivel de ejecución global, tipo de gasto, avance físico, tiempo de ejecución y cumplimiento de objetivos, entre otros. En esa dirección, se destaca un avance incipiente (a nivel de prueba piloto) en la formulación y ejecución de presupuestos por resultados en algunos ministerios de línea, así como también la introducción de un sistema de monitoreo de los avances en la ejecución física y financiera del Pacto Hambre Cero. El objetivo es focalizar la acción de distintos ministerios al logro, entre otros, de una reducción del 10% de la desnutrición crónica en menores de 5 años para 2015, a través de acciones específicas a realizarse en los 165 municipios que presentan mayor nivel para dicho indicador.

---

<sup>29</sup> Sin embargo, la frágil institucionalización del sistema de partidos (alta volatilidad, transfuguismo y fragmentación excesiva) presenta una restricción importante para llevar adelante este tipo de reformas.

En tercer lugar, si bien la remoción de las rigideces del presupuesto implica una agenda de reformas de mediano y largo plazo, una opción para mejorar los arreglos en el corto plazo implica enfatizar el monitoreo constante de las asignaciones preestablecidas, exigiendo resultados concretos de la gestión. Cabe recordar que estas asignaciones —al estar consignadas en distintas leyes, comenzando por la constitución— son difíciles de remover, por lo que una acción idónea es procurar su eficiencia y efectividad.

Por último, es importante señalar que una restricción importante de economía política a la hora de avanzar con las reformas tiene que ver con la frágil institucionalización del sistema de partidos de Guatemala. Por ejemplo, el alto nivel de volatilidad electoral, la dinámica del transfuguismo y el grado de fragmentación legislativa podrían conspirar contra el objetivo de otorgar mayor previsibilidad al proceso presupuestario. En este contexto, se hace necesario analizar en detalle los determinantes político-institucionales del desempeño presupuestario. Esta es un área de trabajo importante que ya ha sido estudiada para varios países de la región (Hallerberg et al., 2010), pero que en el futuro amerita extenderse a Centroamérica.

## Bibliografía

- Alesina, A. y R. Perotti. 1994. "The Political Economy of Budget Deficits." IMF Working Paper 94/85. Washington, DC: FMI.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Budget Deficits and Budget Institutions." En: J. M. Poterba y J. von Hagen (eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, A., R. Hommes, R. Hausmann y E. Stein. 1999. "Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America." *Journal of Development Economics* 59(2): 253-73.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. "Guatemala: Programa de mejora en la asignación y efectividad del gasto social". Washington DC, octubre. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39172832>.
- \_\_\_\_\_. 2012a. "Estrategia del Banco con Guatemala 2012-2016." Washington, DC, septiembre. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37366399>.
- \_\_\_\_\_. 2012b. "Nota técnica de protección social en Guatemala". División de Protección Social y Salud (SPH/SCL). Washington, DC: BID.
- Banco Mundial. 2013. "Guatemala: Public Expenditure Review." Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barrientos, J. 2011. "La Economía política del gasto público en Guatemala". Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales–ICEFI.
- Echeverry, J., L. Bonilla, J. Alexander y A. Moya. 2006. "Rigidices institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". Documento CEDE: Universidad de los Andes.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2007. "Instituciones presupuestarias". En: Eduardo Lora (ed.). *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Fortín, J. 2010. "Transfuguismo parlamentario en Guatemala". *América Latina Hoy*, 4(10): 141-166.
- Fundación Konrad Adenauer. 2013. "Fortalecimiento de la transparencia en Centro América; mecanismos para la prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción". Guatemala, junio.

- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Mayol Ediciones.
- Izquierdo, A., R. Loo-Kung y F. Navajas. 2013. *Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica*. Washington, DC: BID.
- Larios, J., H. Meirovich y O. Grajeda. 2012. "Política fiscal y jugadores con capacidad de vetarla en Guatemala". Mimeo. Washington, DC: BID.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. 2013. *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)*. Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Payne, M., D. Zovatto y M. Mateo Díaz. 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Schneider, A. 2012. *State building and Tax Regimes in Central America*. New York: Cambridge University Press.
- Shick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Stein, E. y C. Scartascini. 2004. "The Bolivian Budget (1990-2002): A Year Long Bargaining Process." Washington, DC: BID.
- Von Hagen, J. 1991. "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints." *Journal of Public Economics* 44(2): 199-210.
- Von Hagen, J. e I. Harden. 1995. "Budget Processes and Commitment to Budget Discipline." *European Economic Review* 39(3-4): 771-79.

## Anexo

**Cuadro A1. Caracterización de las rigideces presupuestarias vigentes en 2012**

Descripción	Magnitud de la rigidez	Base legal	Observaciones
<b>1. Aportes constitucionales</b>			
Municipalidades	10% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 257 de la Constitución	90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos 10% para gastos de funcionamiento
Universidad San Carlos	5% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 84 de la Constitución	Se debe procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de la población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	2% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 213 de la Constitución	Administración de justicia
Deportes	3% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 91 de la Constitución	50% para el deporte federado a través de sus organismos rectores 25% para educación física, recreación y deportes escolares 25% para el deporte no federado
<b>2. IVA-Paz</b>			
Municipalidades	1,5% puntos de recaudación	Art. 10 de la Ley IVA	75% exclusivo para inversión y 25% para gastos de funcionamiento y pago de prestaciones y jubilaciones
Consejos de desarrollo	1% puntos de recaudación	Art. 10 de la Ley IVA	Para los programas y proyectos de infraestructura
Fondo para la paz	1% puntos de recaudación	Art. 10 de la Ley IVA	Al dejar de existir los fondos, dicha recaudación pasa al fondo común
Gasto social	1,5% puntos de recaudación	Art. 10 de la Ley IVA	0,5% para seguridad alimentaria de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema 0,5% para educación primaria y técnica 0,5% para seguridad ciudadana y derechos humanos

3. Otros impuestos con destinación específica			
Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles	Q1,30 por galón de gasolina y diesel; Q0,50 por galón fuel oil	Art. 23 y 23A de la Ley de Impuesto a la Distribución de Petróleo y Combustibles	Q1,00 por galón de gasolina y diesel para el MICIV
			Q0,10 por galón de gasolina y diesel para la Municipalidad de Guatemala
			Q0,10 por galón de gasolina y diesel para el resto de las municipalidades
			Q0,50 por galón fuel oil para el MAGA
Impuesto específico a la distribución de cemento	Recaudación total	Art. 2 y 5 de la Ley de Impuesto a la Distribución de Cemento	Para financiar programas de vivienda popular
Impuestos al turismo y salida del país	Recaudación total	Art. 21 de la Ley Orgánica INGUAT	Para financiar programas del INGUAT, educación, cultura y deportes, aeronáutica civil y el CONAP
Impuesto al tabaco	Recaudación total	Art. 25 de la Ley Tabacos	Para el presupuesto del sector salud
Impuesto a las bebidas alcohólicas	15% de la recaudación	Art. 25 de la Ley de Impuesto a las Bebidas	Para programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo del MSPAS
4. Aportes institucionales y otros gastos			
Remuneraciones del gobierno	Total de remuneraciones del gobierno		
Servicio de la deuda pública	Amortización de capital, intereses y otros cargos relacionados		
Superintendencia de Administración Tributaria	2% de los tributos internos y al comercio exterior recaudados por la SAT	Art. 33 de la Ley SAT	
Congreso de la República	Presupuesto de la entidad	Art. 170 de la Constitución	
Ministerio público	Presupuesto de la entidad	Art. 54 de la Ley de Ministerio Público	
Entidades descentralizadas	Presupuesto de las entidades	Leyes orgánicas	
IGSS	Aporte patronal	Art. 100 de la Constitución	
Contraloría General de Cuentas	0,70% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 32 de la Ley de Contraloría General de Cuentas	
TSE	0,50% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 32 de la Ley Electoral	

Clases pasivas del Estado	No menor al 10% del total de las remuneraciones	Art. 18 y 22 de la Ley de Clases Pasivas	Adicional a la cuota obligatoria, el Estado debe cubrir el déficit para pagar la totalidad de las pensiones otorgadas
Incentivos forestales	0,5%-1,0% de los ingresos ordinarios del Estado	Art. 8 de la Ley de Incentivos Forestales	Para otorgar incentivos forestales a poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal
Costo de la política monetaria	Deficiencias netas del BANGUAT	Art. 9 de la Ley Orgánica del BANGUAT	Si el saldo de la Reserva General (BANGUAT) es insuficiente, las deficiencias netas serán absorbidas por el Estado
Otros*	Distintos montos	Distintas leyes	Distintos destinos

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación.

\* Incluye: aportes a otras instituciones públicas y sin fines de lucro, destinación específica de impuestos al cable y a la exportación de banano, y IUSI, entre otros.



## Cuadro A2. Rigideces del gasto ejecutado 2011

Rubros	Mills. Q	% del total	% del PIB
<b>Remuneraciones</b>	<b>12,692.0</b>	<b>22.8</b>	<b>3.5</b>
Educación	7,368.0	13.2	2.0
Gobernación	1,656.4	3.0	0.5
Salud	1,387.7	2.5	0.4
Defensa	953.1	1.7	0.3
Otros (37 entidades)	1,326.8	2.4	0.4
<b>Deuda Pública</b>	<b>7,582.0</b>	<b>13.6</b>	<b>2.1</b>
<b>Aportes Institucionales</b>	<b>5,834.8</b>	<b>10.5</b>	<b>1.6</b>
SAT	767.8	1.4	0.2
Ministerio Público	690.5	1.2	0.2
Tribunal Supremo Electoral	661.5	1.2	0.2
Congreso de la República	578.0	1.0	0.2
Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos	456.5	0.8	0.1
Organismo Judicial	358.8	0.6	0.1
Contraloría General de Cuentas	200.2	0.4	0.1
Registro Nacional de las Persona	163.6	0.3	0.0
Universidad de San Carlos de Guatemala	160.1	0.3	0.0
Instituto Nacional de Ciencia Forenses	123.9	0.2	0.0
Instituto de Previsión Militar	112.5	0.2	0.0
Instituto de la Defensa Pública Penal	107.4	0.2	0.0
Unidad Nacional del Enfermo Renal Crónico	105.0	0.2	0.0
Registro de Información Catastral	101.6	0.2	0.0
FIDEMUNI	100.0	0.2	0.0
Asociación de Nacional de Bomberos Departamentales	85.1	0.2	0.0
CONALFA	81.2	0.1	0.0
INFOM	76.0	0.1	0.0
Cuerpo Voluntario de Bomberos	61.8	0.1	0.0
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	54.2	0.1	0.0
Centro de Atención a Discapacitados del Ejército -CADEG-	50.0	0.1	0.0
Unidad de Cirugía Cardiovascular	50.0	0.1	0.0
Otros aportes	689.1	1.2	0.2
<b>Municipalidades</b>	<b>4,772.7</b>	<b>8.6</b>	<b>1.3</b>
<b>Otros destinos específicos</b>	<b>4,535.0</b>	<b>8.2</b>	<b>1.2</b>
Comunicaciones	1,683.8	3.0	0.5
Salud	536.1	1.0	0.1
Adulto Mayor	477.2	0.9	0.1
Gobernación	213.3	0.4	0.1
Secretarías	237.3	0.4	0.1
INFOM	167.5	0.3	0.0
Agricultura	162.5	0.3	0.0
RENAP	143.7	0.3	0.0
Educación	174.9	0.3	0.0
Defensa	122.5	0.2	0.0
Economía	107.9	0.2	0.0
RIC	93.7	0.2	0.0
Otras entidades	414.6	0.7	0.1
<b>Clases pasivas e IGSS</b>	<b>3,334.5</b>	<b>6.0</b>	<b>0.9</b>

## Cuadro A2. Rigideces del gasto ejecutado 2011 (cont.)

Rubros	Mills. Q	% del total	% del PIB
<b>IVA-Paz</b>	<b>2,998.4</b>	<b>5.4</b>	<b>0.8</b>
Educación	1,238.5	2.2	0.3
Gobernación	664.6	1.2	0.2
Secretarías	619.6	1.1	0.2
Comunicaciones	291.0	0.5	0.1
Agricultura	181.2	0.3	0.0
Trabajo	3.7	0.0	0.0
<b>Aportes Constitucionales</b>	<b>2,581.1</b>	<b>4.6</b>	<b>0.7</b>
Universidad de San Carlos	1,072.6	1.9	0.3
Organismo Judicial	858.1	1.5	0.2
Al Deporte	321.8	0.6	0.1
Educación Física, Recreación y Deportes	157.8	0.3	0.0
Deporte No Federado	127.9	0.2	0.0
Corte de Constitucionalidad	42.9	0.1	0.0
<b>Consejos Departamentales de Desarrollo</b>	<b>1,917.1</b>	<b>3.4</b>	<b>0.5</b>
<b>Bonos de Reconstrucción</b>	<b>1,378.1</b>	<b>2.5</b>	<b>0.4</b>
<b>Subtotal rigideces</b>	<b>47,625.6</b>	<b>85.6</b>	<b>13.0</b>
<b>Gasto no rígido (incluye inversión con ingresos corrientes)</b>	<b>7,991.4</b>	<b>14.4</b>	<b>2.2</b>
<b>Gasto total</b>	<b>55,617.1</b>	<b>100.0</b>	<b>15.2</b>

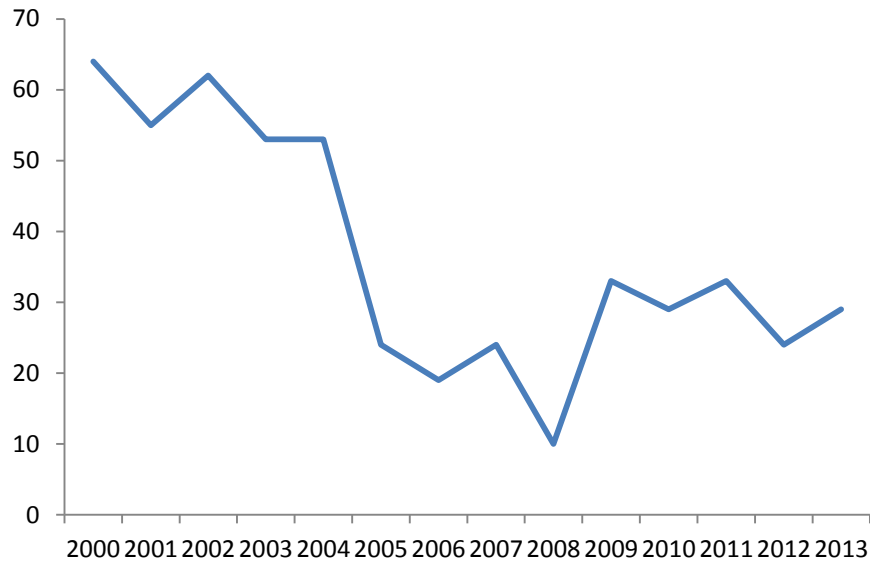
Fuente: MINFIN

- Aportes Institucionales: son los aportes establecidos en ley a entidades públicas, privadas y externas financiadas con ingresos corrientes
- Otros destinos específicos: gastos que provienen de ingresos con destino específico, ingresos propios, donaciones y préstamos externos (no incluye nómina y servicio de deuda).
- Bonos de Reconstrucción: La ejecución de reconstrucción de Agatha y pacaya financiada con Bonos.

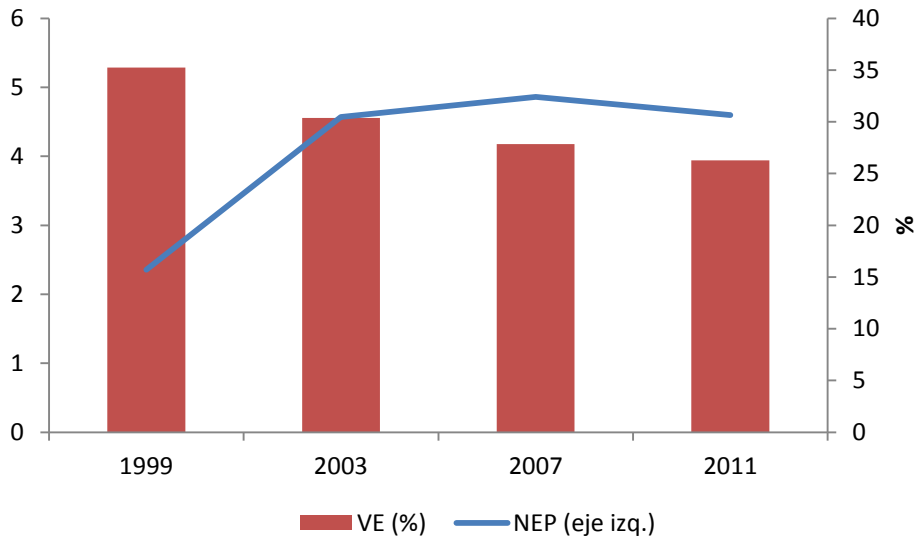
### Cuadro A3. Presidentes, partidos y apoyo parlamentario en el período 2000-13

ejercicio fiscal	año de aprobación	Presidente	partido/coalición de gobierno al momento de aprobación del presupuesto	Partido/coalición que ejecuta presupuesto	% escaños del partido/coalición de gobierno en plenario	% escaños del partido oficial /coalición en la CFPM	presupuesto aprobado por el Congreso?	tipo de aprobación	año electoral?
2000	1999		PAN	FRG	54	64	si		si
2001	2000	Alfonso Portillo	FRG	FRG	59	55	si		no
2002	2001		FRG	FRG	59	62	si		no
2003	2002		FRG	FRG	59	53	si		no
2004	2003		FRG	GANA	59	53	no		si
2005	2004	Oscar Berger	GANA	GANA	30	24	si		no
2006	2005		GANA	GANA	30	19	si	urgencia nacional	no
2007	2006		GANA	GANA	30	24	no		no
2008	2007		GANA	UNE	30	10	si		si
2009	2008	Álvaro Colom	UNE	UNE	32	33	si	urgencia nacional	no
2010	2009		UNE	UNE	32	29	no		no
2011	2010		UNE	UNE	32	33	si		no
2012	2011		UNE	PP	32	24	si		si
2013	2012	Otto Pérez	PP	PP	36	29	si	urgencia nacional	no

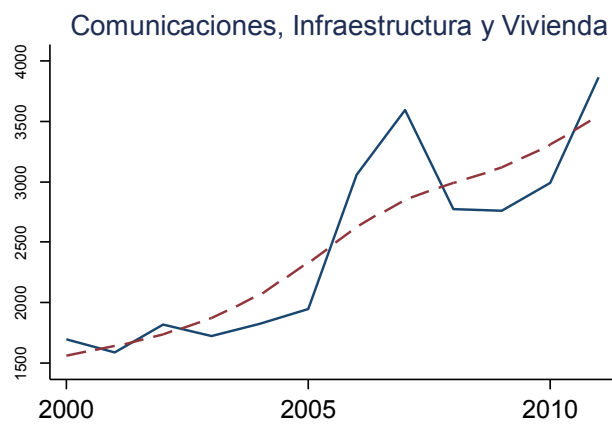
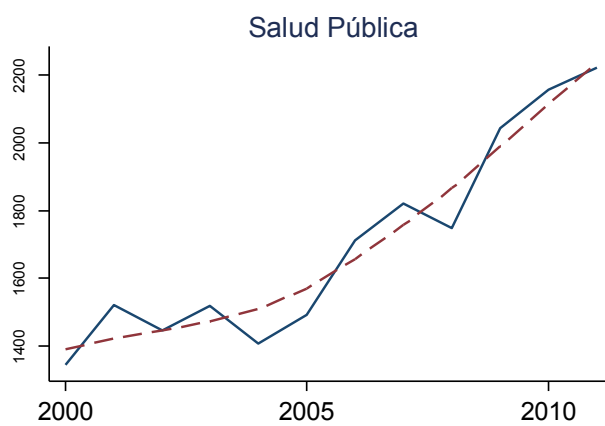
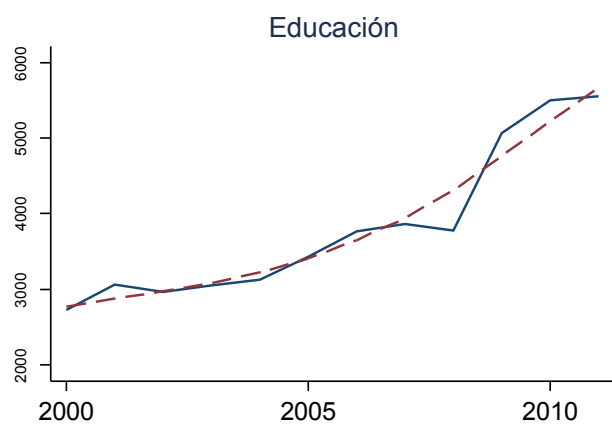
**Gráfico A1. Porcentaje de asientos del partido/coalición de gobierno en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM)**



**Gráfico A2. Número efectivo de partidos (NEP) y volatilidad electoral (VE) en Guatemala (1999-2011)**



**Gráfico A3. Volatilidad del gasto en ministerios seleccionados**



tendencia - - -  
gasto real devengado —