

**OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE
INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025¹**

I. CONTEXTO

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023 fue aprobado por el Congreso de la República, originalmente por un monto de Q115,443.7 millones; posteriormente se aprobaron tres ampliaciones que sumaron Q686.9 millones y, además, se incrementó el presupuesto hasta por el saldo pendiente de ejecutar de los recursos extraordinarios de los Consejos Departamentales de Desarrollo aprobados en el presupuesto 2022, lo que, sumado, elevó el techo presupuestario a Q118,173.4 millones. En comparación, para 2024, a diferencia de los últimos años, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos presentado por el ejecutivo al Congreso de la República fue elaborado conservadoramente, incluyendo un déficit fiscal razonable que estaba en línea con la búsqueda de la sostenibilidad fiscal y, por ende, se consideraba que el techo presupuestario del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo era también razonable.

Desafortunadamente, las modificaciones introducidas en el Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República perjudicaron dicho proyecto: aun cuando no se modificó el techo, se realizaron modificaciones que desvirtuaron la asignación de recursos a distintas entidades y, además, se introdujo una norma que indicaba que la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro quedaba sujeta a una aprobación previa del Congreso de la República, lo que generaba gran incertidumbre, ya que el presupuesto podría quedar desfinanciado². El proyecto, con el dictamen de la Comisión de trabajo, fue aprobado por el Congreso, pero una resolución de la Corte de Constitucionalidad lo dejó sin efecto, quedando para 2024 vigente el presupuesto que estaba en vigor al cierre de 2023.

¹ Algunos de los análisis técnicos sobre los diferentes aspectos del presupuesto 2025 se beneficiaron del documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025” elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

² No está demás señalar que, dados los cambios introducidos en el referido dictamen, ATAL optó por recomendar que el proyecto no se aprobara, ya que era preferible mantener el presupuesto vigente a fines de 2023, aun con las consecuencias que ello conllevaba.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO 2025 Y SU MONTO

A. Panorama General

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2025 que el Organismo Ejecutivo elevó a aprobación del Organismo Legislativo asciende a Q148,526.0 millones. Los gastos totales ascenderían a Q144,842.6 millones, de los cuales Q115,189.6 millones serían gastos corrientes y Q29,653.0 millones serían gastos de capital. Adicionalmente en el proyecto se contemplan Q3,683.5 millones que se dedicarían a la amortización de obligaciones.

Como ha sido una práctica en años anteriores, en el artículo 108 del proyecto se contempla una pre-ampliación hasta por Q1,500.0 millones para la ejecución de recursos provenientes de donaciones, préstamos externos en ejecución, la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio, ingresos propios de las entidades, y otros. Con todo lo anterior, el presupuesto del Estado para 2025 podría alcanzar la suma de Q150,026 millones, lo que equivaldría al 16% del PIB.

En la elaboración del Proyecto de Presupuesto para 2025 se utilizaron las proyecciones de las principales variables macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala (Banguat), que se tomaron como base para determinar el impacto y la trayectoria de las estimaciones de recaudación elaboradas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). De acuerdo con la meta de recaudación definida por la SAT y en función de la proyección de la recepción de otros recursos (como el traslado de utilidades, venta de servicios, contribuciones a la seguridad social y donaciones, así como el financiamiento necesario para garantizar el funcionamiento institucional), el Ministerio de Finanzas Públicas determinó los techos presupuestarios con los que las Entidades de la Administración Central formulan la programación de su presupuesto de egresos.

Supuestos
Estimación Media

	2024	2025
PIB Real (Q millones)	610,690.6	633,376.0
PIB Real (Variación)	3.5%	3.7%
PIB Nominal (Q millones)	875,097.1	937,078.4
PIB Nominal (Variación)	7.0%	7.1%
Exportaciones \$	14,917.7	15,743.7
Exportaciones (Variación)	5.5%	6,5%
Importaciones \$	30,329.2	32,603.2
Importaciones (Variación)	7.5%	8.0%
Inflación	4.0%	4.0%
Remesas \$	21,685.4	22,987.5
Remesas (Variación)	9.5%	6.0%

Es de resaltar que en esta oportunidad **las tasas de crecimiento del PIB real utilizadas para la formulación del presupuesto de 2025 corresponden al escenario medio estimado**³. Como podrá observarse, para el próximo año se esperaría un crecimiento económico un poco mayor al de 2024, tanto a nivel real como nominal.

El presupuesto se financiaría en un 73.6% con ingresos tributarios, cuyo nivel (Q109,302.6 millones) equivaldría a una **carga tributaria de 11.7%**, mientras el monto del presupuesto de gastos (Q144,842.6 millones) equivaldría al 15.5% del PIB. **Como ha sido recurrente, el resultado de los ingresos corrientes sería menor que el presupuesto de gasto, lo que produciría un déficit fiscal de Q29,412.1 millones, equivalente a un 3.1% del PIB.**

En los cuadros siguientes se presenta las cifras del proyecto de presupuesto para 2025, en relación con el presupuesto aprobado para 2024. Cabe indicar que las variaciones estimadas en la información presentada dependerán sustancialmente de la estimación de cierre para 2024⁴.

Presupuesto de Ingresos y Egresos
-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2023	Con Ampliación 2024	Proyecto 2025	VARIACIONES	
				Absoluta	Relativa
I. INGRESOS TOTALES	102,015.8	104,531.8	115,430.5	10,898.7	10.4
Ingresos Corrientes	101,925.9	104,409.4	115,391.4	10,982.0	10.5
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	95,547.8	99,684.2	109,302.6	9,618.4	9.6
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	6,378.1	4,725.2	6,088.8	1,363.6	28.9
Recursos de capital	89.9	122.4	39.1	-83.3	-68.1
II. GASTO TOTAL	112,246.4	126,589.6	144,842.6	18,253.0	14.4
A. Gastos Corrientes	91,563.3	91,563.3	115,189.6	115,189.6	
1. De Consumo	49,391.6	49,391.6	64,474.6	64,474.6	
a) Remuneraciones	32,555.4	32,555.4	39,490.3	39,490.3	
b) Bienes y servicios	16,459.0	16,459.0	24,405.7	24,405.7	
2. Rentas de la Propiedad	13,463.4	13,463.4	16,506.5	16,506.5	
3. Prestaciones de la Seguridad Social	6,820.6	6,820.6	9,248.5	9,248.5	
4. Transferencias Corrientes	21,887.7	21,887.7	24,960.0	24,960.0	
B. Gastos de capital	20,683.1	20,683.1	29,653.0	29,653.0	
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	10,230.6	22,057.8	29,412.1	7,354.3	33.3
Ahorro Corriente	10,362.7	10,362.7	201.9	201.9	
Financiamiento del Déficit	10,230.6	10,230.6	29,412.1	29,412.1	
DEUDA INTERNA NETA	891.5	891.5	25,104.2	25,104.2	
DEUDA EXTERNA NETA	10,218.7	10,218.7	-1,277.2	-1,277.2	
VARIACIÓN DE CAJA	-879.7	-879.7	5,585.1	5,585.1	
PRESUPUESTO TOTAL	115,032.0	131,018.5	148,526.0	17,507.5	13.4
PRODUCTO INTERNO BRUTO	818,054.0	875,097.1	937,078.4		
Déficit fiscal como % del PIB	1.3	2.5	3.1		
Presupuesto / PIB	14.1	15.0	15.8		
Carga / PIB	11.7	11.4	11.7		

³ En presupuestos anteriores se ha acostumbrado a utilizar las estimaciones bajas, siguiendo los principios de prudencia presupuestaria.

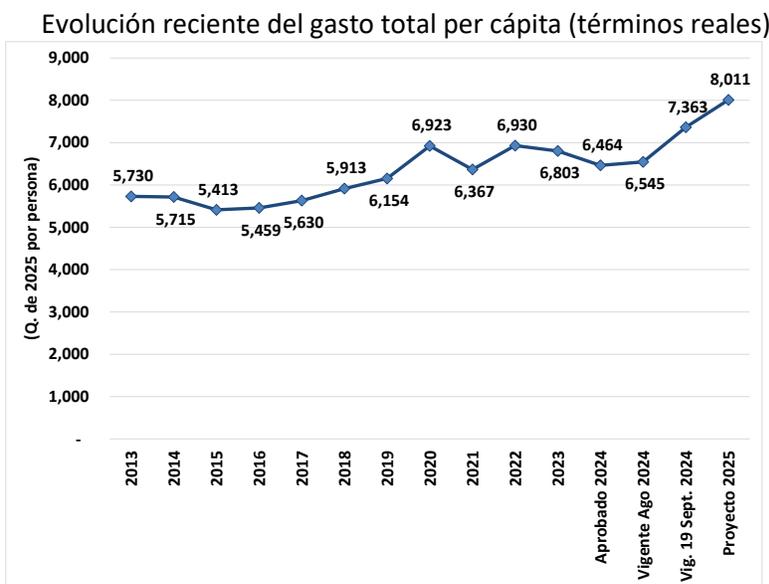
⁴ El problema que se tiene para dicha estimación de cierre es que en una de las ampliaciones recientes no se detalló por parte del Ministerio de Finanzas Públicas la distribución analítica entre gasto de funcionamiento y gasto de capital. En todo caso, con base en la versión original del proyecto que había enviado el Ejecutivo, puede deducirse que alrededor de 54% sería para funcionamiento, 33% para inversión y 13% para servicio de la deuda.

Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2025
Principales Indicadores como Porcentaje del PIB

CONCEPTO	Ejecutado 2023	Con Ampliación 2024	Proyecto 2025
Ingresos Totales	12.5	11.9	12.3
Ingresos Corrientes	12.5	11.9	12.3
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	11.7	11.4	11.7
Ingresos de capital	0.011	0.014	0.004
Gastos Totales	13.7	14.5	15.5
Gastos Corrientes	11.2		12.3
Gastos de capital	2.5		3.2
Ahorro Corriente	1.3		0.02
Déficit Presupuestario	1.3	2.5	3.1
Financiamiento del Déficit	1.3	2.5	3.1
Endeudamiento Público Neto	1.4		2.5
Endeudamiento Interno Neto	0.1		2.7
Endeudamiento Externo Neto	1.2		-0.1
Presupuesto Total	14.1	15.0	15.8

B. Presupuesto de Gastos

Como se comentó, los gastos totales contemplados en el proyecto de presupuesto ascenderían a Q144,842.6 millones, superiores en 14.4% a los aprobados para 2024. Cabe indicar que este nivel de gastos, **tomando en consideración el crecimiento de la población (monto del gasto de gobierno por habitante) y descontada la inflación (en términos reales), implicaría un incremento real de 8.8% respecto al presupuesto vigente al 19 de septiembre de 2024 y de 17.8% respecto a lo ejecutado en 2023.**



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

Con respecto al presupuesto vigente 2024, el proyecto para 2025 tendría un incremento de 12.3% de los gastos de funcionamiento y un incremento de 18.7% del gasto de inversión, mientras que el servicio de la deuda pública (capital e intereses) registraría un incremento de 11.2%.

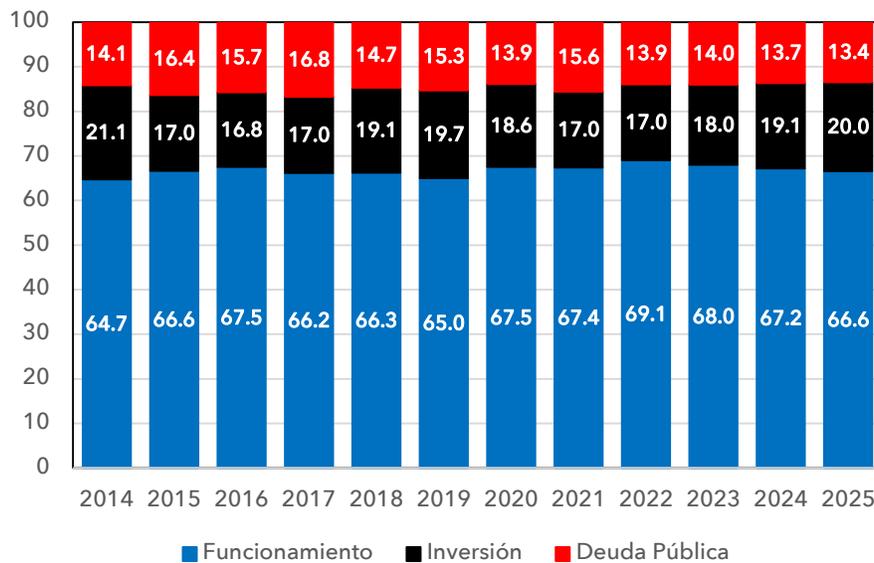
Presupuesto de Egresos
Por Tipo de Gasto
- Millones de quetzales -

Descripción	Con Ampliación		Proyecto		Variaciones	
	2024	%	2025	%	Absoluta	Relativa
TOTAL	131,018.5	100.0	148,526.0	100.0	17,507.5	13.4
Gastos de funcionamiento	88,077.8	67.2	98,910.9	66.6	10,833.2	12.3
Inversión	24,987.0	19.1	29,653.0	20.0	4,666.1	18.7
Deuda pública ^{1/}	17,953.8	13.7	19,962.1	13.4	2,008.3	11.2

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

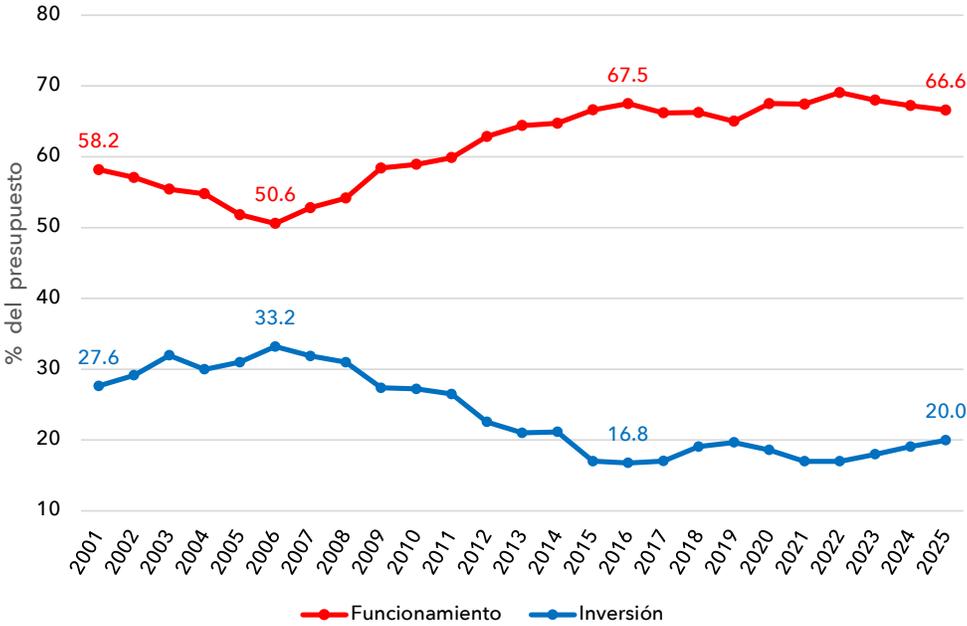
De 2014 a 2022 los gastos de funcionamiento como proporción del presupuesto habían tenido una tendencia creciente, mientras que la inversión se venía reduciendo como porcentaje del presupuesto. En 2024 se visualiza un leve cambio en la tendencia, puesto que la inversión comienza a mostrar una mejora y el gasto de funcionamiento una menor proporción en su participación en el presupuesto. Cabe indicar que, como porcentaje del PIB, el gasto de inversión sigue siendo históricamente bajo (alrededor del 2.6%, en promedio, en los últimos 10 años) y, considerando los históricos precedentes de baja ejecución presupuestaria, es probable que tampoco se materialice toda la inversión presupuestada.

Presupuesto según Tipo de Gasto
- Porcentajes del presupuesto -



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

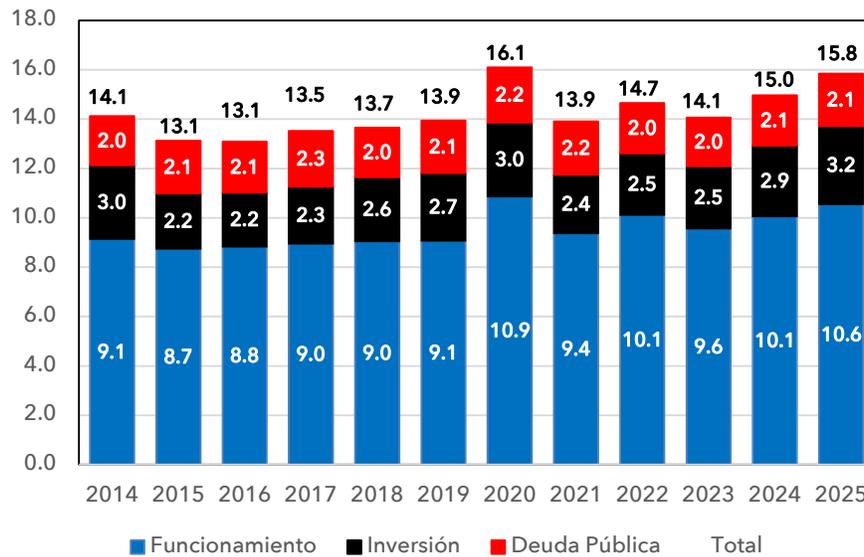
Ese desplazamiento (*trade-off*) entre los gastos de funcionamiento y los de inversión puede apreciarse también en la siguiente gráfica, donde se observa cómo, año con año, cada vez se destinaba una mayor parte del presupuesto para funcionamiento, en menoscabo de la inversión y como en los últimos años pareciera que la tendencia comienza a revertirse levemente. Sin embargo, en un análisis comparativo, al comparar los datos esperados para 2025 con los registrados en 2006, se observa que la inversión habría perdido 13.2 puntos porcentuales de participación en el total de egresos, mientras que el gasto de funcionamiento habría ganado 16.0 puntos porcentuales. En cualquier caso, cabe indicar que uno de los pocos indicadores que estaría mejorando es precisamente la participación de la inversión dentro del presupuesto total.



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

Al analizar el tamaño del presupuesto de gastos en relación con el tamaño de la economía, en términos de PIB, se puede ver que el presupuesto de 2025 sería el más alto de los últimos años, salvo el de 2020 cuando se incrementaron las erogaciones por la pandemia, tal como se puede evidenciar en el gráfico siguiente.

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



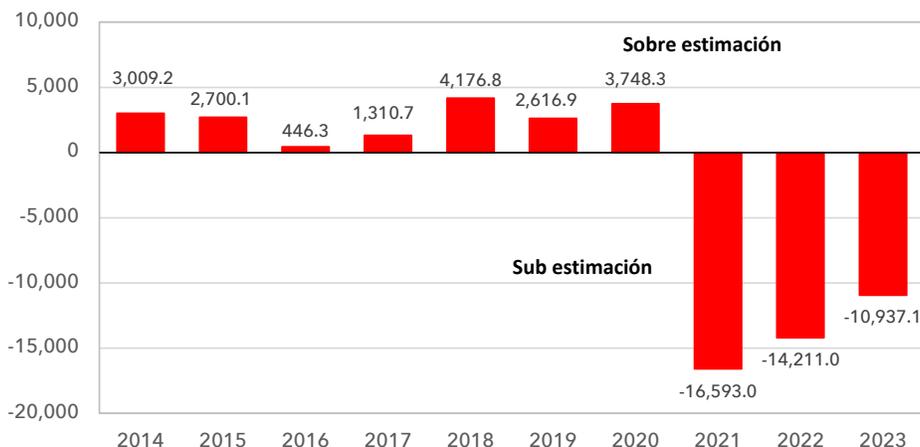
Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

C. Análisis del Presupuesto de Ingresos

En el proyecto de presupuesto para 2025 se proyectan ingresos tributarios de Q109,302.6 millones (equivalentes al 11.7% del PIB). Al respecto, es importante tomar en cuenta que varios presupuestos de años previos hubo importantes fallas porque se sobreestimaron los ingresos tributarios⁵; sin embargo, a partir de 2021 lo que ha habido es una subestimación de ingresos, ya que la recaudación real ha sido sustancialmente superior a la presupuestada. Para 2024 podría repetirse esta situación, tomando en consideración los resultados de la recaudación a agosto.

⁵ De hecho, el Fondo Monetario Internacional -FMI- (2017), al aplicar su Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, le otorgó a la SAT una baja calificación en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios. “Fondo Monetario Internacional. Guatemala: Informe de Evaluación del Desempeño -TADAT-. Departamento de Finanzas Públicas. Diciembre 2017”.

Diferencia entre lo Proyectado y lo Observado
- En millones de quetzales -



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN.

En lo que respecta a los impuestos directos, la mayor fuente de ingresos provendría del Impuesto Sobre la Renta -ISR-, de lo cual la mayor parte corresponde a lo pagado por las empresas. En cuanto a los impuestos indirectos, la principal fuente de recursos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que representa el 75.0% de este rubro, y más de la mitad (54%) corresponde al aplicado sobre importaciones. Esta estructura permite comprender la fuerte dependencia que los ingresos tributarios tienen del comercio exterior ante variaciones en el volumen de lo comercializado, el precio de los *commodities* y el comportamiento del tipo de cambio; así como el efecto del contrabando.

8

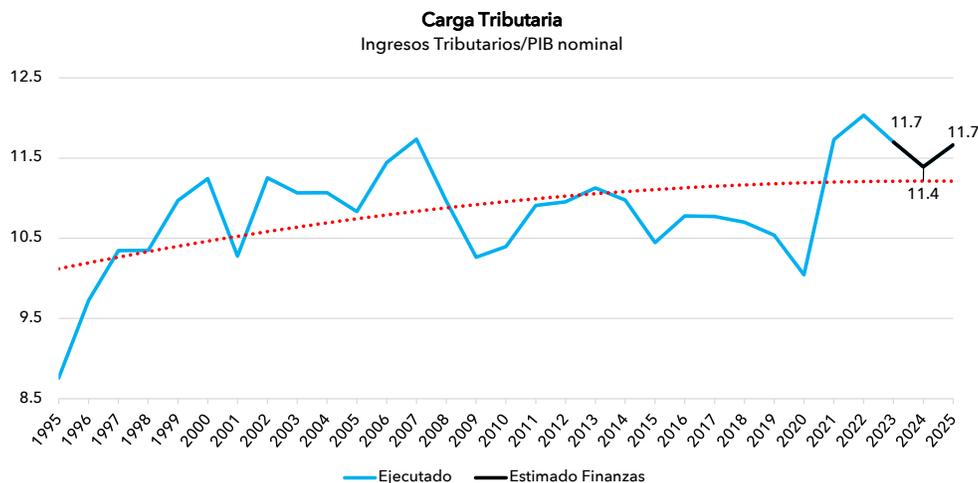
ATAL

Ingresos Tributarios 2015-2025

- Porcentaje de la Recaudación -

Descripción	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total	100.0										
Impuestos Directos	35.3	38.1	36.6	35.6	35.1	36.2	36.8	36.4	37.4	36.8	37.1
Sobre la Renta	27.4	30.5	28.8	27.6	27.3	27.8	29.9	27.1	29.7	30.2	29.0
Impuesto de Solidaridad	7.9	7.5	7.7	7.9	7.6	8.4	6.9	7.0	7.6	5.8	7.3
Otros Impuestos Directos							0.0	2.3	0.0	0.9	0.8
Impuestos Indirectos	64.7	61.9	63.4	64.4	64.9	63.8	63.2	63.6	62.6	63.2	62.9
Impuesto al Valor Agregado	46.8	44.8	46.2	47.1	47.8	47.7	47.4	46.2	47.9	46.6	47.2
IVA Doméstico	21.5	22.0	22.9	22.5	23.3	24.3	21.5	21.6	22.4	21.6	21.5
IVA Importaciones	25.3	22.7	23.3	24.6	24.5	23.4	25.9	24.6	25.5	25.1	25.7
Derechos Arancelarios a la Importación	4.3	4.3	4.3	4.4	4.3	4.1	4.5	4.3	4.3	4.2	4.3
Distribución de Petróleo y sus Derivados	5.8	5.9	5.8	5.8	6.0	5.8	5.2	5.3	4.5	4.4	4.2
Timbres Fiscales	0.7	0.7	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
Circulación de Vehículos	3.3	3.2	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	1.2	1.5	1.1
IPRIMA	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.4	1.6	1.6	1.8	1.5	1.8
Regalías Petroleras e Hidrocarburos	0.4	0.3	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1
Salida del País	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4
Distribución de Bebidas	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
Tabaco	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Distribución de Cemento	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	1.4

Cabe indicar que la carga tributaria, después de haber alcanzado un máximo de 12.0% del PIB en 2022, declinó en los dos siguientes años, y para 2025 se estaría ubicando en 11.7%, superior al 11.4% que se espera en 2024⁶.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y estimación de recaudación SAT a agosto 2025.

Si bien es cierto que las autoridades fiscales han apostado a que el crecimiento de los ingresos tributarios es sostenible, también lo es que, en los dos últimos años esta mejora parece ser de carácter temporal, lo que anticipa que la recaudación volverá a niveles relativamente bajos en relación con el gasto, según pareciera observarse en el IVA por importaciones. A esto hay que agregar que se tiene un problema de carácter estructural, por la rigidez que caracteriza al presupuesto, destacando la parte de los gastos de funcionamiento, los cuales cada vez se presionan más por los compromisos que se adquieren mediante la suscripción de pactos colectivos de trabajo con los empleados públicos, que resultan en un gasto de salarios cada vez más creciente, sin que exista una contrapartida en la mejora de la calidad de los servicios públicos, lo cual puede ocasionar que las finanzas públicas se tornen insostenibles, salvo que se siga sacrificando el gasto de inversión, con las consecuencias económicas y sociales que esto conlleva.

Lo anterior demanda que, tarde o temprano, tendrá que efectuarse un diálogo fiscal integral que permita recobrar la sostenibilidad fiscal; en particular, la SAT deberá continuar fortaleciendo su gobernanza y su gestión, principalmente en aspectos de gestión aduanal, capacidad informática, recursos humanos y gestión de riesgos. En ese sentido, es importante reiterar la necesidad de tomar en consideración el listado de debilidades que para Guatemala identificó el Fondo Monetario Internacional en el documento “Informe de Evaluación del Desempeño”⁷ y sobre los cuales debe trabajarse a nivel de la administración tributaria.

⁶ Esto, según las cifras del ejercicio fiscal 2024 proyectadas por la SAT y estimaciones para 2025 del Ministerio de Finanzas Públicas, contenidas en la exposición de motivos.

⁷ Fondo Monetario Internacional (2017).

D. Determinación de un Techo Presupuestario Razonable

1. Necesidad de contar con una estimación razonable de ingresos

El concepto de sostenibilidad fiscal se refiere a la capacidad del gobierno de afrontar sus obligaciones a través del tiempo, en especial las relacionadas con el servicio de la deuda pública. Otra manera de referirse a la sostenibilidad fiscal es la capacidad de un gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente. Desde ese punto de vista, se considera esencial mantener déficits fiscales moderados, de tal forma que el pago de la deuda que de ellos emane no drene los recursos que deberán ser utilizados para el financiamiento de las políticas públicas futuras y del funcionamiento del aparato estatal. En ese sentido, resulta toral la determinación de un techo presupuestario razonable que permita, en arreglo con un nivel de ingresos razonable y probable, la consecución de un déficit también razonable.

Para determinar un techo presupuestario razonable, el primer aspecto es identificar la viabilidad y coherencia de alcanzar los ingresos tributarios presupuestados. Si bien, como se indicó, las metas de recaudación han sido subestimadas recurrentemente en años recientes, para 2025 es posible esperar una subestimación de ingresos de mucho menor escala a la de años previos. Lo anterior puede evidenciarse al analizar la tasa de crecimiento en términos interanuales, calculada para cada mes, la cual muestra un crecimiento acelerado durante todo 2021 hasta los primeros meses de 2022, cuando llegó a un 30%; **de allí en adelante se observa ya una sostenida desaceleración pasando en pocos meses a crecimientos por debajo del 10%. Y, según se observa, pareciera que dicho crecimiento podría seguirse desacelerando y regrese a tasas históricamente normales alrededor del 5%.**

10

ATAL



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

En el cuadro que se aprecia a continuación, se presentan dos formas de estimación de los ingresos fiscales; en ambos casos tomando como base el monto con que cerró el año 2023 (Q95,547.8 millones). En el primer caso, a dicha base se le aplica un crecimiento del 7.0% para estimar los ingresos de 2024 (correspondiente al crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para ese año) y, a ese resultado, se le adicionó un crecimiento del 7.1% para 2025 (correspondiente al crecimiento del PIB nominal estimado para 2025); para el segundo caso, a la base de 2023 se le adicionó un crecimiento del 7.2% para 2024 (que corresponde al crecimiento de la recaudación a julio de 2024) y a ese resultado se le adicionó el crecimiento del PIB nominal estimado para 2025.

Ingresos Tributarios
Estimaciones Tomando Diferentes Criterios
Millones de quetzales

Año	Recaudación Revisada		Recaudación	
	Crecimiento PIB Nominal ^{1/}	Promedio de Crecimiento Recaudación ^{2/}	Presupuesto	Estimación de cierre 2024
2023	95,547.8	95,547.8	95,547.8	95,547.8
2024	102,236.1	102,427.2	86,247.6	101,627.8
2025	109,494.9	109,699.6	109,302.6	109,302.6
Variación % 2025-2024	7.10%	7.10%	26.7%	7.55%

Supuestos de la recaudación revisada:

1. Para la recaudación de 2024 se tomó la recaudación observada en 2023 y se le adicionó un crecimiento de 7.0% que es el crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2024. Para 2025 se tomó la recaudación revisada para 2024 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es el crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2025
2. Para la recaudación de 2024 se tomó la recaudación observada en 2023 y se le adicionó un crecimiento de 7.2% que es la variación porcentual de la recaudación de julio de 2023 a julio de 2024. Para 2025 se tomó la recaudación revisada para 2024 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2025

Cabe destacar que ambas proyecciones de ingresos tributarios **tienen alta probabilidad de alcanzarse, y que dichas estimaciones superan el monto consignado en el proyecto de presupuesto.**

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

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

El gasto incluido en el proyecto de presupuesto para 2025 podría alcanzar un techo de Q148,526.0 millones, lo que, dado el nivel de ingresos estimados, generaría un déficit fiscal equivalente a un 3.1% del PIB. Dicho porcentaje se considera elevado en términos de buscar la consolidación fiscal y resulta muy superior al 2.5% que se esperaría al cierre de 2024; en

ambos casos el déficit sería mayor al 2% del PIB, que es el nivel que se estima como un déficit máximo sostenible en el mediano plazo.

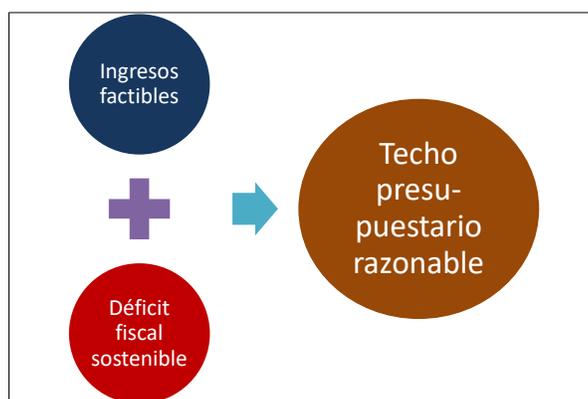
Conviene analizar la opinión del FMI en el sentido de considerar apoyar temporalmente un mayor gasto y déficits fiscales, siempre y cuando estos estén acompañados de proyectos estratégicos de transformación en infraestructura, educación y salud para el país, con un cronograma claro de objetivos, mayor transparencia, eficiencia y calidad del gasto⁸. Sin embargo, como se señaló previamente, la inversión, en los últimos años, se ha venido reduciendo como porcentaje del presupuesto y son los gastos de funcionamiento los que muestran una tendencia creciente, aunque esta tendencia pareciera que se ha comenzado a revertir a partir de 2024 y se siga consolidando en 2025, según los datos del proyecto de presupuesto.

3. Cálculo de un techo presupuestario razonable

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

12

ATAL



Como se indicó, el déficit fiscal del proyecto de presupuesto asciende a 3.1% del PIB, lo cual debería de dar una alerta, pues excede significativamente el umbral del 2% del PIB que en diversos estudios técnicos se considera el máximo tolerable en términos de sostenibilidad fiscal y que los organismos internacionales han sugerido como consistente con el mantenimiento de unas finanzas públicas sanas, por lo que se considera necesario ajustar a la baja el techo del gasto contenido en el proyecto de presupuesto para 2025.

⁸ Fondo Monetario Internacional. Reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2024.

TECHO PRESUPUESTARIO MÁXIMO RECOMENDADO PARA 2025

En millones de quetzales

	Proyecto Presupuesto (1)	Modificaciones Ideales (2)	Modificaciones (3)	Diferencia (2-1)	Diferencia (3-1)
Total de Ingresos	115,430.5	115,430.5	115,430.5	0.0	0.0
Ingresos tributarios	109,302.6	109,302.6	109,302.6	0.0	0.0
Otros ingresos	6,127.9	6,127.9	6,127.9	0.0	0.0
Total Financiamiento Bruto	33,095.6	22,425.1	27,110.5	-10,670.5	-5,985.1
Déficit presupuestario	29,412.1	18,741.6	23,427.0	-10,670.5	-5,985.1
Amortización de deuda	3,683.5	3,683.5	3,683.5	0.0	0.0
TECHO PRESUPUESTARIO	148,526.1	137,855.6	142,541.0	-10,670.5	-5,985.1
Déficit fiscal como % del PIB	3.1%	2.0%	2.5%		

En ese sentido, se considera que, basado en el resultado de la recaudación tributaria esperada, **el techo presupuestario contenido en el proyecto de presupuesto para 2025 (para que sea compatible con un déficit fiscal equivalente al 2% del PIB) debería reducirse en Q10, 670.5 millones, tal como se observa en el cuadro anterior.**

Ahora bien, como se ha señalado, cuando el destino de los recursos es la inversión prioritaria (en educación, salud e infraestructura) podría tolerarse temporalmente un aumento del déficit fiscal. En ese sentido, **si se aceptara que en el proyecto de presupuesto hay un incremento de los gastos de capital y asumiendo que una parte de este podría ir destinado a inversión prioritaria, podría justificarse un aumento temporal del déficit fiscal a niveles superiores al 2% del PIB; por ejemplo, un déficit temporalmente elevado que equivalga a un 2.5% del PIB implicaría ajustar el techo presupuestario del proyecto hacia la baja en el orden de Q5,985.1 millones (a unos Q142,500 millones). De acuerdo con lo sugerido por el FMI, un déficit fiscal de esa magnitud podría justificarse solamente si se produce de manera temporal, si los recursos se destinan a gasto estratégico y si se ejecuta con eficiencia, transparencia y calidad del gasto.**

13

ATAL

E. Conveniencia de que el Organismo Legislativo apruebe el Presupuesto del Estado para 2025

Como se comentó, la Corte de Constitucionalidad emitió un amparo provisional que dejó en suspensión temporal el Decreto No. 18-2023, por el cual se aprobó el presupuesto estatal para 2024 y lo actuado con posterioridad. Lo anterior significó que para 2024 se empezó a trabajar con el presupuesto vigente en 2023. De hecho, ya son varias las ocasiones en que por razones de índole política la ejecución financiera del Estado ha debido hacerse utilizando el presupuesto vigente al término del año anterior.

Como se ha señalado en ocasiones anteriores, mantener de un año hacia otro el mismo presupuesto acarrea una serie de problemas, toda vez que el presupuesto se basa en programas y planes específicos para un período determinado y, al mantenerse el presupuesto anterior, debe realizarse una serie de ajustes que dificultan la eficacia de su ejecución y obstaculizan su transparencia. Asimismo, cuando no se aprueba un presupuesto

para el año en curso se dificulta compaginar los gastos programados con una realidad distinta en términos de ingresos y de financiamiento.

El presupuesto es el instrumento de política económica más importante del sector público, dado que refleja las prioridades de las políticas públicas, traduciendo los compromisos políticos y sus metas en decisiones sobre en qué se deben gastar los recursos y porqué se debe gastar en determinadas áreas o sectores. Un sistema presupuestario funcional es vital para la formulación de una política fiscal sostenible y propicia el crecimiento económico. **Es fundamental que los presupuestos sean la expresión financiera de los planes anuales operativos institucionales** y que estos, a su vez, sean la expresión en el corto plazo de los planes estratégicos institucionales y de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Tomando en consideración lo anterior, **lo ideal es que el Organismo Legislativo apruebe el proyecto de presupuesto para 2025, luego de haber efectuado al proyecto presentado por el Ejecutivo, los ajustes y correcciones necesarios (incluyendo la revisión de varias normas presupuestarias), especialmente en lo que se refiere a adecuar el techo presupuestario y el déficit fiscal**, a fin de dar una señal clara de que se tiene la intención de buscar la congruencia con el mantenimiento en el mediano plazo de la sostenibilidad fiscal, en un marco basado en normas orientadas a la transparencia, la rendición de cuentas y la medición del impacto de las políticas públicas.

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

A. Financiamiento del déficit

El financiamiento del déficit previsto para 2025 se realizaría con endeudamiento interno neto por Q30,689.4 millones (Q25,104.2 millones de colocación de bonos sin amortizaciones) y un uso de recursos de la caja por Q5,585.2 millones. El financiamiento externo sería negativo en Q1,277.3 millones, resultado de desembolsos estimados por Q2,406.2 millones y amortizaciones por Q3,683.5 millones.

Financiamiento del Déficit
- En millones de quetzales -

Financiamiento del Déficit	29,412.1
Financiamiento Interno Neto	30,689.4
Endeudamiento Interno Neto	25,104.2
Colocación de Bonos	25,104.2
Amortización de Bonos	0.0
Uso de Caja	5,585.2
Financiamiento Externo Neto	-1,277.3
Desembolsos	2,406.2
Amortización	3,683.5

Es importante hacer notar que los recursos que se encuentran en la caja en su mayoría provienen de un proceso previo de endeudamiento, resultado de colocaciones de bonos, por lo que no se pueden considerar como ahorros presupuestarios ya que no se derivan de ningún superávit fiscal⁹. Muestra de lo anterior es que en 2024 el gobierno realizó una importante colocación de bonos en los mercados internacionales, captando un total de US\$1,400 millones (equivalente a unos Q10,920 millones), cuyo destino, en parte, fue la acumulación de recursos en la caja fiscal.

B. Impacto en la deuda pública

El déficit fiscal debe ser financiado con deuda pública, lo cual implica que cada año aumente el pago de capital y los intereses de dicha deuda¹⁰. Esto, aunado a que existe un aumento creciente del gasto destinado a funcionamiento, se traduce en que cada año se dificulte asignar recursos para la inversión real directa. Para el ejercicio fiscal 2025, el aumento de la deuda pública contemplado en el proyecto de presupuesto asciende a Q24,142.9 millones, lo cual es un aumento considerable.

Como se indicó, el financiamiento del déficit previsto para 2025 descansaría en la colocación de bonos en el mercado doméstico, lo cual entraña el riesgo de enfrentar condiciones financieras menos favorables (plazos más cortos y tasas de interés más elevadas y volátiles) que las que suelen obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales. En 2025, los mercados internacionales podrían verse beneficiados con alguna reducción de los tipos de interés por parte de la FED y de otros bancos centrales, mientras que internamente las limitaciones de liquidez en el sistema financiero debería ser un elemento a ser tomado en cuenta, ya que, independientemente de las medidas de política monetaria que tome el Banguat, un ambiente de liquidez restringida puede apuntalar un alza en las tasas de interés, tal como se ha visto en el transcurso de 2024.

Por lo anterior, se considera prudente que se tomen las medidas pertinentes para minimizar los riesgos inherentes que conlleva acceder a mercados con condiciones menos favorables para la colocación de bonos y evaluar si la fuente de los recursos debería incluir al mercado internacional más que al mercado doméstico, aun con el riesgo cambiario que ello implica.

⁹ De hecho, en los últimos años, el endeudamiento ha sido la fuente de los recursos que se han acumulado en la caja, luego de que se cubre el déficit fiscal; incluso en años previos, el aumento de los recursos de caja del gobierno ha coincidido con una reducción del déficit fiscal que, a su vez, coincide con reducciones en los niveles de inversión, por lo que el incremento de la caja puede verse como una manera de gestión caracterizada por altos niveles de endeudamiento, cuyos recursos no se han trasladado a inversión y, por lo tanto, únicamente se han acumulado en la caja fiscal y han servido para que el Congreso de la República apruebe leyes que incrementan el gasto corriente utilizando parte de los recursos en caja.

¹⁰ Aunque para 2025 se estaría contemplando un uso de caja por un monto importante de Q5,585.1 millones derivado especialmente de la mejora en la recaudación, relacionada con la mejora de los precios de importación.

Por otra parte, cabe señalar el **preocupante hecho de que, como ha ocurrido reiteradamente en años anteriores, parte del financiamiento obtenido con bonos se destinaría a financiar gasto corriente (como el programa de aporte económico al adulto mayor, fondo para primera vivienda, Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala y transferencias monetarias, entre otros), lo cual es técnicamente errado y financieramente insostenible, además de contravenir lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento**¹¹. De la misma manera, cabe señalar que parte de los recursos obtenidos mediante la colocación de bonos se destinarán a financiar el pago de servicios de la deuda pública.

Asimismo, es de especial importancia que se cumpla con el requerimiento Constitucional (artículo 171 i) que establece que, previo a contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública, debe oírse las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria, aspecto que no se cumplió previo al envío del proyecto de presupuesto al Congreso de la República.

Cabe señalar que, si bien es cierto que deben existir las fuentes de ingresos para financiar los egresos corrientes del presupuesto, debido a las rigideces presupuestarias y al nivel de recaudación tributaria ha sido una práctica repetida realizar en cada ejercicio fiscal operaciones de crédito público (principalmente obtener préstamos y colocar bonos) para financiar una parte del presupuesto de egresos¹².

El MINFIN estima, para el cierre de 2025, que el saldo de la deuda pública en circulación alcanzará los Q258,360.5 millones, equivalente al 27.6% del PIB. En cuanto al servicio de dicha deuda, para el pago de capital se proyecta una disminución de Q745.3 millones, mientras los intereses estarían aumentando Q4,565.7 millones, respecto 2024.

¹¹ Este es un precepto que no podría ser modificado mediante una ley anual o cualquier ley ordinaria ya que, según la gradación de leyes que integra nuestro sistema legal, como pináculo está la ley suprema, seguida de las leyes constitucionales y, luego, de las ordinarias; esta gradación admiten también, en atención a la votación (calificada y simple) que ha merecido en el Congreso, advertir la prevalencia de unas (generalmente leyes orgánicas) frente a las restantes, cuando entre ellas se denuncie colisión. (Gaceta No. 57, expediente No. 1048-99, página No. 52, sentencia: 02-08-00).

¹² Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- "Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025

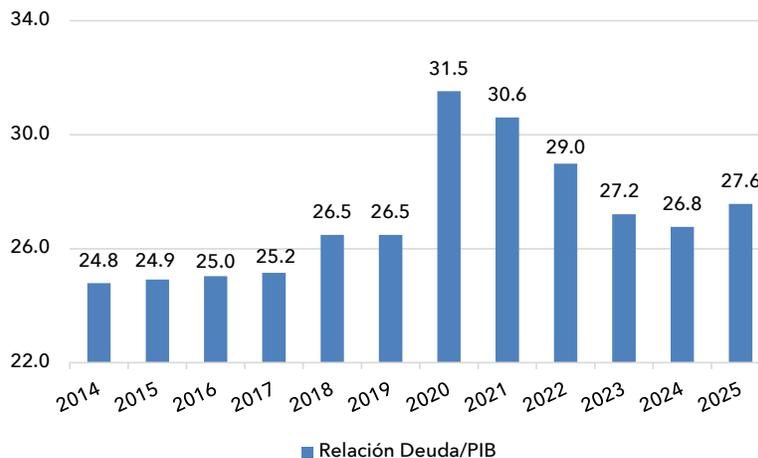
Composición del Servicio de la Deuda Pública

- En millones de quetzales -

Servicio de la Deuda Pública	Con Ampliación 2024	Proyecto 2025	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización		3,683.5		
Intereses		16,278.6		
Total servicio de la deuda pública	17,953.7	19,962.1	2,008.4	11.2%
Ingresos tributarios	99,684.2	109,302.6	9,618.4	9.6%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	18.0%	18.3%		
Saldo total de la deuda pública	234,217.6	258,360.5	24,142.9	10.3%
PIB	875,097.1	937,078.4	61,981.3	7.1%
Relación deuda pública total / PIB	26.8%	27.6%		
Relación deuda pública total / Ingresos Tributarios	235.0%	236.4%		

El porcentaje del total de la deuda pública (27.6% del PIB) es significativamente más bajo que el nivel que presenta el resto de los países de Latinoamérica. No obstante, cabe señalar que **el monto del endeudamiento subió sustancialmente en 2020, por las necesidades de financiamiento extraordinario ante los embates del Covid-19, con un incremento importante de 5.1 puntos porcentuales y, a partir de allí, se ha mantenido en niveles superiores a los que se observaban antes de la pandemia. Según las cifras del presupuesto para 2025, la deuda pública estaría mostrando un alza de 26.8% a 27.6, como porcentaje del PIB.**

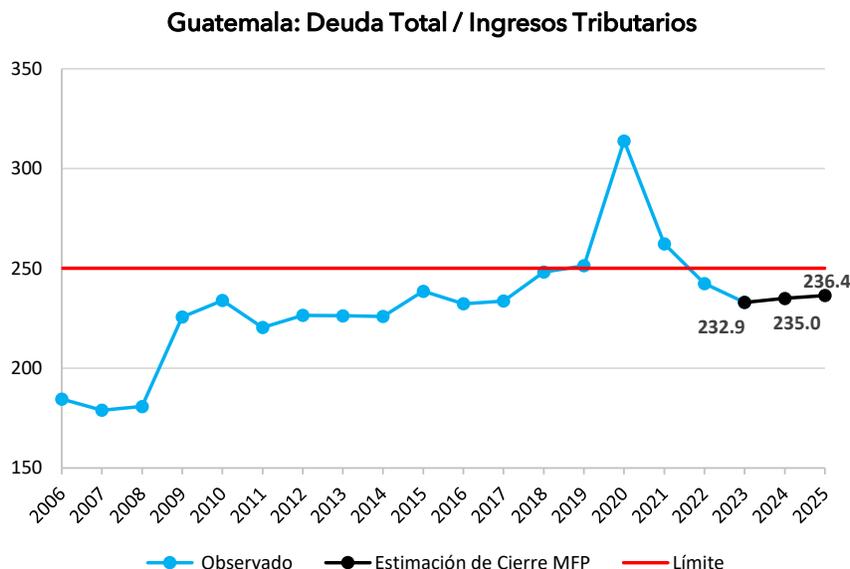
Guatemala: Deuda Pública / PIB



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

El indicador anterior debe tomarse con relativa cautela, ya que en Guatemala (a diferencia de otros países, incluyendo muchos desarrollados) el tamaño del gobierno es pequeño en relación con el de la economía y, en ese sentido, cualquier indicador de carácter fiscal que se mida con respecto al PIB, estará influenciado por dicho aspecto. Por ello, para una evaluación de la sostenibilidad fiscal es mejor medir si la carga de la deuda aumenta más rápido que los ingresos tributarios. De acuerdo con los datos del proyecto de presupuesto de 2025 la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representará un

236.4%, un poco por debajo del nivel que se considera como tolerable (de un 250%) de acuerdo con diversos estudios¹³.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

Sobre el particular, cabe indicar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial crearon, en 2005, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda -MSD-, que cual tiene por objeto orientar las decisiones sobre endeudamiento de los países y que incluyen, por una parte, un análisis de la carga de la deuda proyectada para los próximos años y de la vulnerabilidad del país ante perturbaciones externas y políticas y, por otra parte, una evaluación del riesgo de problemas de deuda externa en ese período a partir de umbrales indicativos de la carga de la deuda que dependen de la calidad de las políticas y las instituciones del país¹⁴. Tanto el FMI como el Banco Mundial alientan a los países a utilizar el MSD para orientar su estrategia de endeudamiento, con base en lo cual, **se recomienda que el Minfin solicite, a los organismos internacionales indicados, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país dentro del marco del MSD para evaluar su sostenibilidad.**

Otro de los aspectos a tomar en consideración es el concerniente al servicio de la deuda pública, cuya carga de intereses ha estado aumentando. De hecho, solo el pago de intereses presupuestados para 2025 equivaldría a un 1.7% del PIB. En términos absolutos sería una cifra de Q16,278.6 millones, mayor a los Q11,712.9 de 2024 (aunque este último número en realidad deviene del presupuesto 2023).

¹³ Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal., Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala., Guatemala., 2012., p. 15., disponible en: http://www.Minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf.

¹⁴ <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>

Intereses de la Deuda Pública En millones de quetzales y % del PIB

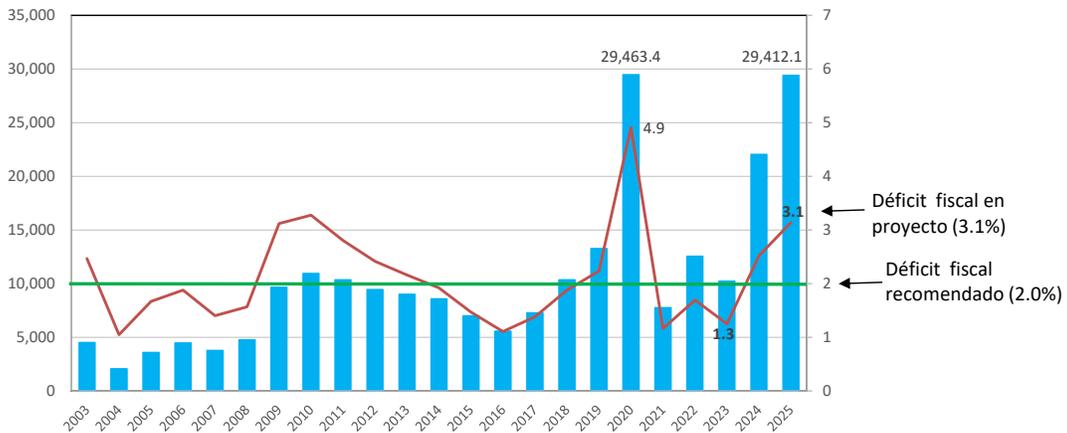


Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

C. Necesidad de retomar la senda de la sostenibilidad fiscal

Cabe recordar que el déficit fiscal se redujo de 4.9% del PIB en 2020 a 1.2% en 2021, y luego sufrió aumentos en 2022 y 2023, llegando en este último año a un nivel de 2.5%, sobrepasando el umbral máximo recomendado como indicador de sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

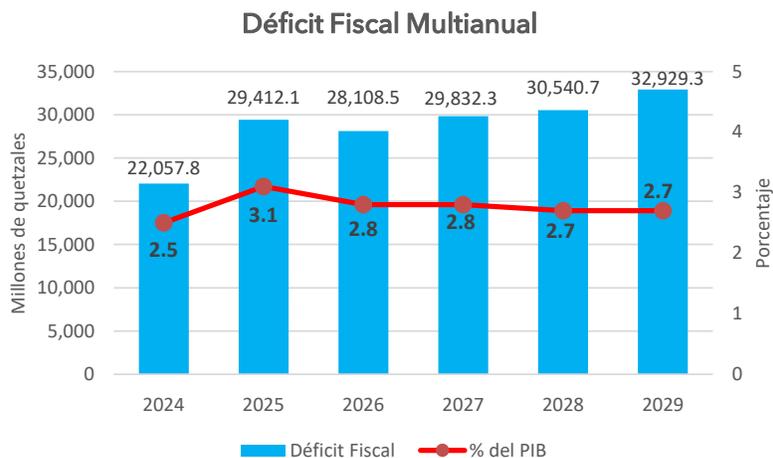
Déficit Fiscal Millones de quetzales y % del PIB



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

Según las estimaciones de cierre para 2024, se estaría cerrando con un déficit de 2.5%, y el proyecto de presupuesto para 2025 lo volvería a elevar hasta un 3.1%. Las proyecciones

multianuales no señalan una ruta hacia la sostenibilidad fiscal, ya que del 3.1% de 2025 se reduciría únicamente a niveles de 2.7% en 2029.



Fuente: Elaboración a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

D. Un mayor déficit orientado a la inversión

Si, como se señaló, la intención de aumentar el déficit fuera poner más recursos orientados a inversión, **valdría la pena asegurar que estos puedan ser utilizados únicamente en destinos que no impliquen gastos recurrentes, sino que se destinen a mejorar la productividad del país y el bienestar de la población de manera sostenible.** Por ejemplo, podría pensarse en utilizar tales recursos para la creación de vehículos financieros con propósito específico, como podrían ser fondos exclusivos para el combate a la desnutrición o para inversión en infraestructura, tanto vial como de puertos y aeropuertos, en el país. **Esto permitiría blindar los recursos, evitando que entren al proceso normal de la administración pública en donde su ejecución se vuelve menos transparente y eficiente.**

De hecho, la relación entre inversión directa y los ingresos tributarios cayó abruptamente entre 2011 y 2016, pasando de un 18% a un 2%, y luego se recuperó relativamente. Un indicador que sugiere que no es sólo aumentar el presupuesto de la nación lo que va a asegurar que los tributos se destinen a inversión se muestra a continuación, en donde se **observa que a 2023 de cada quetzal que se recauda únicamente cinco centavos se traducen en inversión real directa. Lo anterior evidencia que seguir haciendo más de lo mismo con el gasto público es condenar a que los esfuerzos por obtener mayores ingresos se pierden en la calidad del gasto.**

Relación de la Inversión Real Directa
respecto a los Ingresos Tributarios



Una opción para revertir a corto plazo esta tendencia sería la de diseñar fondos o fideicomisos con destino específico (para infraestructura, electrificación o combate a la desnutrición, por ejemplo), de manera que su ejecución sea independiente de la ejecución normal del presupuesto, aparejada con los controles necesarios, especialmente por medio de sus respectivas unidades de auditoría interna y la Contraloría General de Cuentas. Por razones obvias, cada uno de estos fondos o fideicomisos debería ser aprobados por el Congreso de la República, lo cual podría hacer de manera que cobren vigencia en el actual periodo presupuestario o en años subsiguientes.

Alternativamente, una parte de la recaudación podría servir para crear fondos de amortiguación que sirvan para acelerar el retorno a los indicadores de solidez fiscal que se observaron en las décadas previas y que se concrete la consolidación fiscal, que es especialmente importante para mantener abiertos los canales de financiamiento internacional que tanto el sector público como el privado necesitan. De hecho, la prudencia y la solvencia son característica que se le reconocen a Guatemala en los mercados financieros internacionales.

Como se señaló, se espera que los coeficientes de deuda pública para 2024 se reduzcan a niveles inferiores al 30% en términos de PIB, luego del incremento que se dio en 2020, por lo que los coeficientes de deuda pública retornarían a niveles similares a los que históricamente ha mantenido la economía guatemalteca¹⁵.

¹⁵ Todo lo anterior, como se señaló, va en línea con lo recomendado por el Fondo Monetario Internacional, en el sentido de que cualquier aumento del déficit fiscal a niveles superiores al 2% del PIB debe ser temporal e ir acompañado de proyectos estratégicos de transformación en infraestructura, educación y salud, con un cronograma claro de objetivos, mayor transparencia, eficiencia y calidad del gasto, mas no así para incrementar el gasto corriente, el cual solo debería aumentar en la misma proporción que la inversión, sin olvidar que el incremento del déficit fiscal debe ser temporal, en tanto se alcanza la consolidación de las finanzas públicas.

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

En ese sentido, es recomendable que en el proyecto de Presupuesto del Estado para 2025 se acelere el retorno a los indicadores de solidez fiscal de las décadas previas a la crisis y que se concrete la consolidación fiscal, que es especialmente importante para mantener abiertos los canales de financiamiento internacional que tanto el sector público como el privado necesitan¹⁶. Por tanto, se reitera la recomendación de reducir el déficit fiscal en los años subsecuentes, a fin de retornar a la senda que permita garantizar una sostenibilidad fiscal a mediano plazo, lo que implicaría tolerar un aumento temporal de este solo por un aumento en la inversión, pero blindando el uso de los recursos mediante vehículos de propósito especial.

IV. BAJA CALIDAD DEL GASTO: LA DEBILIDAD PRESUPUESTARIA ESTRUCTURAL

A. Composición y Rigidez del Presupuesto de Egresos

Al evaluar la distribución de los egresos para el ejercicio 2025, se observa que solamente un 18.8% del presupuesto de egresos cuenta con cierto grado de flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo¹⁷, lo que implica que el 81.2% de los egresos ya se encuentra comprometido de una u otra manera.

Como se observa en el cuadro siguiente, además de las rigideces derivadas de mandatos constitucionales o legales, también destacan las relacionadas con la planilla de los servidores públicos, los gastos de consumo y la atención del servicio de la deuda. Para 2025, el porcentaje del presupuesto que se destinaría a remuneraciones y servicios no personales ascendería a 37.3%. **La planilla de empleados públicos plantea problemas que requieren de una corrección estructural que conlleva varios esfuerzos preparatorios: tener certeza del número de empleados públicos por dependencia y renglón presupuestario al que pertenecen (Anexo 1); realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas; tomar en cuenta el efecto que tienen los distintos pactos**

¹⁶ A pesar de un aumento significativo de la deuda pública en 2020, Guatemala todavía tiene una relación deuda pública/PIB moderada (inferior al 40%), lo que se compara bien con sus pares regionales. Al 7 de octubre, el diferencial de rendimiento de los bonos soberanos de Guatemala frente a los bonos del Tesoro estadounidense equivalentes era de 192 puntos básicos, en comparación con un promedio latinoamericano de 425, según el Índice de Bonos de Mercados Emergentes -EMBI- de J.P. Morgan.

¹⁷ El CIEN señala que el porcentaje que se mantiene flexible para ejecutar obra pública sería de sólo 18.5%. (“Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025”).

colectivos de condiciones de trabajo; y, cuantificar la eficiencia del gasto público, particularmente de la masa salarial; entre otros¹⁸.

Rigidez Presupuestaria: Destino Comprometido de los Recursos

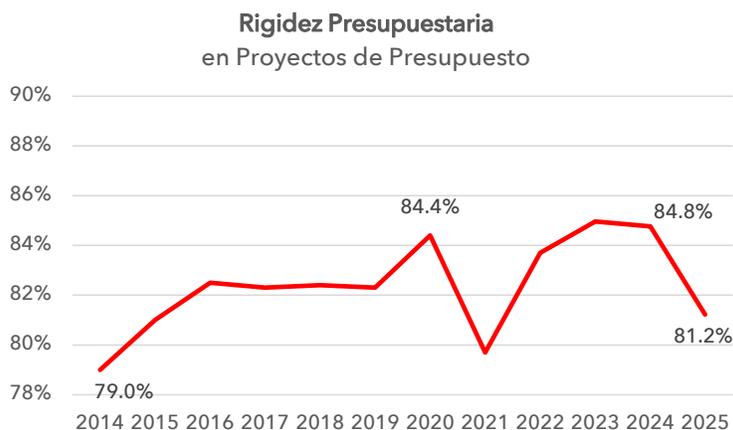
En porcentajes respecto al techo presupuestario

A. Remuneraciones	26.6%
B. Servicios no personales	<u>10.7%</u>
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	37.3%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	16.8%
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.7%
E. Deuda Pública	<u>13.4%</u>
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	43.9%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO	81.2%
F. Inversión Real Directa	5.7%
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>13.1%</u>
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	<u>18.8%</u>
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO	<u>100.0%</u>

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

23

ATAL



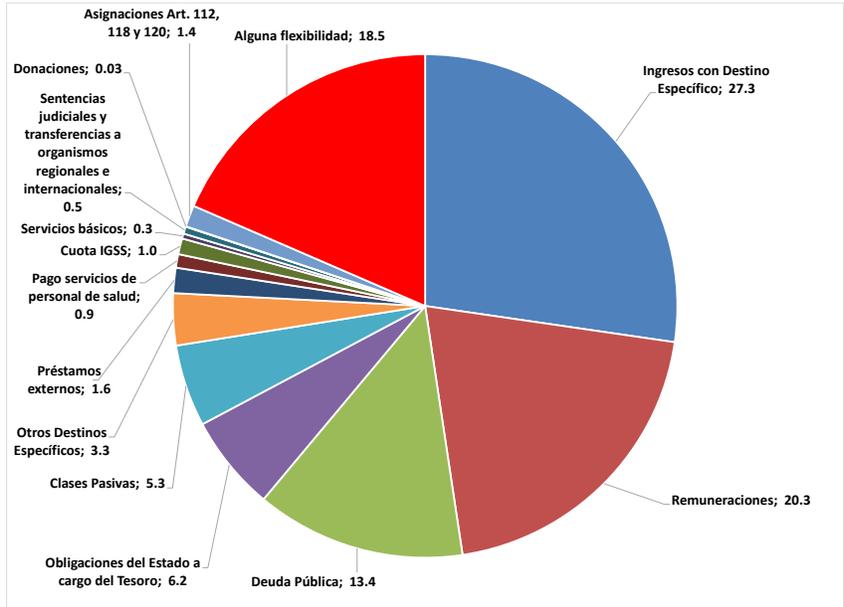
En ese sentido, entidades como el CIEN han resaltado la necesidad de crear un espacio de discusión con un sólido compromiso político para tratar los temas estructurales y estratégicos de una reforma fiscal integral (ambas caras de la moneda: ingresos y egresos) a la medida del caso de Guatemala. Por la experiencia del pasado histórico reciente se

¹⁸ El CIEN elaboró un estudio para la Fundación 2020 sobre la eficiencia del gasto público de Guatemala, particularmente de la masa salarial. El referido estudio, que se describe en un apartado más adelante, incluye un análisis comparativo entre el gasto finalmente ejecutado y los objetivos inicialmente presupuestados.

considera que este espacio debe contar con un mandato que cuente con un amplio respaldo político (idealmente tanto del Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo) así como con la participación de expertos de reconocido prestigio en materias fiscales y profesionales¹⁹.

Otra forma de ver el presupuesto, tal como lo presenta el CIEN en su documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025”, es a partir de su rigidez en el corto plazo. En el Gráfico siguiente se presenta la distribución de los egresos para el ejercicio 2025 con sólo un 18.5% con cierto grado de flexibilidad²⁰.

Distribución del presupuesto de egresos 2025 según su rigidez (%)



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025. CIEN.

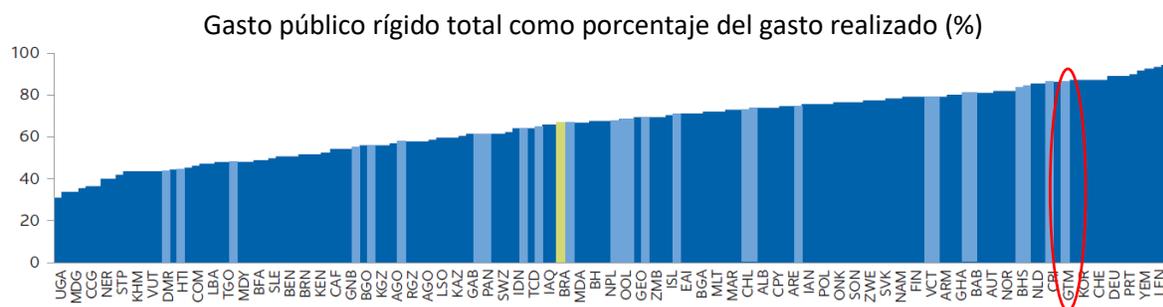
También puede verse la rigidez presupuestaria identificando los gastos “inflexibles” en el corto plazo con respecto a los egresos totales. El criterio que se siguió fue incluir asignaciones por mandatos legales vigentes y gastos que pueden considerarse ineludibles en el corto plazo, pero siendo conservadores (por ejemplo, en la categoría de servicios básicos sólo se incluyeron los gastos en energía eléctrica, agua, telefonía y servicios de extracción de basura financiados con ingresos corrientes). Sin embargo, seguramente una parte del gasto en arrendamiento de edificios y locales debiera considerarse un gasto ineludible cuando ya se tiene un contrato con vigencia para el ejercicio fiscal 2025. Tampoco se incluyen asignaciones presupuestarias que, aunque no cuenten con un mandato legal para asignar un determinado monto, seguramente no podrán eliminarse en el corto plazo por razones de economía política. Un ejemplo de este tipo de asignaciones son los aportes

¹⁹ Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025

²⁰ Esta forma de medir la rigidez presupuestaria toma en consideración la distribución de los ingresos tributarios con afectación específica.

a entidades asistenciales que hace el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en cada ejercicio fiscal (Q961.8 millones se proponen para el ejercicio fiscal 2025).²¹

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



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

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

A todo esto se suma la proliferación de una serie de propuestas legislativas que pueden calificarse de populistas, como es el caso del aumento a las pensiones de los jubilados del Estado, aprobado recientemente entre el regocijo de los diputados, que no repararon demasiado en el hecho de que el fisco tendrá que erogar unos Q6 millardos anuales adicionales por dicho incremento. La característica común de esas iniciativas es que los dictámenes que las respaldan no incluyeron ningún estudio de su impacto sobre las finanzas públicas y sobre la macroeconomía del país. Ese tipo de estudios, que debería ser obligatorio para cualquier iniciativa que afecte el erario, es una práctica parlamentaria común en otros países más desarrollados, pero no es habitual en Guatemala.

Una forma de refrenar esa natural tendencia de los políticos de turno es mediante reglas y procedimientos, de observancia obligatoria en el proceso legislativo, que **obliguen a acompañar cualquier dictamen de ley que genere gasto público de un análisis de su viabilidad fiscal y de su impacto macroeconómico**. De lo contrario, la política fiscal seguirá siendo conducida por las ocurrencias parlamentarias del momento y no por una visión de Estado que debería emanar del Ejecutivo.

²¹ Centro de Investigación Económica Nacional -CIEN- “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025

B. La necesaria mejora de la calidad del gasto

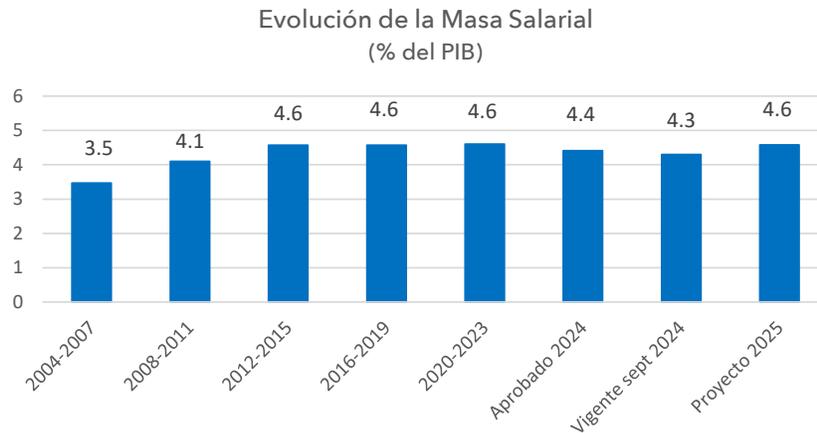
A decir del Fondo Monetario Internacional, el estatus de país con ingresos medianos altos y la estabilidad económica de Guatemala no se han traducido en una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. Los bajos ingresos del gobierno central (11% del PIB en promedio en años recientes) limitan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

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

1. Remuneraciones y el impacto de los pactos colectivos

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

Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto no se incluyó, en la separata relativa a los riesgos fiscales, algún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo, a pesar de que el porcentaje de egresos asociados a la masa salarial ha estado aumentando en los años previos. En promedio, durante la Administración Berger (2004-2007) esta representó un 3.5% del PIB, en tanto que en la Administración Giammattei (2020-2023) llegó a representar el 4.6% del PIB, y en el proyecto para 2025 representará cerca del 4.6%. Es importante señalar que en esta información hace falta incluir el incremento correspondiente al Decreto No. 18-2024, ampliación al Presupuesto para 2024.



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025. CIEN.

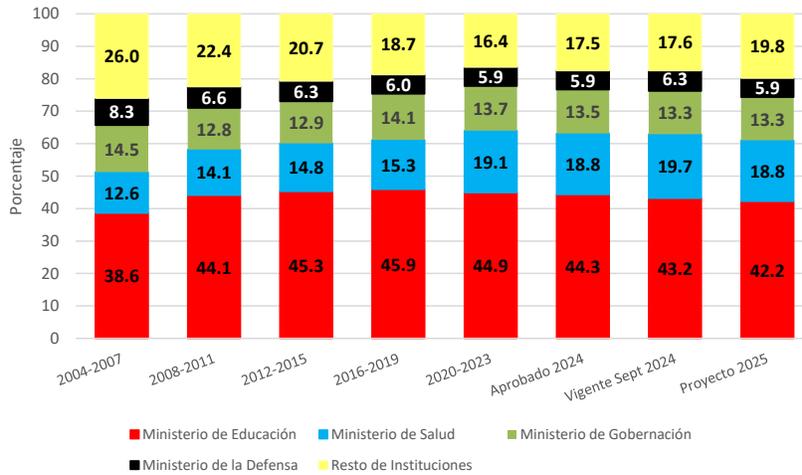
Gran parte del aumento de los gastos corrientes refleja el incremento de la masa salarial correspondiente al Ministerio de Educación. Al respecto, no está demás indicar que el Decreto No. 1485, que regula el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado y data de 1961 (modificado varias veces,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

27

ATAL

Es evidente que **en la suscripción de los pactos colectivos** no se han tomado en consideración los aspectos señalados, ya que para los aumentos salariales no media una evaluación como la indicada, por lo que no se están considerando los requerimientos del estatuto señalado (que se encuentra vigente) a efecto de medir la calidad de los maestros. Por otra parte, dichos aumentos no están previamente considerados dentro de las partidas correspondientes en el presupuesto de ingresos y gastos del Ministerio de Educación, ocasionando problemas financieros para el fisco, ya que esos pactos se han suscrito sin que se tengan las fuentes de financiamiento para cubrir sus efectos. **Sobre el particular, el presupuesto del Ministerio de Educación tendría en 2025 un incremento de Q2,361.3 millones respecto al aprobado para 2024, siendo su principal destino el pago de remuneraciones por Q2,154.7 millones; aparte que Q560.6 millones serían financiados con deuda pública.** El problema de no contar con recursos para atender los efectos de la suscripción de pactos colectivos no es exclusivo del Ministerio de Educación, ya que en otros ministerios (como en el de Salud Pública) sucede lo mismo.

Evolución de la Distribución Promedio de la Masa Salarial

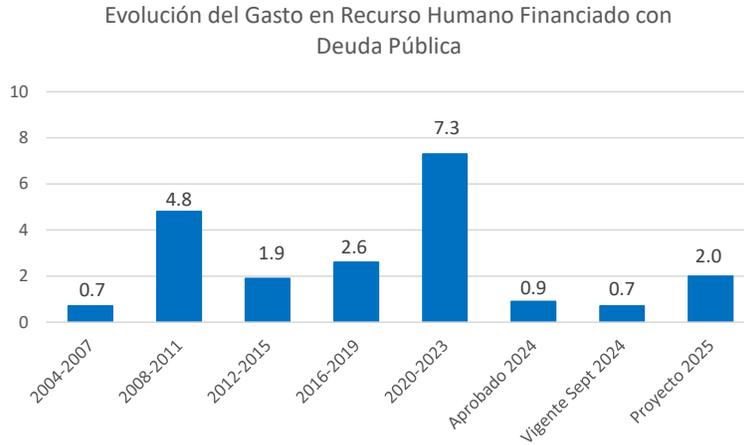


Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025. CIEN.

Uno de los resultados de no cumplir con lo establecido en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto es el financiamiento de gastos de funcionamiento (incluyendo salarios) con deuda, el cual se ha incrementado significativamente desde la pandemia del COVID-19. Cabe destacar que **en el Proyecto de presupuesto 2025 se financiarían Q12,957.0 millones de gastos de funcionamiento con endeudamiento (13.1% del gasto de funcionamiento), donde se incluyen Q665.8 millones para pago de remuneraciones.**

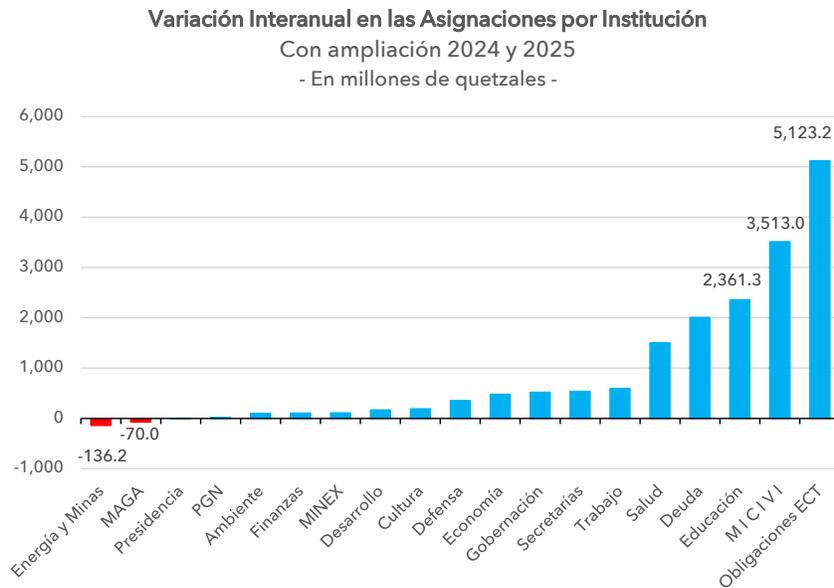
Gasto de Funcionamiento Financiado con Deuda Pública
En millones de quetzales

Destino	Colocaciones Ineternas	Préstamos Externos	Total
TOTAL	12,012.7	944.3	12,957.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	4,802.1	448.3	5,250.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2,157.7	250.0	2,407.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,491.0	0.0	1,491.0
Ministerio de Desarrollo Social	655.6	0.0	655.6
Ministerio de Educación	390.6	170.0	560.6
Ministerio de la Defensa Nacional	513.8	0.0	513.8
Ministerio de Gobernación	399.6	65.8	465.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	465.0	0.0	465.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	306.1	0.0	306.1
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	283.7	10.2	293.9
Ministerio de Relaciones Exteriores	186.3	0.0	186.3
Ministerio de Economía	148.7	0.0	148.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	128.4	0.0	128.4
Ministerio de Cultura y Deportes	54.3	0.0	54.3
Ministerio de Finanzas Públicas	24.8	0.0	24.8
Presidencia de la República	5.0	0.0	5.0



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025. CIEN.

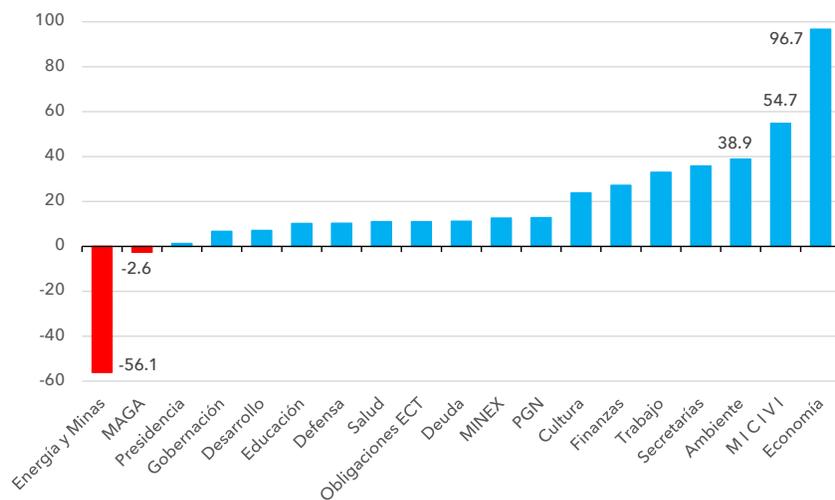
El mayor incremento del presupuesto se estará dando en el rubro de Obligaciones a cargo del tesoro, seguido del MICIVI y del MINEDUC.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

En cuanto a variaciones en las asignaciones por institución sobresale, en términos relativos, el crecimiento sustancial al MINECO, al MICIVI y al MARN.

Variación Interanual en las Asignaciones por Institución
Con ampliación 2024 y 2025
- En porcentaje -

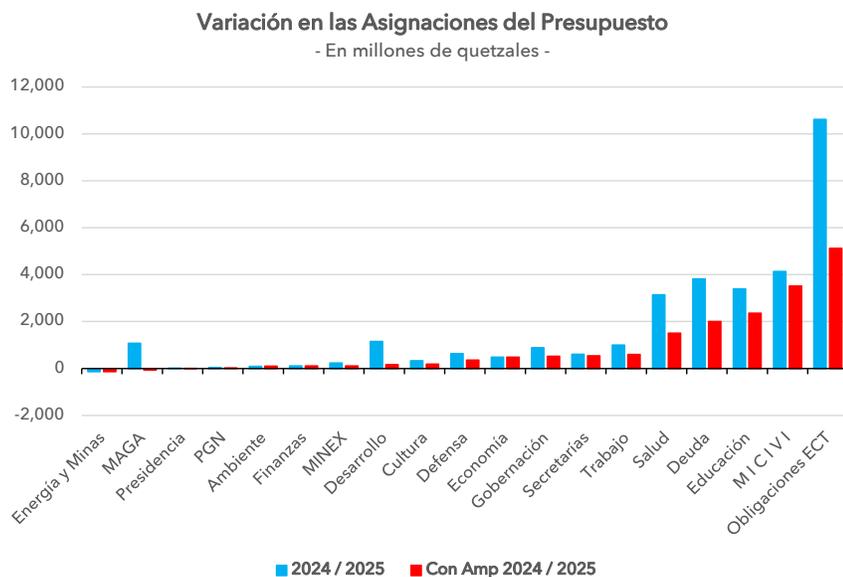


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2025.

A continuación, se presenta un cuadro donde se pueden apreciar las variaciones del proyecto de presupuesto 2025 por las distintas unidades, ministerios y secretarías respecto al vigente en 2024 luego de las ampliaciones aprobadas.

Presupuesto de Egresos Según Clasificación Institucional
- Millones de quetzales -

Descripción	Con Ampliación 2024	% del Presupuesto 2024	Proyecto 2025	% del Presupuesto 2025	Variaciones	
					Absoluta	Relativa
TOTAL	131,018.5	100.0	148,526.0	100.0	17,507.5	13.4
Presidencia de la República	217.8	0.2	220.5	0.1	2.7	1.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	870.8	0.7	980.0	0.7	109.2	12.5
Ministerio de Gobernación	7,753.9	5.9	8,272.8	5.6	518.9	6.7
Ministerio de la Defensa Nacional	3,501.6	2.7	3,860.0	2.6	358.4	10.2
Ministerio de Finanzas Públicas	397.0	0.3	505.0	0.3	108.0	27.2
Ministerio de Educación	23,288.7	17.8	25,650.0	17.3	2,361.3	10.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	13,694.0	10.5	15,199.9	10.2	1,505.9	11.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,815.8	1.4	2,414.4	1.6	598.6	33.0
Ministerio de Economía	497.0	0.4	977.7	0.7	480.7	96.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,662.1	2.0	2,592.1	1.7	-70.0	-2.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,416.9	4.9	9,929.9	6.7	3,513.0	54.7
Ministerio de Energía y Minas	242.7	0.2	106.5	0.1	-136.2	-56.1
Ministerio de Cultura y Deportes	809.0	0.6	1,001.3	0.7	192.3	23.8
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,502.9	1.1	2,040.7	1.4	537.8	35.8
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	264.3	0.2	367.0	0.2	102.7	38.9
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	46,543.2	35.5	51,666.4	34.8	5,123.2	11.0
Servicios de la Deuda Pública	17,953.7	13.7	19,962.1	13.4	2,008.4	11.2
Ministerio de Desarrollo Social	2,409.9	1.8	2,579.7	1.7	169.8	7.0
Procuraduría General de la Nación	177.3	0.1	200.0	0.1	22.7	12.8



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

Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro incluyen las transferencias a organismos y entidades del Estado derivados de mandatos constitucionales o legales, de tratados internacionales, así como de aportes a ONGs, a las Clases Pasivas Civiles del Estado, a entidades descentralizadas y para el subsidio al transporte urbano. Existen instituciones que parecen seguir un proceso de rendición de cuentas más laxo que el del Gobierno Central, entre las que destacan las municipalidades, los CODEDES y la Universidad de San Carlos - USAC-. Por ello, **resulta imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones que ejecutan parte del presupuesto.** La mejora en la calidad del gasto pasa por mejorar la fiscalización de los gastos a cargo de los gobiernos locales puesto que, sumando los recursos de **las Municipalidades y Consejos Departamentales de Desarrollo, ejecutan cerca de Q17,711.4 millones al año que deberían ser fiscalizados cuidadosamente.**

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

3. Análisis de la calidad del gasto público

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- en su documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2025” presenta un análisis sobre la calidad del gasto público en el cual se arriban a una serie de conclusiones.

Entre ellas destaca que los montos asignados para el logro de los resultados estratégicos significan una asignación menor a una tercera parte del presupuesto de las instituciones responsables de implementar los programas sustantivos; además, la Política General de Gobierno 2024-2028 no incluyó metas ni un costeo de sus líneas estratégicas, por lo que se mantiene una débil vinculación entre la planificación y el presupuesto. También se concluye que el monto propuesto para la inversión pública, si bien inicia un cambio de su tendencia hacia la baja, no está acompañado de la información que permita garantizar una adecuada calidad de las obras de inversión.

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

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

4. Evaluación sobre la Gestión de la Inversión Pública -PIMA-

Dentro de los aspectos orientados a la mejora de la calidad del gasto, es importante que el país tome en consideración la Evaluación sobre Gestión de la Inversión Pública (PIMA por sus siglas en inglés) que realiza el Fondo Monetario Internacional -FMI- a los países que la solicitan, y que para el caso de Guatemala fue publicado en abril de 2023²². El PIMA consiste en un marco integral y estandarizado para evaluar la gestión de la inversión pública y la gobernanza de la infraestructura y se evalúan los procedimientos, herramientas y procesos de toma de decisiones y monitoreo utilizados por los gobiernos para proporcionar activos y servicios de infraestructura al público.

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

- 1) La planificación de proyectos de inversión no considera debidamente las limitaciones financieras, socavando su capacidad para priorizar proyectos para su inclusión en el presupuesto.
- 2) La falta de continuidad en los proyectos de inversión existentes y la multiplicación de nuevos proyectos resultado de: i) falta de claridad sobre el espacio presupuestario

²² <https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2024/03/12/Guatemala-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-PIMA-and-546208>

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

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

5. La necesidad de mejorar los controles

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

Además, **es recomendable implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debería aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs y las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro.** A su vez, es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.

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

C. Divorcio entre la planificación y la presupuestación

En el proyecto de presupuesto se indica que se implementó el enfoque de la Gestión por Resultados (GpR) y la Política General de Gobierno (PGG) 2024-2028, la cual se encuentra alineada a las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED) que están agrupadas en diez

Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND). La PGG se enfoca en definir lineamientos que orienten la gestión gubernamental de manera estratégica, basándose en el proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Como se indicó, las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar sobre la base del desempeño. Por lo tanto, existe una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público.

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

Cuando se analiza el diseño y el contenido del presupuesto se hace evidente que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores y que persiste el desafío de planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Lo anterior hace relevante la importancia del fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de ejecución, donde predomina la ineficiencia y la corrupción, los resultados a obtener no se auguran que sean positivos. **La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen instituciones distintas a los ejecutores, como podría ser SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto.**

Dentro de este contexto, llama la atención que un gobierno cuya principal oferta política era el combate a la corrupción haya presentado un proyecto de presupuesto que no difiere significativamente de los anteriores desde el punto de vista de las normas presupuestarias, manteniendo una serie de ellas que han mostrado ser poco efectivas y omitiendo otras que en el pasado reciente han permitido un mejor control del gasto público.

D. Necesidad de contar con reglas macrofiscales cuantitativas

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

De central importancia es el indicador, ya comentado, del déficit fiscal. Otro indicador importante es el del ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Entre las reglas fiscales que se utilizan en distintos países destacan también las que se refieren a poner límites razonables al gasto total, al gasto primario o al gasto corriente en términos absolutos, así como a las tasas de crecimiento de los gastos o a sus tasas como porcentaje

del PIB y, por otro lado, las reglas de ingreso que se vinculan a la determinación de techos o pisos a los ingresos fiscales, ya sea para aumentar los ingresos o, en su caso, para evitar una carga impositiva muy elevada. En el caso de Guatemala se considera conveniente empezar a aplicar este tipo de reglas, dándoles una naturaleza legislativa mediante la cual se podría limitar, por ejemplo, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, de manera que su resultado (superávit de la cuenta corriente) no sea menor al equivalente al 3% del PIB. Es importante señalar que dicha regla se encuentra plasmada en los principios y compromisos del Pacto Fiscal de 2001, buscando generar una fuente de recursos sólida para financiar inversión.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- titulado “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”²³, se incluye un apartado que se centra en el rol que las instituciones, sobre todo las instituciones fiscales (como las reglas fiscales), han tenido en América Latina para lidiar con la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. La conclusión es que **las reglas fiscales en la práctica han contribuido a reducir la probabilidad de crisis de la deuda y la prociclicidad**, aunque no están exentas de defectos pues han tendido a exacerbar el sesgo en contra de la inversión pública²⁴.

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

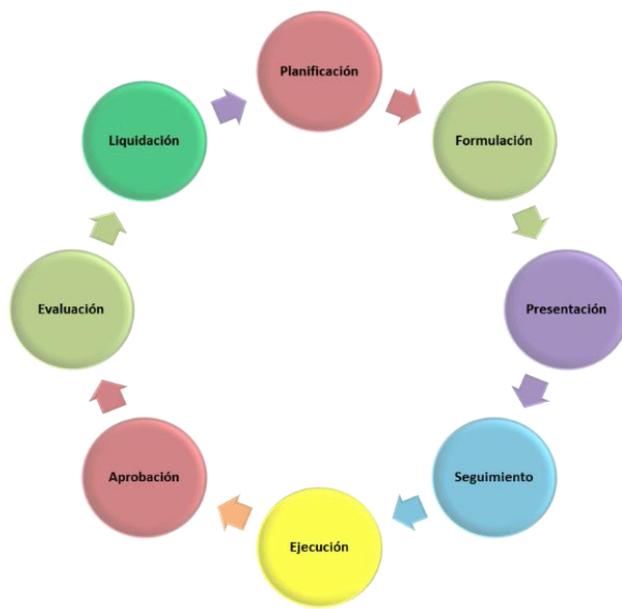
E. Importancia del seguimiento al proceso presupuestario

El proceso presupuestario consta de diversas etapas que comienzan con la planificación y desembocan en la liquidación del presupuesto.

En la etapa inicial de planificación, orientada por Segeplan en coordinación con el Minfin, cada institución realiza su planificación estratégica de mediano plazo, así como su planificación operativa anual. Seguidamente, en la etapa de formulación, las instituciones solicitan sus asignaciones presupuestarias, de acuerdo con los lineamientos de la política y normas presupuestarias, así como el nivel de sus techos de gasto, por lo que priorizan los programas y proyectos a ejecutar de acuerdo con sus objetivos y metas. En la etapa de presentación, el Ejecutivo presenta al Legislativo el proyecto de presupuesto, el cual se debe presentar a más tardar el 2 de septiembre de cada año.

²³ BID, “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, 2018.

²⁴ A decir del CIEN, se debe evaluar si para el caso de Guatemala son convenientes reglas fiscales de composición (o doble condición) del gasto público para salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios limitando la expansión del gasto público total y del gasto de funcionamiento durante las épocas de bonanza.



En la etapa de aprobación, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso analiza el proyecto de presupuesto y emite dictamen para trasladarlo al pleno del Congreso para su aprobación, modificación o improbación y, de no ser aprobado, rige el presupuesto en vigencia el año anterior. Luego, la etapa de ejecución se realiza a lo largo del ejercicio fiscal al utilizar los recursos aprobados en el presupuesto, al ejecutar las acciones necesarias para llevar a cabo sus planes de trabajo. Por su parte, en la etapa de seguimiento cada institución vigila que los programas y proyectos se realicen de la forma en que fue planificado.

Es habitual que se les dé una mayor importancia a las etapas que finalizan con la aprobación del presupuesto de cada año y no así a las etapas de evaluación y liquidación. La etapa de evaluación debe realizarse durante el ejercicio fiscal con el propósito de verificar que las metas y resultados programados, se están alcanzando o no. Permite además que se introduzcan correctivos con el propósito de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos. Esta etapa es compleja toda vez que se requiere de especialistas en cada materia que es evaluada, sea salud educación, infraestructura etcétera²⁵.

Por su parte, en la etapa de liquidación y rendición de cuentas del presupuesto deben transparentarse los resultados alcanzados por todas las instituciones durante un ejercicio fiscal. El 31 de marzo de cada año el Minfin debe presentar la Liquidación Presupuestaria ante el Congreso de la República, incluyendo los resultados de la ejecución presupuestaria tanto de ingresos como de egresos. Adicionalmente la Contraloría General de Cuentas debe presentar al Congreso de la República un informe sobre la liquidación del presupuesto de cada año, con la intención de presentar a los ciudadanos información oportuna, accesible y transparente indicando qué es lo que realizaron las instituciones en un año. También es importante que los ciudadanos y toda persona que tenga interés, realice auditoría social en

²⁵ Ministerio de Finanzas Públicas. “Aprendiendo sobre el Proceso Presupuestario”. Guatemala, agosto 2016.

su municipio y departamento para saber si las autoridades hicieron buen uso de los recursos públicos en aquellos servicios, proyectos u obras que se realizaron en un año²⁶.

Por lo tanto, **existe una obligación del Congreso de la República de profundizar sobre la liquidación que cada año que se presenta por parte del Minfin**, así como del informe de la Contraloría General de Cuentas. A continuación, se presentan una serie de **aspectos que dentro de todas las etapas presupuestarias los legisladores deberían de mantener atención permanente como parte de sus funciones fiscalizadoras.**

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

²⁶ Ídem

preventiva donde se logren identificar puntos de riesgo en los procesos y buscar cómo mitigar dichos riesgos.

- g. Que los criterios de evaluación se apliquen de manera uniforme a todos los supervisados y, para el efecto, la CGC debe velar porque los supervisados conozcan a detalle los criterios técnicos de evaluación que utiliza, para cada caso dicha contraloría. Dichos criterios deben ser de conocimiento de los auditados.
- h. Que la CGC se enfoque primordialmente en el cumplimiento de metas y no solo en los procesos administrativos y financieros.
- i. Que se fortalezca la efectividad del control interno, en temas tales como:
 - Calidad de los procedimientos
 - Revisión, verificación y registro que utilizan las distintas entidades para los ingresos tributarios y no tributarios
 - Confiabilidad de estados financieros e informes
 - Cumplimiento de recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna
 - Efectividad de aspectos especiales de carácter financiero
 - Asesorar a entidades y organismos bajo el ámbito de la Ley
 - Coordinar, orientar y evaluar el trabajo de las Unidades de Auditoría Interna
 - Evaluar periódicamente la calidad de los procedimientos y procesos ejecutados por las Unidades de Auditoría Interna
 - Realizar investigaciones administrativas
 - Establecer un sistema de evaluación de desempeño de los profesionales de las áreas sustantivas de la institución

38

ATAL

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

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

F. Riesgos Fiscales

Desde hace algunos años, el Minfin ha venido incluyendo dentro del proceso de diseño presupuestario una separata relacionada con los riesgos fiscales. Dichos riesgos son

aquellos eventos inesperados que pueden afectar adversamente el marco fiscal establecido y que pueden generarse por conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del gobierno, por shocks exógenos a las finanzas públicas y por los cambios endógenos en la configuración de la política fiscal.

La referida separata sobre riesgos fiscales incluye su identificación, un análisis de evaluación y cuantificación de sus posibles impactos, así como la inclusión de medidas de política orientadas a la creación de instrumentos que permitan facilitar la toma de decisiones y administrar el riesgo mediante medidas de mitigación, tales como controles directos o los límites de exposición, elaboración de estrategias para la gestión de riesgos financieros, regulaciones, y otras medidas y mecanismos para transferir o compartir el riesgo²⁷.

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

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

39

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

Dentro de los riesgos en el sector externo se contempla que el crecimiento económico mundial se mantenga estable, la inflación global continúe disminuyendo, la volatilidad en los precios de las materias primas y la alta volatilidad en los mercados financieros.

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

²⁷ Ministerio de Finanzas Públicas, Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2024.

También se señala un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, según el cual, hay una probabilidad del 50% que la deuda pública pueda situarse entre 26.2% y 29.2% del PIB para 2025 y entre 28.5% y 33.8% del PIB para 2029. Además, si se considera un efecto combinado de choques en el crecimiento económico, balance primario, tasas de interés y tipo de cambio, estiman que para 2024 la razón deuda/PIB podría ascender a 30.1%.

En otro apartado, se señalan los riesgos fiscales asociados a las municipalidades, que, aunque no existe una obligación legal que ampare la intervención, se relacionan con la posibilidad de que el gobierno central tenga que salir en “rescate” de las municipalidades en caso presenten algún tipo de dificultad financiera, poniendo presión sobre los recursos del gobierno central, con el costo de oportunidad que tendría esa decisión. En dicho apartado se indica que la autonomía financiera de las municipalidades es del 28.0% y sus obligaciones financieras representan el 7.4% de sus ingresos, equivalente al 0.18% del PIB en 2023, lo que es menor al 0.28% del PIB que se observó en 2022.

Las empresas públicas también son una fuente de riesgo fiscal para las finanzas públicas, dado que sus obligaciones pueden estar garantizadas explícita o implícitamente por el gobierno, por lo cual es importante hacer una revisión de los indicadores financieros de estas empresas para saber hasta qué grado pueden verse comprometidas las finanzas públicas. Sin embargo, señala el documento, como subgrupo institucional, las Empresas Públicas No Financieras Nacionales han mostrado resultados superavitarios en los últimos años; no obstante, si no se consideran los ingresos recibidos por concepto de transferencias, estas empresas presentan un déficit de Q239.9 millones. Por su parte, las Empresas Públicas No Financieras Municipales presentan un superávit de Q4.3 millones y si no se incluyen sus ingresos por transferencias, muestran un déficit por Q29.3 millones.

Es importante destacar lo referente al riesgo asociado a pasivos contingentes por demandas judiciales contra el Estado, los cuales suman 19,912 casos y cuyo costo potencial se cuantifica en Q20,992.6 millones, equivalente a 2.4% del PIB; cabe resaltar que el gasto erogado por demandas judiciales ha mostrado un comportamiento creciente, el cual es del 0.03% del PIB en promedio, aunque fue de 0.07% del PIB en 2020 y de 0.09% del PIB en 2022.

Arbitrajes Internacionales Activos

En millones de US dólares

Descripción	No. de Casos	Monto
Total	4	1,031.0
Daniel W. Kappes Instrumento DR-CAFTA	1	449.0
Grupo Energía Bogotá, S.A.	2	403.0
Energía y Renovación Holding S.A.	1	179.0

Demandas Judiciales en Contra del Estado de Guatemala

A junio de 2024

Número de Casos y Millones de quetzales

Tipo de Proceso	No. de Casos	Monto Demandado
Total	19,912	20,992.6
Procesos en Cortes Nacionales	19,680	10,740.0
Procesos Laborales	19,456	3,880.4
Procesos en Materia Civil	216	6,858.7
Procesos Penales	8	0.9
Procesos en Cortes Internacionales	232	10,252.6
Arbitraje	3	8,482.4
De Conciliación	1	1,770.2
Ante el Sistema de Derechos Humanos	228	n.d.

n.d.: no disponible

Con respecto al riesgo por desastres naturales, se indica que el país cuenta con diversos instrumentos financieros para responder a las emergencias, siendo estos: i) el mecanismo de seguro contra riesgos de catástrofes del Caribe; ii) un fondo emergente; y, iii) un préstamo con opción de desembolso diferido ante catástrofes.

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

41

ATAL

Riesgos identificados en las separatas que acompañan los proyecto de presupuesto

Riesgos	Ejercicio Fiscal									
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado	X	X	X	X			X	X	X	
Riesgos de desastres ocasionados por fenómenos naturales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Riesgos generados por la actividad minera	X			X			X	X	X	
Riesgo de crisis en el sistema financiero	X							X	X	
Riesgos macroeconómicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Riesgos a las finanzas públicas originados de la deuda pública	X					X	X	X	X	
Acciones legales en contra del Estado	X	X	X			X	X	X	X	
Riesgos de garantías del Estado en operaciones de crédito de las municipalidades	X						X	X	X	
Riesgos por empresas del Estado	X						X	X	X	
Riesgos en contratos de Alianzas Público-Provdas APP	X							X	X	
Riesgos políticos que pueden provocar riesgos fiscales	X									
Impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo			X							
Impactos del cambio climático sobre el sector agroforestal (sequía + incendios forestales)				X				X		
Enfermedades y epidemias como riesgos fiscales					X	X	X		X	
No aprobación del proyecto de presupuesto						X			X	

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

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

Otro de los riesgos operacionales que se ha detectado es el vacío de los controles y la falta de sistemas robustos de información. Esto permite que ocurran prácticas que van en detrimento del buen manejo financiero del régimen²⁸.

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

Otra contingencia importante se relaciona con el personal contratado en el renglón 029. Algunos de estos trabajadores, no obstante haber sido contratados por concepto de prestación de servicios profesionales, han ganado reclamos laborales por la vía judicial, lo que les permite obtener prestaciones como las de los trabajadores con relación de dependencia²⁹, lo que incluye optar a una pensión, a pesar de que la mayoría de ellos, si no todos, nunca aportaron al régimen.

Finalmente, llama la atención que, aunque durante los últimos años y en particular en el ejercicio fiscal 2025, se propone dar un incremento en la masa salarial del Ministerio de Educación, **no se incluyeron dentro del análisis los riesgos derivados de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. Tampoco se incluyeron los riesgos relacionados con**

²⁸ Entre los problemas detectados está el de los pensionados que fallecen en el transcurso del año y, como la constancia de sobrevivencia es anual, se sigue pagando la pensión hasta que se comprueba, una vez llegado el momento de presentar el acta de sobrevivencia, que ya están fallecidos. Otro problema se relaciona con pensionados que son recontratados en la administración gubernamental y, aun cuando se debería suspender el pago de pensiones, continúa gozando el beneficiario de un salario y de una pensión, ambas otorgadas por el estado. Adicionalmente a la falta de controles, existen otras prácticas que también van en detrimento de las finanzas estatales. Una de ellas se relaciona con el beneficio que la pensión tiene para el cónyuge, una vez fallece el beneficiario y que es de carácter vitalicio; en ese sentido, se sabe que muchos pensionados contraen matrimonio con mujeres jóvenes, a veces familiares, para que se mantenga la pensión por más tiempo.

²⁹ Ya que en algunos cargos marcan su hora de entrada y salida o tienen personal a cargo.

la aprobación de legislación con implicaciones que afectan las finanzas del Estado, pero que podrían tener fines electorales o populistas para atraer el voto de la población.

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

En Guatemala el presupuesto del Estado está principalmente regulado por la Constitución Política de la República, por la Ley Orgánica del Presupuesto y por la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado. De ellas, la Ley Orgánica del Presupuesto contiene los lineamientos generales, relacionados con el ejercicio fiscal, el sistema presupuestario, la formulación y ejecución del presupuesto, la evaluación de ejecución de los recursos públicos, la liquidación de los gastos del Estado, la regulación del crédito público, entre otros aspectos. Por su parte, en la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado se regula específicamente lo relacionado con todos los ingresos por obtener y gastos por realizar para un ejercicio fiscal determinado. La separación temática descrita deriva de las disposiciones constitucionales que establecen la reserva material respecto de qué asuntos debe tratar cada normativa, aspecto que es relevante a efecto de entender la validez y legalidad que puede tener alguna regulación que se incorpora dentro del decreto que aprueba el presupuesto del Estado.

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

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

Tal como se mencionó, la Ley Orgánica del Presupuesto³⁰ y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado³¹ son decretos del Congreso de la República que, desde una visión estrictamente de jerarquía normativa, tienen el mismo rango normativo. Sin embargo, es conveniente plantearse si tiene sentido que ambas normativas tengan la misma jerarquía legal cuando una regula cómo debe formularse la otra. En tal sentido, cabe resaltar que la Constitución establece que ciertos temas específicos deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y otros en la Ley del Presupuesto General (anual).

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

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

El artículo constitucional en mención establece lo siguiente:

*“La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) **La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;** b) **Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas; No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.** c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales; **d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;** e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto; **f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas;** Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de*

³⁰ **Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.**

³¹ **Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.**

representación; Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice; g) La forma de comprobar los gastos públicos; **h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.** Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes” (el énfasis es agregado)

La Ley Orgánica del Presupuesto no es una ley calificada como “constitucional” (como sí lo son, por ejemplo, la Ley de Amparo, la Ley de Orden Público, o la Ley Electoral), por esta razón, su reforma o modificación, por ejemplo, requiere el método normal de reforma de leyes, que es la emisión de un nuevo decreto del Congreso de la República. Sin embargo, cabe destacar que la Constitución sí determina el contenido específico de la Ley Orgánica del Presupuesto, aspecto que genera una característica de especialidad presupuestaria y genera que estas materias deben regularse única y exclusivamente en dicha ley. La regulación de estas materias en una legislación distinta –incluyendo la Ley del Presupuesto anual- podría ser inconstitucional, ya que existe una *reserva legal* específica para la Ley Orgánica del Presupuesto. En conclusión, para efectos de la correcta estructuración de las disposiciones presupuestarias, se debe tener en cuenta que **cualquier regulación referente a los aspectos establecidos en la Constitución o modificación de las disposiciones ya contenidas en la LOP, deben hacerse única y exclusivamente mediante una reforma a la misma.**

45

ATAL

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

*“...de conformidad con el artículo 237 de la Constitución, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe aprobarse para cada ejercicio fiscal, lo que, vinculado con la potestad del Congreso de la República de aprobarlo anualmente (artículo 171 inciso b) implica que, salvo las asignaciones de orden constitucional (por ejemplo, a municipalidades, Universidad de San Carlos, deporte federado, Organismo Judicial) **no es posible ordenar por medio de una ley ordinaria que cualquier porcentaje del Presupuesto de Ingresos Ordinarios se destine a un fin específico, pues ello contraviene los preceptos citados en este apartado,** los que, respectivamente, protegen, entre otros principios jurídicos, **la unidad del Presupuesto** y la potestad legislativa de ordenar el gasto año con año, como corresponde en el sistema democrático, en que el Congreso, cuya composición*

política es variable según las manifestaciones electorales y soberanas del pueblo, puede determinar las prioridades que, en su momento, estime convenientes. Una interpretación diferente de este supuesto desnaturalizaría tal potestad, pues bien podría darse que un Congreso resolviera, mediante leyes, ordenar asignaciones para muy diversos objetos.” (el énfasis es agregado)

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

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

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

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

*fundamental, **principio que también se considera vulnerado por las disposiciones citadas, pues el límite impuesto por la propia Constitución Política de la República de Guatemala a través de la Ley Orgánica del Presupuesto, implica que el Organismo Legislativo únicamente pueda, por el carácter formal ya referido de la ley temporal presupuestaria, aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enviado por el Organismo Ejecutivo, y no establecer disposiciones que modifiquen las contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.***”
(el énfasis es agregado)

Del análisis anterior se colige lo siguiente:

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

47

ATAL

B. Algunas normas clave en el proyecto de presupuesto para 2025

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del estado para 2025. En dicho proyecto existen normas útiles y beneficiosas que es necesario aprobar, pero también existen otras normas perjudiciales o nocivas que es necesario corregir o eliminar.

1. Normas beneficiosas que deben aprobarse:
 - a. **Celebración de convenios.** Se establece que las entidades con las que se celebren convenios deben ayudar al logro y objetivos de la institución que otorga el aporte (**Artículo 12**).
 - b. **Transferencia de fondos.** Se establece la prohibición de que ninguna entidad del organismo ejecutivo podrá transferir fondos a organizaciones no

gubernamentales, fundaciones o asociaciones lucrativas o no lucrativas e internacionales y sus programas, que no estén incluidas dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal vigente (**Artículo 13**).

- c. **Presupuesto por resultados.** Se incorpora el sistema de Presupuesto por Resultados (PpR) según lineamientos de Minfin. Además, se considera la asesoría del Minfin para las instituciones descentralizadas y autónomas para la elaboración del presupuesto (**Artículo 14**).
- d. **Vinculación Plan Presupuesto y Medición de Avances de Indicadores:** se responsabiliza a las entidades públicas de velar por la ejecución física y financiera de los productos y subproductos que apoyen el desarrollo de las políticas públicas y las metas de la Política General de Gobierno. Además son responsables de realizar el seguimiento de los indicadores definidos y entregar informes cuatrimestrales a Segeplan (**artículos 16 y 17**).
- e. **Ejecución física y financiera.** Se establece que las instituciones públicas propiciarán la eficacia en la ejecución física y financiera de los presupuestos. Aunado a ello, en dicho artículo se contempla que las autoridades de las instituciones deben realizar la medición de indicadores y que la información sea presentada a Segeplan y al Minfin de manera cuatrimestral. Por último, se adiciona a lo regulado en el artículo 53 BIS de la Ley Orgánica del Presupuesto que las entidades que ejecuten préstamos externos que incumplan con presentar el informe de avance físico y financiero, serán reportados por parte del Minfin ante la Contraloría General de Cuentas por incumplimiento (**Artículos 15 y 18**).
- f. **Transparencia y eficacia del gasto público.** Se establece varias reglas beneficiosas que buscan transparentar la ejecución del gasto público con mecanismos de publicación y generación de informes, tales como:
 - i. **Clasificadores temáticos.** Estos permiten darle seguimiento al gasto público en aspectos específicos como reducción de la malnutrición, seguridad y justicia, recursos hídricos y saneamiento, entre otros (**Artículo 19**).
 - ii. **Transparencia y eficacia del gasto público:** las entidades del sector público deben publicar sobre la gestión de los resultados de forma cuatrimestral, ejecución presupuestaria mensual e información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios dentro de sus portales web (**Artículo 20**).
 - iii. **Seguimiento en la estrategia para la mejora de ejecución y calidad del gasto público.** Se establece una obligación a las autoridades de las instituciones de publicar una estrategia de trabajo en sus portales web a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal vigente (**Artículo 21**).
 - iv. **Publicación de informes en portal web.** Se establece para las instituciones públicas la obligación de publicar en su portal web, de forma cuatrimestral,

informes que contengan programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables, estos deberán ser publicados en formatos editables **(Artículo 22)**.

- v. **Medidas de transparencia de ingresos.** La SAT y el Ministerio de Economía deberán crear una base de datos de acceso público, en sus portales, que incluya los nombres de beneficiarios, montos globales de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados. Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT enviarán un informe al Congreso sobre las regalías que reciba el Estado **(Artículo 23)**.
 - vi. **Uso adecuado y transparente de los recursos públicos.** Se incluye una serie de medidas que limitan los gastos que podrían ser superfluos como alimentos y bebidas, viáticos, la creación de bonos, etc. **(Artículo 26)**.
 - vii. **Desembolsos por concepto de transferencias, subsidios y subvenciones.** Se establece la obligación de utilizar el Sistema TSS con el objeto de que registren avance físico y financiero **(Artículo 31)**.
 - viii. **Información sobre las adquisiciones realizadas en la modalidad de baja cuantía.** Este obliga a publicar la información un informe de las contrataciones en modalidad de Compra de Baja Cuantía, lo cual favorece la transparencia y la calidad del gasto público **(Artículo 33)**.
 - ix. **Promoción de adquisiciones mediante contrato abierto.** Esta modalidad de contratación incentiva la compra de bienes y servicios de la misma calidad a un mejor precio por lo que esta es una forma de promover la eficacia en la ejecución del gasto **(Artículo 34)**.
- g. **Tesorería.** Se establecen lineamientos y procesos dentro de la tesorería de las entidades del Estado para lograr la homogeneidad en las finanzas del Estado complementarias al sistema de tesorería establecido en la LOP, tales como:
- i. **Obligatoriedad de CUR:** Los responsables de ejecución presupuestaria deben especificar en el Comprobante Único de Registro (CUR) el detalle del gasto que se esté ejecutando **(Artículo 7)**.
 - ii. **Retenciones IVA e ISR:** Se establece lineamientos y requisitos para realizar las retenciones **(Artículos 41 y 42)**.
 - iii. **Prohibición de inversiones en instituciones financieras privadas.** Se prohíben las inversiones en cualquier tipo de institución financiera privada **(Artículo 43)**.
 - iv. **Constitución y manejo de cuentas de depósitos monetarios en los bancos del sistema:** Se establece requisitos tales como presentar certificación de origen de los recursos y se obliga a actualizar cuentas y a realizar seguimiento de la carga de movimientos bancarios al SICOIN **(Artículo 46)**.
 - v. **Pagos:** Se establecen los lineamientos para hacer los pagos que se deriven de la ejecución presupuestaria por conducto de la Tesorería Nacional **(Artículo 47)**.

- vi. **Operaciones derivadas de préstamos y donaciones.** Se establecen lineamientos para las operaciones de préstamos y donaciones que se reciban en efectivo (**Artículo 48**).
 - vii. **Intereses generados por depósitos.** Se regula la obligatoriedad sobre el traslado de los intereses al fondo común (**Artículo 50**).
- h. **Crédito público:** El capítulo VI introduce normas complementarias al sistema de crédito público de la LOP relacionado con el financiamiento de forma general, de las cuales se consideran beneficiosas las siguientes:
- i. **Préstamos y donaciones:**
 1. **Registro Estadístico actualizado de Donaciones (Art. 51),** cuyo objetivo es mantener una cartera de registro de donaciones actualizada.
 2. Respaldo de los documentos generados por las operaciones provenientes de préstamos y donaciones (**Artículo 52**).
 3. Aprobación de donaciones con múltiples ejecutores y beneficiarios (**Artículo 53**).
 4. **Modalidad de registro de desembolso proveniente de donaciones cuyos recursos no ingresen a las cuentas bancarias del gobierno.** En la cual se establece que el donante es quien deberá realizar los pagos directamente a los proveedores (**Artículo 54**).
Se sugiere que esta regulación se haga en el reglamento específico de la materia y no en una ley temporal, como es la Ley que contiene el presupuesto de ingresos y egresos para un año específico.
 5. **Canje de deuda y responsabilidad de los préstamos y donaciones externas.** Estos artículos (**56 y 65**) incluyen una obligación a las máximas autoridades a efectuar una rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria.
 6. **Informes sobre donaciones corrientes y préstamos.** Que deberá realizar MinFin y Segeplan para enviar al Congreso. (**Artículo 66**).
 7. **Saldos en cuenta única de préstamos y donaciones externas.** Este artículo faculta al MinFin a trasladar al Fondo Común los saldos disponibles que no han tenido movimiento en los últimos cinco años. (**Artículo 67**)
 8. **Planes de ejecución anuales de préstamo externo.** Obligatoriedad de todas las entidades de realizar un plan anual de préstamo externo que deberán publicar en su página web a más tardar el 15 de febrero, el cual se deberá actualizar mensualmente; así como presentación de informes de avances de dicho plan de forma cuatrimestral a MinFin, CGC y al Congreso (**Artículo 72**).
 - ii. **Mercado de capitales:**
 1. **Bonos del tesoro y letras de tesorería:** Normas relativas a la emisión y negociación y colocación de bonos del Tesoro (**Artículos 57 y 61**).

- 2. Estandarización de títulos valores:** Se permite emitir, negociar, colocar, liquidar y custodiar títulos valores representados mediante anotación en cuenta de conformidad con la Ley de Mercado de Valores y Mercancías (**Artículo 59**).
- i. **Inversión:** el capítulo VII desarrolla las normas relativas a la ejecución de las inversiones de obra física, de las cuales se consideran beneficiosas las siguientes:
- i. **Ejecución física de inversión.** Se obliga a las unidades de administración financiera y de planificación a informar sobre los movimientos y ejecución del presupuesto físico-financiero en el portal web de cada entidad (**Artículo 80**).
 - ii. **Actualización de activos.** Se obliga a las UDAF o su equivalente, que hayan ejecutado obras físicas, a remitir al MinFin el acta de recepción de obra (**Art. 83**).
 - iii. **Regularización de cuentas contables de construcciones en proceso y comisión de saneamiento de cuentas contables.** Se obliga a las UDAF y se crea una comisión con miembros de varios ministerios y secretarías con el objetivo de revisar, analizar y sanear los estados contables de las distintas entidades del Estado (**Artículos 84 y 85**).
 - iv. **Publicación del SINP.** Este artículo es el que obliga a la SEGEPLAN poner a disposición de los ciudadanos el Sistema de Información de Inversión Pública (**Artículo 86**).
 - v. **Seguimiento de la inversión física y georeferencial.** Este artículo obliga a incluir las coordenadas geográficas de cada proyecto registrado en el SINIP, lo cual contribuye al seguimiento, transparencia y monitoreo de estas (**Artículo 87**).
 - vi. **Regularización de la posesión de terrenos.** Se obliga a la regulación de la propiedad o posesión de terrenos en donde está construida la infraestructura del Estado (**Artículo 89**).
- j. **Disposiciones generales:** del título III, se consideran beneficiosas las siguientes disposiciones.
- i. **Registro de bienes inmuebles propiedad del Estado.** Se obliga a todas las entidades del Estado a remitir a la Dirección de Bienes del Estado una actualización de los bienes inmuebles a favor del Estado de Guatemala (**Artículo 103**).
 - ii. **Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores.** Este artículo establece un procedimiento que debe tomar en cuenta la capacidad financiera del Estado, cada vez que se negocie un pacto colectivo (**Artículo 104**).
 - iii. **Obligación del seguimiento y transparencia de la inversión pública** mediante la utilización de los distintos sistemas previstos para el efecto: Sistema de Información de Inversión Pública, Número de Operación

Guatecompras (NOG), Guatecompras, Número Electrónico de Contrato (NEC) del Sistema Informático de Gestión (SIGES), entre otros (**Artículo 116**).

2. Normas presupuestarias que deben **corregirse o eliminarse** del proyecto de presupuesto:
 - a. **Anticipo de recursos:** Se amplía lo establecido en el artículo 30 Ter de la LOP en cuanto al anticipo de recursos para préstamos y donaciones externas que suscriba el Estado. Esto contradice lo establecido en la LOP, que prohíbe autorizar anticipos para los créditos y, además, deja una ventana abierta para que el Ministerio de Finanzas establezca aún más excepciones (**Artículo 8**).
 - b. **Modificaciones Presupuestarias:** Se incluye una limitación al número máximo de solicitudes presupuestarias intrainstitucionales (4), cuando dicha limitación no se encuentra contemplada en la LOP. Aunque esto podría ser considerado beneficioso en términos de transparencia, puede considerarse inconstitucional por poner límites más allá de los establecidos en la LOP (**Artículo 9**).
 - c. **Pago por Servicios:** Se incluyen normas relativas al pago de servicios y seguridad social, que dependen de la administración y gestión interna de las entidades del Estado y no debe ser objeto de la Ley Anual del Presupuesto (**Artículo 10**).
 - d. **Recursos Humanos:** No es pertinente incluir un capítulo sobre recursos humanos en la Ley Anual del Presupuesto. Esto debe ser objeto de modificaciones a la Ley de Servicio Civil y la Ley de Contrataciones del Estado. A pesar que algunas de las disposiciones contenidas en esta capítulo buscan ordenar y regular la contratación de personal, es necesario tener presente que las contrataciones podrán tener vigencia más allá del plazo de vigencia de la Ley que contiene el presupuesto para el año 2025, por lo que lo adecuado es incluir estas disposiciones en un cuerpo normativo que perdure en el tiempo (**Capítulo IV, artículos del 35 al 40**).
 - e. **Documentos de respaldo para el registro de desembolsos y préstamos y donaciones:** Se considera conveniente que se separe en artículos distintos lo referente a préstamos y lo referente a donaciones. Además, se sugiere que el desarrollo de las disposiciones operativas para las donaciones se regule en el reglamento correspondiente, pues en la Ley únicamente deberían regularse las normas generales para la operación de la donación (**artículo 52**).
 - f. **Modalidad de registro de desembolsos provenientes de donaciones, cuyos recursos no ingresan a las cuentas bancarias del gobierno.** Se considera conveniente que si lo que se busca es reforzar el control y transparencia sobre las

donaciones, esto se haga en el reglamento específico de la materia y no en una ley temporal, como es la Ley que contiene el presupuesto de ingresos y egresos para un año específico (**artículo 54**).

- g. Componentes de convenios de préstamos externos:** La propuesta es contraria a lo contenido en la LOP, pues ignora la prohibición contenida en su artículo 61 que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento (**Artículo 55**). Aunado a esto, la literal b) del **artículo 60** específicamente menciona que los Bonos del Tesoro se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61. Esto, además de ser contrario al ordenamiento jurídico, podría abrir la puerta a acciones que, posteriormente, configuren faltas o delitos por incumplimiento de la ley y manejos fuera del orden jurídico aplicable.
- h. Donaciones:** La propuesta propone una variación a lo establecido en la Ley de Orden Público y en la Ley Orgánica del Presupuesto para donaciones recibidas por razón de un Estado de Excepción. Esta norma debe eliminarse pues no puede contradecirse en la Ley Anual un proceso regulado en leyes ordinarias y constitucionales. Por otro lado, debe tenerse en mente que, en relación con CONRED, su regulación es específica para emergencias. En tal sentido, esta disposición debería incluirse en su Ley y Reglamento, y no en la Ley que regula el presupuesto de ingresos y egresos del Estado. (**Artículo 76**).
- i. Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera:** El *listado geográfico de obras* debe suprimirse de la Ley Anual del Presupuesto, pues no solo está desvinculado de una política pública que permita medir de forma objetiva y técnica el avance en la ejecución de obra, sino funciona en detrimento de la calidad de la obra (**Artículo 81**).
- j. Facultad de suscripción de convenios para la realización de intervenciones e inversiones estratégicas:** Se sugiere que se ponga algún tipo de límite, condiciones, requisitos, etc. A esta norma, para que se celebren los convenios estrictamente necesarios y no generar compromisos nocivos para el Estado (**Artículo 90**).
- k. Fideicomisos:** La regulación relativa a los fideicomisos públicos debe incluirse como una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, y no como parte de la Ley Anual del Presupuesto, pues no existe fundamento legal consistente que de base para su inclusión con normativa variable año con año (Capítulo IX).
- l. Reprogramación de fuentes de financiamiento.** Se sugiere que se tome en cuenta lo contenido en la Ley Orgánica del Presupuesto, pues de lo contrario esta facultad podría considerarse contraria a lo establecido en la Ley o crear fugas de presupuesto (**artículo 110**).

- m. Financiamiento para el Fondo Nacional de Cambio Climático.** Lo relativo a las transferencias de fondos ya está regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto, y de no armonizar con lo contenido en ésta, las transferencias de fondos realizadas de otra manera podrían resultar contradictorias e incluso inconstitucionales. En tal sentido se sugiere someter las normas sobre transferencias de fondos a la Ley vigente. Por otro lado, esta regulación podría generar duda e interpretaciones ambiguas por parte de la Contraloría General de Cuentas, lo que podría ocasionar conflictos ya que la contraloría interpreta las transferencias según lo contenido en la Ley Orgánica del Presupuesto (**artículo 112**).
- n. Pago de Salarios para funcionarios diplomáticos en el servicio exterior y liquidación de prestaciones al personal en el exterior.** En relación con contenido de estos artículos se considera que son situaciones que deben estar reguladas a lo interno de las relaciones laborales del Ministerio de Relaciones Exteriores y no en el decreto del presupuesto anual. Además, no es el Ministerio de Relaciones Exteriores el facultado para establecer el tipo de cambio al 1 por 1. Por ende, aunque si debe existir un procedimiento para darle tratamiento al pago de sueldos y prestaciones, tiene que ser en un instrumento legal a lo interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y no en una ley anual de presupuesto (**artículos 113 y 114**).
3. En adición a las normas presupuestarias ya sugeridas, tanto para blindar los recursos extraordinarios que se destinarían a la reactivación económica, como para asegurar el compromiso de adoptar reglas multi-anales que permitan retornar a niveles sostenibles de déficit fiscal, deben **agregarse** al proyecto de presupuesto otras normas:
- a. Elaboración de información estadística y líneas basales:** Es importante incluir un artículo que incluya la obligación de contar con información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria.
- b. Prohibición de gastos superfluos.** En materia de reducción de gastos, en años anteriores se ha prohibido la asignación para alimentos y bebidas de ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios del Organismo Ejecutivo; así como telefonía móvil por más de Q600. En la propuesta para el año 2025, se eliminó la limitación de gastos para combustible, y para los demás gastos se reguló como una mera sugerencia a abstenerse y no se prohibió totalmente. Se sugiere que la norma se regule como en años anteriores, porque aun existiendo la prohibición, se hacían este tipo de gastos, y no estando prohibido, sino duda, estos gastos aumentarían. (**Artículo 27**).
- c. Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público:** Esta disposición facultaba al MinFin a realizar renegociación o sustitución de

contratos de préstamo siempre que tengan mejores condiciones financieras. Se sugiere que se reintegre esta disposición. .

- d. **Verificación de bases de datos para programas sociales:** Es importante incluir una disposición que obligue al Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a enviar de forma semestral al Congreso de la República sus listados de beneficiarios priorizando a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.
- e. **Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios,** como se estipuló en el artículo 114 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022.
- f. **Se debe dar cumplimiento a la obligación de escuchar la opinión de la Junta Monetaria:** el artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala faculta al Congreso de la República para contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. A esta facultad le acompaña la obligación de oír, previamente, en todos los casos las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria. A esta disposición se le suma lo contenido en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Presupuesto que establece que “En los casos de las operaciones de crédito público, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera que sea el ente del sector público emisor o contratante, deberán emitir opinión el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y la Junta Monetaria en sus respectivas áreas de competencia.” Es de suma importancia que se respete lo contenido en las dos normas anteriormente citadas, y que se verifique la obligación de escuchar, sobre todo, a la Junta Monetaria en las operaciones correspondientes, ya que de lo contrario, estas disposiciones podrían ser inconstitucionales.

VI. CONCLUSIONES

Principales conclusiones

1. El proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2025 presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República contiene cifras que significan un desvío respecto de la senda de sostenibilidad fiscal que el país había mantenido en los últimos lustros, toda vez que plantea un rápido aumento del gasto público y un incremento sustancial del déficit fiscal, sin que, al mismo tiempo, se presenten acciones, proyectos o normas encaminadas a mejorar la eficiencia y calidad del gasto público o que busquen la congruencia con el mantenimiento en el mediano plazo de la referida sostenibilidad fiscal, en un marco basado en normas orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas.

2. El déficit fiscal que conllevaría el presupuesto presentado sobrepasa el umbral del 2% del PIB sugerido como tolerable por analistas internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional -FMI-. Ahora bien, según dicho organismo, sobrepasar dicho umbral se justificaría siempre que sea de manera temporal y si el gasto excedente se enfoca a proyectos estratégicos, con transparencia, eficiencia y calidad del gasto, mas no para incrementar el gasto corriente.
3. Pese al sustancial incremento en el techo de gastos incluido en el proyecto de presupuesto, el mismo refleja una continuidad inercial en el destino de los recursos, sin que se aprecien novedades significativas en cuanto a proyectos o servicios públicos que -salvo un leve incremento en la inversión pública- lo diferencien de la estructura de gastos observada en presupuestos anteriores.
4. El proyecto de presupuesto no cumple con lo preceptuado en la legislación nacional, particularmente en cuanto a la prohibición de destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento, ya que el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto explícitamente dice que “No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos”, lo cual se incumple flagrantemente en el proyecto de presupuesto bajo análisis.
5. Las normas presupuestarias, asimismo, son prácticamente las mismas que se han incluido en presupuestos anteriores y que no han contribuido significativamente a combatir o limitar la corrupción ni a mejorar la calidad o eficiencia de la ejecución presupuestaria.
6. A fin de que el gobierno pueda contar con una herramienta que le permita operar financieramente con orden y transparencia, así como para dar certeza a los mercados, es muy importante que el Congreso de la República apruebe un presupuesto del Estado para 2025, siempre que previamente realice las correcciones pertinentes al proyecto presentado por el Organismo Ejecutivo, en el sentido de que se modifiquen o eliminen aquellas normas presupuestarias (indicadas en este documento) que disminuyen las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto e impiden la transparencia, fiscalización y control adecuado del gasto público.

Otras conclusiones

1. Para la elaboración del proyecto de presupuesto del Estado para 2025 se tomó en cuenta las estimaciones macroeconómicas elaboradas por el Banguat correspondientes al escenario medio, lo cual se desvía de la práctica habitual en presupuestos anteriores de utilizar las estimaciones bajas, siguiendo el principio de prudencia presupuestaria.
2. El proyecto de presupuesto, como ha sido una mala práctica en años anteriores, incluye una pre-ampliación de hasta Q1,500 millones, por lo que el techo presupuestario podría incrementarse hasta alcanzar los Q150,026 millones (16.0% del PIB).

3. Es positivo que en los dos últimos años comience a recuperarse la proporción del presupuesto destinado a inversión física. En contraste, resulta técnicamente errado, financieramente insostenible y legalmente improcedente que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como el aporte económico al adulto mayor, o el fideicomiso de transporte de la Ciudad de Guatemala), pues ello no solo es una temeridad financiera, sino que contraviene lo preceptuado en la Ley Orgánica del Presupuesto. Esos gastos (que en el proyecto de presupuesto superan los Q12 millones) deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.
4. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 18.0% del presupuesto, lo que implica que el 82.0% de los egresos ya se encuentra comprometido de antemano. Preocupa que las transferencias a entidades públicas (como municipalidades o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consuma más del 30% del presupuesto.
5. En la separata de riesgos fiscales incluida en el proyecto de presupuesto 2025 no se incluyeron algunos riesgos que por su magnitud e incidencia deberían estar explicitados como, por ejemplo, los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo.

VII. RECOMENDACIONES

1. A fin de mantener la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, el déficit fiscal debería limitarse a un monto que no exceda el equivalente al 2% del PIB; no obstante, para tomar en consideración la opinión del FMI en cuanto a aumentar temporalmente el límite sugerido del 2%, podría justificarse un aumento temporal del déficit fiscal, sin superar un 2.5% del PIB; ello haría necesario reducir el techo presupuestario contenido en el proyecto de presupuesto en el orden de Q5,900 millones; lo anterior siempre que los recursos se destinen a gastos estratégicos específicos (como, por ejemplo, proyectos de infraestructura) cuyos fondos no puedan ser transferidos a otros destinos y que se ejecuten con eficiencia y transparencia (nunca para gasto corriente). Se recomienda que el Congreso apruebe el presupuesto para 2025 con una reducción del techo presupuestario como la indicada.
2. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son decretos aprobados y modificados por el mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que deben regularse en cada una de esas leyes (reserva legal), por lo que, en caso de conflicto entre estas leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-. Se recomienda que se cumpla con el mandato de la LOP de no permitir el uso de deuda pública para financiar gasto corriente.
3. Es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2025, debido a que contradicen, disminuyen o

tergiversan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto, además de no contribuir a la transparencia y fiscalización de los gastos. Entre esas normas que deben enmendarse destacan las contenidas en los artículos 8, 9, 10, 35 al 40, 52, 54, 55, 60, 76, 81, 90, capítulo IX, 110, 112, 113 y 114 que se refieren a:

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

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

- Elaboración de información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria;
- Prohibición de gastos superfluos;
- Asignación para pago de deficiencias netas del Banco de Guatemala;
- Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público;
- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales; y,
- Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios.

Anexo 1

Necesidad de contar con información fidedigna de los empleados públicos

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

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

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

Tipo de Institución	Instituciones		Personas	
	Total	%	Total	%
Total	85	100	292,753	100
Ministerios	14	16.5	260,350	88.9
Entidades descentralizadas	20	23.5	13,230	4.5
Secretarías y dependencias del ejecutivo	23	27.1	6,848	2.3
Órganos de control jurídico administrativo	5	5.9	6694	2.3
Empresa pública	5	5.9	3,344	1.1
Entidades autónomas	9	10.6	731	0.2
Vicepresidencia y sus dependencias	4	4.7	319	0.1
Otras	5	5.9	1,237	0.4

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

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