

ADENDA
A LA OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL
DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024

La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emitió, el 23 de octubre de 2023, Dictamen Favorable con enmiendas incorporadas al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2024.

I. IMPACTO EN EL DÉFICIT FISCAL

1. Por el lado de los ingresos, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda no realizó modificaciones al presupuesto y tampoco varió el monto del techo presupuestario, por lo que se podría deducir que el déficit fiscal podría mantenerse en el mismo monto (Q14,681.1 millones, 1.7% del PIB) que el enviado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República. No obstante, en las modificaciones realizadas a las normas presupuestarias por la Comisión de Finanzas Públicas, se encuentra la eliminación del financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala, por un monto de Q2,474.0 millones. Lo anterior, tomando en cuenta que el dictamen no lo explicita, conlleva a inferir si dicha eliminación implicase una reducción del uso de caja, lo cual no tendría efectos en el déficit fiscal o si los mismos se trasladarían implícitamente como un gasto sea corriente o de capital.

Para el efecto, se realizó un ejercicio en el cual se trasladaron tales recursos hacia el rubro variación de caja para no aumentar el gasto corriente o de capital y, por ende, no provocar una variación en el déficit fiscal. Sin embargo, el resultado, en este caso es que habría una reducción en el techo presupuestario por los Q2,474.0 millones, lo que es inconsistente con el mantenimiento del techo presupuestario propuesto en el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, el cual no tubo cambios. **En vista de tal resultado, se puede llegar a la conclusión de que los recursos que servirían para el pago de las deficiencias netas del Banguat aumentarían el presupuesto de gastos del Estado.**

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, al no amortizar las deficiencias netas del Banguat el efecto final es un aumento del déficit fiscal, el cual, al incrementar los gastos del Estado, pasaría de Q14,681.1 millones (1.7% del PIB) a Q17,155.1 millones (2.0% el

PIB), aspecto que enviaría una señal de inconsistencia en la búsqueda de la consolidación fiscal.

CONCEPTO	Aprobado 2023	Proyecto 2024	Efecto no pago Banguat	Dicgtamen 2024
I. INGRESOS TOTALES	91,119.6	103,446.2		103,446.2
Ingresos Corrientes	90,997.2	103,371.3		103,371.3
II. GASTO TOTAL	113,744.5	118,127.3		120,601.3
A. Gastos Corrientes	92,699.0	95,170.5	2,474.0	97,644.5
B. Gastos de capital	21,045.5	22,956.8		22,956.8
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	22,624.9	14,681.1		17,155.1
Financiamiento del Déficit	22,624.9	14,681.1		17,155.1
DEUDA INTERNA NETA	12,720.6	8,113.2		10,587.2
1. Negociación	12,775.1	10,587.2		10,587.2
2. Amortizaciones (deficiencias netas Banguat)	54.5	2,474.0	-2,474.0	0.0
DEUDA EXTERNA NETA	-1,277.6	-1,193.9		-1,193.9
1. Desembolsos	3,096.8	3,084.8		3,084.8
2. Amortizaciones	4,374.4	4,278.7		4,278.7
VARIACIÓN DE CAJA	11,181.9	7,761.8		7,761.8
PRESUPUESTO TOTAL	118,173.4	124,880.0		124,880.0
<i>PRODUCTO INTERNO BRUTO</i>	<i>796,429.4</i>	<i>843,097.9</i>		<i>843,097.9</i>
<i>Déficit fiscal como % del PIB</i>	<i>2.8</i>	<i>1.7</i>		<i>2.0</i>

2. Importante resaltar lo concerniente a la incorporación del artículo 129, el cual permite la ampliación del presupuesto del Estado hasta por los saldos pendientes de ejecutar de los recursos extraordinarios asignados a los Consejos de Departamentales de Desarrollo, siempre que se hayan saldos de caja disponibles. **Dicha pre-ampliación podría elevar aún más el déficit fiscal por un monto indeterminado, con el consiguiente distanciamiento de la búsqueda de la consolidación fiscal. Por otra parte, es de resaltar que al permitirse la utilización de saldos de caja, se está violentando el artículo 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual obliga a las entidades del Estado a reintegrar estos recursos a la Tesorería Nacional el 31 de diciembre de cada año.**

3. Otro aspecto de suma importancia para el presupuesto del Estado es el concerniente al financiamiento de su déficit fiscal. En este sentido, el Estado debe contar a tiempo con los recursos y sus fuentes de financiamiento a fin de poder cumplir con las obligaciones contraídas en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República; de lo contrario, podría llegar a estar escaso de recursos y caer en una situación de retraso o impago. En ese sentido, **se ve con preocupación la incorporación en el articulado del dictamen al presupuesto, un párrafo que indica que el Ministerio de Finanzas Públicas puede emitir, negociar y colocar los Bonos del Tesoro, previa aprobación por el Congreso de la República.**

Lo anterior generaría bastante incertidumbre, ya que, si por cualquier razón no se llegara a aprobar lo concerniente a los Bonos del Tesoro, el Estado de Guatemala estaría en dificultades financieras por falta de recursos, especialmente si se sabe que el monto de tales Bonos del Tesoro representa el 8.5% del presupuesto del Estado para 2024. Por lo

tanto, se recomienda que se elimine dicho párrafo del dictamen al presupuesto del Estado para 2024.

II. MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTO

Aunque la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, como se indicó, no modificó el techo presupuestario del Estado para 2024, sí se realizaron reformas a los techos presupuestarios de varias instituciones, en donde, por un lado, mostraron incrementos totales por Q1,627.0 millones y, por el otro, disminuciones por Q1,627.0 millones, a fin de mantener sin cambios el techo presupuestario total para 2024. Un cuadro con los cambios por institución se muestra a continuación.

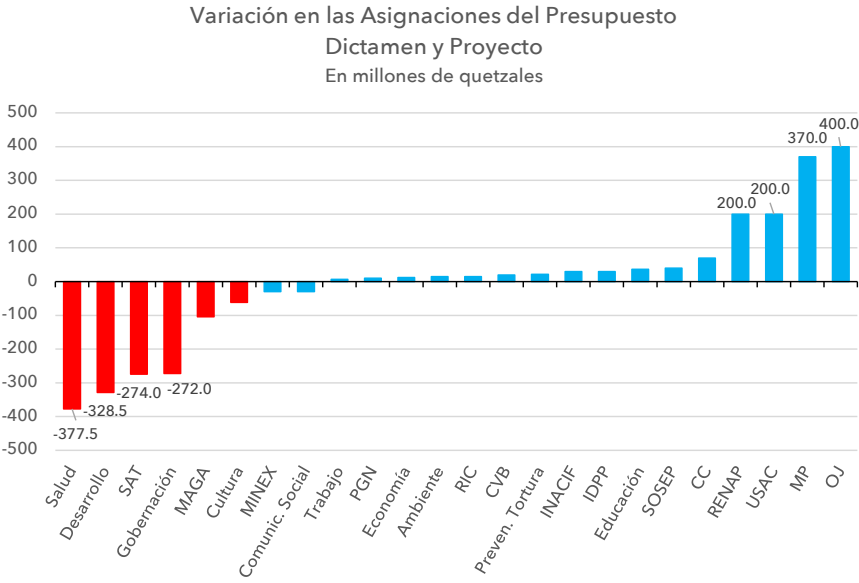
Variaciones en el Presupuesto de Egresos según Clasificación Institucional

- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado	Proyecto	Dictamen	Variación	
	2023 (1)	2024 (2)	2024 (3)	(3-2)	(3-1)
TOTAL	118,173.4	124,880.0	124,880.0	0.0	6,706.6
Presidencia de la República	205.0	200.0	200.0	0.0	-5.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	739.8	784.8	754.8	-30.0	15.0
Ministerio de Gobernación	7,383.5	7,839.2	7,567.2	-272.0	183.7
Ministerio de la Defensa Nacional	3,222.3	3,502.0	3,502.0	0.0	279.7
Ministerio de Finanzas Públicas	397.0	404.7	404.7	0.0	7.7
Ministerio de Educación	22,254.4	23,050.6	23,086.9	36.3	832.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12,053.4	12,555.1	12,177.6	-377.5	124.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,413.5	1,425.7	1,432.7	7.0	19.2
Ministerio de Economía	497.0	504.8	517.3	12.5	20.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,514.2	1,676.0	1,571.7	-104.3	57.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,990.1	6,580.0	6,580.0	0.0	-410.1
Ministerio de Energía y Minas	242.7	101.0	101.0	0.0	-141.7
Ministerio de Cultura y Deportes	672.7	720.6	659.1	-61.5	-13.6
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,434.4	1,452.3	1,462.3	10.0	27.9
<i>Secretarías de Obras Sociales de la Esposa del Presidente</i>	201.0	207.0	247.0	40.0	46.1
<i>Secretaría de Comunicación Social</i>	70.0	70.0	40.0	-30.0	-30.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	277.6	255.8	270.8	15.0	-6.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	40,853.7	41,132.9	42,215.9	1,083.0	1,362.2
<i>Registro de Información Catastral -RIC-</i>	110.0	100.0	115.0	15.0	5.0
<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala -INACIF-</i>	302.0	299.5	329.5	30.0	27.5
<i>Oficina de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas</i>	33.0	13.0	35.0	22.0	2.0
<i>Registro Nacional de las Personas -RENAP-</i>	160.0	160.0	360.0	200.0	200.0
<i>Corte de Constitucionalidad -CC-</i>	275.0	160.0	230.0	70.0	-45.0
<i>Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-</i>	2,586.0	2,448.9	2,648.9	200.0	62.9
<i>Ministerio Público -MP-</i>	3,475.4	3,294.9	3,664.9	370.0	189.5
<i>Cuerpo de Bomberos Voluntarios -CVB-</i>	60.0	60.0	80.0	20.0	20.0
<i>Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP-</i>	356.8	356.8	386.8	30.0	30.0
<i>Organismo Judicial -OJ-</i>	3,188.8	2,788.8	3,188.8	400.0	0.0
<i>Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-</i>	1,739.9	2,011.6	1,737.6	-274.0	-2.3
Servicios de la Deuda Pública	16,141.7	20,778.4	20,778.4	0.0	4,636.7
Ministerio de Desarrollo Social	1,728.1	1,737.8	1,409.3	-328.5	-318.8
Procuraduría General de la Nación	152.3	178.3	188.3	10.0	36.0

Como puede apreciarse, en los cambios presentados en el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas, respecto a lo presentado en el proyecto de presupuesto, sobresale, en términos absolutos, la reducción que se da a las asignaciones del Ministerio de Salud, del Ministerio de Desarrollo, así como a la SAT y al Ministerio de Gobernación. También vale

destacar el incremento que se da al Organismo Judicial, seguido por el Ministerio Público, así como a la Universidad de San Carlos y al Registro Nacional de las Personas.



Con dichos cambios se le restan recursos a entidades que atienden a la población y sus demandas en temas de desarrollo y seguridad, tal el caso de la reducción en el Ministerio de Salud, en el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de Gobernación y en el Ministerio de Agricultura. Por el otro lado, se incrementa el presupuesto de entidades que actualmente se encuentran en el centro del escrutinio público por malas prácticas, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la USAC y el RENAP.

III. READECUACIONES PRESUPUESTARIAS

A lo interno de las instituciones, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda en su dictamen al presupuesto para 2024, también instruye al Ministerio de Finanzas Públicas para que efectúe la readecuación presupuestaria de varios ministerios, que suman Q1,179.2 millones y las cuales se resumen a continuación:

1. **Ministerio de Desarrollo Social**, por Q35.0 millones para financiar proyectos de agua potable en varias aldeas en el Departamento de Santa Rosa.
2. **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**, por Q558.2 millones, para la ejecución de varios proyectos relacionados con el mejoramiento de calles, caminos y carreteras.
3. **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**, por Q420.0 millones, para: i) financiar la mejora salarial de los trabajadores de dicho ministerio y para el proceso de

incorporación del personal en renglones temporales hacia personal permanente (Q350.0 millones); y, ii) para apoyar financieramente a las comadronas (Q70.0 millones).

4. **Ministerio de Educación**, por Q91.0 millones, para asignar recursos adicionales a la Asociación de Padres de Familia y Amigos de la Escuela de Educación Especial ASOEDECRIAV (Q8.0 millones) y para 8 institutos técnicos y tecnológicos de varios departamentos (Q83.0 millones).

5. **Ministerio de Economía**, por Q75.0 millones, para transferir a la Federación de Cooperativas de las Verapaces -FEDECOVERA Guatemala-.

Las referidas readequaciones presupuestarias, si bien no implican un aumento en el techo presupuestario de los distintos ministerios, son recursos por un monto significativo pero que se incluyeron en el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda con diversos fines, como el otorgar aumentos salariales, dar recursos a una asociación de padres de familia, así como para financiar proyectos que no se sabe si están contemplados por los ministerios en sus respectivos planes de trabajo, por lo que el uso de tales recursos puede ser cuestionable y opaco.

IV. READECUACIONES EN FUNCIÓN DE SUBJECCIONES Y/O ECONOMÍAS PRESUPUESTARIAS

La Comisión de Finanzas Públicas incluye otras readequaciones en las cuales instruye al Ministerio de Finanzas Públicas para que, en coordinación con los ministerios correspondientes, pueda en función de las subejecuciones y/o economías presupuestarias de la Administración Central, asignar y transferir recursos, que suman Q2,229.4 millones, a las entidades siguientes:

1. **Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**, por Q400.0 millones.
2. **Ministerio de la Defensa Nacional**, por Q95.0 millones, para:
 - i. Compra de equipo y fortalecimiento de la unidad de dragado (Q20.0 millones).
 - ii. Adquisición de 5 dragas de succión y rebombeo (Q75.0 millones).
3. **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**, por Q1,154.4 millones, para:
 - i. Civial, por Q168.1 millones.
 - ii. Dirección General de Caminos, por Q945.8 millones.
 - iii. Fondo Social de Solidaridad, por Q14.4 millones.
 - iv. Unidad de Construcción de Edificio del Estado, por Q26.1 millones.
4. **Ministerio de Desarrollo Social**, destinado al Fondo de Desarrollo Social, por Q108.6 millones, para la construcción de sistemas de agua y mejoramiento de carreteras.

5. **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación**, por Q30.0 millones, para el fortalecimiento operativo y ampliación de la Escuela Nacional Central de Agricultura.
6. **Ministerio de Cultura y Deportes**, por Q1.4 millones, para el remozamiento de las instalaciones del parque Arqueológico Mixco Viejo.
7. **Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro**, por Q165.0 millones para:
 - i. Consejo Nacional de Adopciones, por Q5.0 millones.
 - ii. ANADIE, por Q20.0 millones.
 - iii. Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, por Q90.0 millones.
 - iv. Universidad de San Carlos de Guatemala, por Q50.0 millones.
8. **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**, por Q275.0 millones para:
 - i. Hospital Nacional de Chimaltenango, por Q260.0 millones.
 - ii. Hospital Nacional de Especialidades, por Q15.0 millones.

Estas otras readequaciones presupuestarias, que suman cerca de Q2,229 millones, si pueden modificar el techo presupuestario de los distintos ministerios, ya que están en función de las subejecuciones y/o economías presupuestarias de la Administración Central y servirán para financiar obras y proyectos por montos significativos, por lo que debieron ser incluidos en el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, por lo que no se sabe si los mismos están contemplados por las instituciones en sus respectivos planes de trabajo, por lo que podrían ser proyectos cuestionables y no contar con bases técnicas.

V. ASIGNACIONES

En el dictamen de la Comisión también se especifican algunas asignaciones presupuestarias que, a manera general, están contempladas dentro de los aportes de transferencias corrientes, siendo éstas las siguientes:

1. Ministerio de Gobernación, incluir dentro de su presupuesto un aporte de Q40.0 millones distribuidos en 14 Centros de Apoyo Integral de Mujeres Sobrevivientes de Violencia.
2. Aportes de varios ministerios a través de transferencias corrientes a distintas instituciones, por un valor total de Q5,191.8 millones, cuyo desglose se presenta a continuación:

TOTAL	5,191.8
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	902.0
<i>Transferencias a instituciones de salud y asistencia social</i>	865.1
Ministerio de Educación	4,120.9
<i>Transferencias para consejos educativos y otras organizaciones de padres de familia</i>	3,612.0
<i>Transferencias a instituciones de enseñanza</i>	480.7
Ministerio de Gobernación	53.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	7.1
Ministerio de Economía	12.9
Ministerio de Cultura y Deportes	9.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	32.6
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	10.0
Ministerio de Finanzas Públicas	0.2
Ministerio de Desarrollo Social	27.5
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	15.2

VI. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS

- 1. Saldos de los Consejos Departamentales de Desarrollo:** Se considera conveniente que se tome en cuenta la posibilidad de regresar todos los saldos a la Cuenta Única del Tesoro al final de cada ejercicio fiscal, así como de ejercicios fiscales anteriores, y no que se queden en poder de los Consejos Departamentales de Desarrollo o pasen a formar parte de una ampliación presupuestaria automáticamente, pues los fondos podrían malutilizarse o ser una clara fuga de recursos (**artículos 44 y 129**).
- 2. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente y Letras de Tesorería de la República de Guatemala:** El artículo 56 de la propuesta contenía varias disposiciones. A pesar que dichas disposiciones eran positivas, se consideró conveniente prestar especial atención a la norma y se regularla de tal manera que los fondos vayan a los destinos correspondientes. Se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para realizar la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente hasta por el valor nominal de Q10,587.2 millones En este monto se había incluido, entre otros, la asignación para el traslado al programa del adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial, y el financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala. Este último rubro fue eliminado, lo que se considera negativo, ya que de conformidad con los artículos 9 y 83 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, es obligación del Estado restaurar las deficiencias netas al Banco Central. Resulta preocupante que existe una deuda acumulada de más de Q27,000.0 millones correspondiente a los años de 1989 a 2002, 2011 a 2018 y 2021, a pesar que generalmente se destina el rubro para hacer el pago correspondiente en el Decreto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. En tal sentido, resulta de suma importancia que se vuelva a agregar esta disposición y que se regule adecuadamente esta norma, incluyendo la obligatoriedad de cumplir con dicho pago

y que no se pueda modificar el destino para el que originalmente es asignado este rubro (**Artículo 56**).

3. Adicional a las normas modificadas, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República al dictaminar la propuesta, agregó los artículos del 114 al 132, a través de los cuales hacen una serie de readecuaciones presupuestarias fuera de las asignaciones establecidas en los artículos correspondientes. Dichas readecuaciones resultan preocupantes, ya que de esto derivará que entidades, programas, proyectos, etc. que ya estaban presupuestados y planificados no podrán llevarse a cabo, pero en contraste a esto, se aumentó significativamente, y sin fundamento técnico, la asignación presupuestaria a varias entidades. Por otro lado, también se incurre en transgresiones a la Constitución Política de la República de Guatemala y a la Ley Orgánica del Presupuesto, que como se ha mencionado, es jerárquicamente superior a la ley anual del presupuesto. Estas transgresiones se dan a través de la limitación al Presidente de la República y al Organismo Ejecutivo para realizar las modificaciones y transferencias presupuestarias necesarias.

Las rigideces presupuestarias, como se ha mencionado, generalmente causan más efectos negativos que positivos, pues dificulta establecer prioridades, gestionar con base en desempeño y cubrir necesidades estratégicas. La función primordial del Organismo Ejecutivo es administrar y ejecutar el presupuesto, y a través de limitar o congelar rubros, sin tomar en cuenta esta función, se está limitando la función del Organismo Ejecutivo, causando efectos negativos, siendo casi imposible promover un presupuesto basado en resultados.

Para asegurar una buena gestión del presupuesto, deben existir normas de carácter técnico y estructural que encaminen a la ley anual del presupuesto, y no limitar la función del Estado. En este sentido, se considera conveniente que se eliminen las disposiciones que, aunque puedan parecer bien intencionadas, en la práctica representan límites a la buena gestión de los recursos públicos.

VII. CONCLUSIONES

1. No se realizaron modificaciones al presupuesto de ingresos y tampoco varió el monto del techo presupuestario, por lo que podría pensarse que el déficit fiscal es el mismo que el enviado por el Organismo Ejecutivo. No obstante, dado que se eliminó el financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala, por un monto de Q2,474.0 millones, los recursos que iban a servir para amortizar esa deuda se trasladarán para aumentar el presupuesto de gastos del Estado, **por lo que el déficit fiscal aumentará a 2.0% del PIB** (Q17,155.1 millones)

2. **El déficit fiscal podrá ser mayor al incorporarse la pre-ampliación al presupuesto hasta por los saldos pendientes de ejecutar de los Consejos Departamentales de Desarrollo.**

3. No se modificó el techo presupuestario; sin embargo, **sí se realizaron reformas al presupuesto de varias instituciones, quitándole recursos a entidades que atienden a la población y sus demandas sociales y de seguridad, como son los ministerios de Salud, de Desarrollo, de Gobernación y de Agricultura**, y, como contrapartida, se le incrementa el presupuesto a entidades que actualmente se encuentran en el centro del escrutinio público, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Universidad de San Carlos y el Renap.
4. **Preocupa el hecho de que la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro, quede sujeta a una aprobación previa del Congreso de la República**, lo que generaría bastante incertidumbre, ya que, si por cualquier razón no se llegara a aprobar lo concerniente a los Bonos del Tesoro, **el presupuesto podría quedar desfinanciado**.
5. **Se realizarían varias readecuaciones presupuestarias a algunos ministerios e instituciones por montos significativos, con el fin de financiar obras y proyectos que no se sabe si están contemplados en los planes de trabajo de los respectivos ministerios**, dado que los mismos no se incluyeron en el proyecto de presupuesto enviado por el Organismo Ejecutivo, por lo que el uso que se dará a tales recursos puede ser cuestionable y opaco.
6. **Es importante que en las normas del presupuesto se cumpla con lo establecido en la legislación nacional, tal el caso de la Ley Orgánica del Presupuesto que obliga a las entidades del Estado a reintegrar los recursos no utilizados a la Tesorería Nacional, así como lo preceptuado en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala que dispone la obligación del Estado de restaurar las deficiencias netas al Banco Central**.

VIII. RECOMENDACIÓN

Con base en las conclusiones anteriores, se reconoce que el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, por primera vez en muchos años, fue bastante bien elaborado y sobre bases más técnicas, en tanto que las modificaciones introducidas en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República lo perjudicaron, por lo que, consecuentemente, se recomienda que el mismo no se apruebe.