



¡Marcando el rumbo!

Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2021

Guatemala, octubre de 2020

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Este documento fue elaborado por Jorge Lavarreda.



CONTENIDO

CONTENIDO	2
1. Introducción	3
2. Orientación del Proyecto de Presupuesto	4
3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto	13
4. Respuesta del Gobierno al COVID-19	15
5. Panorama General	22
6. El Presupuesto de Ingresos	35
7. Rigidez Presupuestaria	42
8. El Presupuesto de Egresos	49
8.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	56
8.2. Ministerio de Educación	59
8.3. Servicios de la Deuda Pública.....	63
8.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	67
8.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	70
8.6. Ministerio de Gobernación	74
8.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos	77
9. Conclusiones Generales	81
10. Conclusiones Particulares	84
11. Recomendaciones	88
ANEXO	91

1. Introducción

El 2 de septiembre de 2020 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021. El objetivo de este informe es presentar un análisis sobre los principales aspectos de dicho proyecto a fin de brindar una idea de lo realista del mismo en términos de sus supuestos, fuentes de ingresos y la composición del gasto. Se inicia con una sección en la que se presenta la orientación del presupuesto a fin de evaluar en qué medida las asignaciones presupuestarias y su estructura están alineadas con la política general de gobierno. En esta ocasión se incluye, por el contexto extraordinario de la pandemia del COVID-19, una sección específica sobre la respuesta del gobierno y cómo se incorpora esta respuesta en 2021. Luego se explicitan los pronósticos macroeconómicos que sustentan el proyecto de presupuesto. Posteriormente se presenta un panorama general del proyecto de presupuesto a la luz de una comparación histórica. Además, se cierra esta sección con un breve punteo de los aspectos que llaman la atención del articulado propuesto en el Proyecto de presupuesto. En la sección del presupuesto de ingresos se analiza la factibilidad de alcanzar la estimación de los ingresos tributarios realizada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la práctica de incluir un “bolsón” de otros impuestos, el efecto en el déficit fiscal de no alcanzar dicha meta así como una estimación propia de lo que podría ser el ingreso tributario para el 2020 y el 2021. También se incluye un breve análisis sobre la evolución reciente de la rigidez presupuestaria junto con la cuantificación de la misma para el proyecto de presupuesto 2021. En otra sección se presenta un análisis del presupuesto de los egresos a partir de la clasificación institucional, regional y por finalidades. Finalmente se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.

2. Orientación del Proyecto de Presupuesto

En la exposición de motivos se argumenta que *“la distribución de las asignaciones dentro del Proyecto de Presupuesto, se contempló la normativa legal vigente en materia presupuestaria, cumpliendo con los parámetros y distribuciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y las diversas leyes tributarias y ordinarias; así como, el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID), la Política General de Gobierno, las Prioridades Nacionales de Desarrollo, derivadas del proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); adicionalmente se consideraron de las acciones de cada institución y los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala, en función de la disponibilidad financiera que se proyecta para cada ejercicio fiscal”*. El Presidente Giammattei aprobó mediante el Acuerdo Gubernativo No. 32-2020 la Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG) que se fundamenta en el PLANID, incluye de manera transversal el aspecto ambiental, y propone cinco pilares que incluyen 50 metas estratégicas: 1) Economía, competitividad y prosperidad, 2) Desarrollo Social, 3) Gobernabilidad y seguridad en desarrollo, 4) Estado responsable, transparente y efectivo, y 5) Relaciones con el mundo (ver el Cuadro 1).

Cuadro 1. Metas y resultados de la Política General de Gobierno 2020-2024

Pilar 1: Economía, competitividad y prosperidad
<u>Meta 1:</u> Para el año 2023 se ha incrementado en 2.60 puntos porcentuales la tasa de crecimiento del PIB real / Gabinete Económico
<u>Meta 2:</u> Para el año 2023 el país ocupa la posición 85 en el ranking del Índice de Competitividad Global / Gabinete Económico
<u>Meta 3:</u> Para el año 2023 el país ocupa la posición 88 en el ranking del Doing Business / Gabinete Económico
<u>Meta 4:</u> Para el año 2023 se redujo la tasa de informalidad del empleo en 6 puntos porcentuales / Gabinete Económico
<u>Meta 5:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la proporción de la población con acceso a energía eléctrica a 93.5% / Ministerio de Energía y Minas
<u>Meta 6:</u> Para el año 2023 se mejoró en un punto porcentual el índice de solvencia del sistema bancario / Superintendencia de Bancos
<u>Meta 7:</u> Para el año 2023 se incrementó en 3.1 puntos porcentuales el margen de solvencia de las aseguradoras / Superintendencia de Bancos
<u>Meta 8:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la cantidad de recursos destinados al seguro agrícola para pequeños parcelarios a GTQ 35,000,000 / Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
<u>Meta 9:</u> Para el año 2023 se ha incrementado el monto de los créditos para emprendimientos de familias pobres a GTQ 200,000,000 / Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Economía
Pilar 2: Desarrollo social
<u>Meta 10:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel preprimario en 12 puntos porcentuales / Ministerio de Educación
<u>Meta 11:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel primario en 17 puntos porcentuales / Ministerio de Educación
<u>Meta 12:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la tasa de cobertura en el nivel básico en 17 puntos porcentuales / Ministerio de Educación
<u>Meta 13:</u> Para el año 2023 se ha incrementado la tasa de cobertura en el nivel diversificado en 11 puntos porcentuales / Ministerio de Educación
<u>Meta 14:</u> Para el año 2023 se redujo el porcentaje de la población analfabeta en 5.09 puntos porcentuales / Ministerio de Educación

Meta 15: Para el año 2023 se ha incrementado la cobertura de seguro médico escolar a 3 millones de niños / Ministerio de Educación

Meta 16: Para el año 2023 se ha incrementado la inversión en servicios de alimentación escolar en GTQ 830.4 millones / Ministerio de Educación

Meta 17: Para el año 2023 se ha incrementado la cantidad de becas escolares para estudiantes del nivel básico y diversificado en 19,579 / Ministerio de Educación

Meta 18: Para el año 2023 se ha incrementado el número de maestros graduados de licenciatura en 8,610 / Ministerio de Educación

Meta 19: Para el año 2023 se ha incrementado en 8,000 el número de maestros / Ministerio de Educación

Meta 20: Para el año 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales / Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Meta 21: Para el año 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales / Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Meta 22: Para el año 2023 se redujo el número de casos de morbilidad infantil en un 5% anual / Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Meta 23: Para el año 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9.6 puntos porcentuales / Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Meta 24: Para el año 2023 se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Meta 25: Para el año 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Meta 26: Para el año 2023 se redujo la tasa desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales / Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Meta 27: Para el año 2023 se han construido 100,000 viviendas sociales / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Desarrollo Social; y Fondo de Hipotecas Aseguradas

Meta 28: Para el año 2023 se ha creado el fondo de subsidios para la construcción de vivienda social por un monto de GTQ 2,500.0 millones / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; y Ministerio de Desarrollo Social

Meta 29: Para el año 2023 se redujo la pobreza general en 9.3 puntos porcentuales / Presidente y Vicepresidente

Meta 30: Para el año 2023 se redujo la pobreza extrema en 5 puntos porcentuales / Presidente y Vicepresidente

Meta 31: Para el año 2023 se ha incrementado a 150,000 el número de familias atendidas por el programa de transferencias monetarias / Ministerio de Desarrollo Social

Meta 32: Para el año 2023 se ha incrementado a 4 millones el número de raciones (desayunos y almuerzos) servidos en comedores sociales / Ministerio de Desarrollo Social

Meta 33: Para el año 2023 se ha incrementado en 6,000 el número de adultos mayores atendidos por el programa de pensiones / Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Meta 34: Para el año 2023 se ha incrementado en GTQ 17 millones el monto asignado al fondo social para la atención a desastres / Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

Pilar 3: Gobernabilidad y seguridad en desarrollo

Meta 35: Para el año 2023 se ha reducido el índice de criminalidad en 20 puntos porcentuales / Ministerio de Gobernación; Ministerio Público; y Organismo Judicial

Meta 36: Para el año 2023 se ha reducido la tasa de homicidios en 8.8 puntos porcentuales / Ministerio de Gobernación

Meta 37: Para el año 2023 se ha incrementado en 4 el número de centros penitenciarios / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Meta 38: Para el año 2023 se han conformado 340 organizaciones comunitarias de prevención / Ministerio de Gobernación

Meta 39: Para el año 2023 se cuenta con un sistema de inteligencia reformado / Ministerio de Gobernación; y Ministerio de la Defensa Nacional

Meta 40: Para el año 2023 se ha incrementado en 5,000 el número de agentes de la Policía Nacional Civil / Ministerio de Gobernación

Pilar 4: Estado responsable, transparente y efectivo
<u>Meta 41:</u> Para el año 2023 los 14 ministerios del Estado cuentan con programa de Gobierno Electrónico / Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta
<u>Meta 42:</u> Para el año 2023 se ha implementado la estrategia de descentralización en la gestión pública / Presidente y Vicepresidente
<u>Meta 43:</u> Para el año 2023 se ha implementado el Sistema Nacional de Planificación / Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
<u>Meta 44:</u> Para el año 2023 la totalidad de municipios implementa su plan de ordenamiento territorial / Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; y Registro de Información Catastral
<u>Meta 45:</u> Para el año 2023 se ha implementado la agenda legislativa en apoyo a la Política general de gobierno 2020-2024 (58 iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República) / Gabinete General
<u>Meta 46:</u> Para el año 2023 se ha aumentado a un 33.7% la superficie del territorio cubierta por bosques / Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; e Instituto Nacional de Bosques
Pilar 5: Relaciones con el mundo
<u>Meta 47:</u> Para el año 2023 se ha implementado la estrategia de atención a migrantes en los Estados Unidos de América / Ministerio de Relaciones Exteriores
<u>Meta 48:</u> Para el año 2023 se ha incrementado en 8 el número de consulados en los Estados Unidos de América / Ministerio de Relaciones Exteriores
<u>Meta 49:</u> Para el año 2023 se ha completado el impulso de la marca país / Ministerio de Relaciones Exteriores; e Instituto Guatemalteco de Turismo
<u>Meta 50:</u> Para el año 2023 se ha mejorado la calificación del Índice de Competitividad Turística en 0.6 puntos porcentuales / Ministerio de Relaciones Exteriores; e Instituto Guatemalteco de Turismo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política General de Gobierno 2020-2024.

Por otro lado, desde la entrada en vigencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que fue adoptada por Guatemala en septiembre 2015; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha liderado un proceso de priorización y armonización de su contenido en función del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, que dio como resultado la definición de diez prioridades nacionales de desarrollo y dieciséis metas estratégicas de desarrollo¹ (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus Metas Estratégicas de Desarrollo

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo
P1: Reducción de la pobreza y protección social	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
	Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.
P2: Acceso a servicios básicos	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, asequibles y de calidad para todos.
P3: Agua y saneamiento básico	Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
	Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un (x) % a nivel mundial.

¹ Ver Punto Resolutivo Número 08-2017 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo
P4: Seguridad alimentaria y nutricional	Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales, la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.
P5: Empleo e inversión	Crecimiento 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 t 4.4% en el quinquenio 2015-2020 b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025. C) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.
	Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales. Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%. b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%. c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%. d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.
P6: Valor económico de los ecosistemas	Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
P7: Transparencia y fortalecimiento institucional	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
	Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
P8: Educación	Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
P9: Gasto social y reforma fiscal integral	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.
P10: Ordenamiento territorial	El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.
	En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 1 del Punto Resolutivo Número 08-2017 del CONADUR.

La SEGEPLAN emitió en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas los “Lineamientos Generales de Planificación 2021-2025” para orientar la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública para el ejercicio fiscal 2021 y la planificación y presupuesto multianual 2021-2025, así como aquellas, relativas a los procesos de inversión pública y cooperación internacional. Los lineamientos establecen disposiciones generales en materia de gestión, disposiciones de observancia obligatoria según marcos normativos vigentes, y lineamientos específicos para la intensificación de esfuerzos y generación de impacto.

Según el Ministerio de Finanzas Públicas, para el 2020 el enfoque de la Gestión por Resultados (GpR) se ha implementado en su totalidad en la Administración Central (Presidencia de la República, 14 Ministerios, Procuraduría General de la Nación y 22 Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo), 18 Entidades Descentralizadas (7.4%), 33 Entidades Autónomas (55.9%), y 80 Gobiernos Locales (23.5%). En cuanto a los resultados, existen dos tipos: los estratégicos y los institucionales. Los primeros son definidos de forma inter institucional o

sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado, y constituyen los cambios deseables en las condiciones de vida de un grupo poblacional, en una magnitud exacta y en un período específico. Y los segundos son definidos por cada institución en función de su naturaleza o razón de ser; es decir, en términos generales definen el bien o servicio que la institución brindará a la población objetivo en un futuro y dan respuesta a su mandato institucional.

Para el 2021 se han definido un total de 24 resultados que se han denominado “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q.16,815.4 millones; es decir, el equivalente al 16.9% del Presupuesto Total de Egresos (ver el Cuadro 3). Cabe destacar que la SEGEPLAN y las demás entidades coordinadoras y corresponsables se encuentran desarrollando la estrategia que respalda el abordaje de los últimos nueve Resultados Estratégicos de Desarrollo por medio de la definición, actualización y/o mejora del modelo lógico correspondiente. Por lo tanto, dichos resultados aún no reflejan información de carácter presupuestario en el Proyecto de Presupuesto 2021. También se constató que los 24 RED son iguales a los que fueron presentados en el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020 aunque con distintas asignaciones presupuestarias (con incrementos en 11 resultados y con reducciones en 3 resultados).

Cuadro 3. Resultados estratégicos de desarrollo

Resultado Estratégico de Desarrollo	Asignación presupuestaria 2021 (Millones de Q.)	Entidades responsables
1. Para el 2024, se ha disminuido la pobreza y pobreza extrema con énfasis en los departamentos priorizados, en 27.8 puntos porcentuales (Departamentos priorizados: Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Chiquimula)	401.5	MIDES / MINECO
2. Para el 2024, se ha reducido el analfabetismo en 9.3 puntos porcentuales a nivel nacional (De 12.3% en 2016 a 3.0% en 2024)	240.4	CONALFA
3. Para el 2024, se ha disminuido el déficit habitacional en 18 por ciento (De 2.07 millones de viviendas, considerando el crecimiento del déficit habitacional de 5 años, a 1.7 millones de viviendas en 2024)	609.4	MICIVI
4. Para el 2024, se ha incrementado en 2,662,105 el número de personas con cobertura de programas sociales para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (De 734,181 en el 2018 a 2,662,105 a 2024)	157.7	MIDES
5. Para el 2024, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 90 muertes por cada cien mil nacidos vivos (De 108 muertes en 2018, a 90 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2024)	779.5	MSPAS
6. Para el 2024, se ha disminuido la tasa de mortalidad en la niñez en 5 puntos por cada mil nacidos vivos; y, Para el 2024, se ha disminuido la prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años en 13.23 puntos porcentuales	2,193.5	MSPAS / MIDES / SESAN / MAGA / IGSS
7. Para el 2024, se ha incrementado en 10.8 puntos porcentuales el acceso a agua potable domiciliar en los hogares guatemaltecos (De 76.3% en 2014 a 87.1% en 2024)	45.6	INFOM
8. Para el 2024, se ha incrementado la cobertura forestal a 33.7 por ciento a nivel nacional (33.0% en 2016)	305.1	INAB / CONAP
9. Para el 2024, se ha incrementado en 3.29 puntos porcentuales el índice de cobertura de energía eléctrica para uso domiciliar, a nivel nacional (De 92.96% en 2017 a 96.25% en 2024)	N/D	INDE

Resultado Estratégico de Desarrollo	Asignación presupuestaria 2021 (Millones de Q.)	Entidades responsables
10. Para el 2024, se ha mantenido en 3.5 de calificación del índice de competitividad turística (de 3.5 en la edición 2017 del foro de económico mundial)	168.2	INGUAT / MICUDE
11. Para el 2024, se ha incrementado la formalidad del empleo en 2.5 puntos porcentuales (De 32.6% en 2019 a 35.1% en 2024)	86.3	MINTRAB / MIDES
12. Para el 2024, se ha disminuido la tasa de homicidios en 11 puntos (De 21.5 en 2019 a 10.5 por cada cien mil habitantes en 2024)	119.1	MINGOB
13. Para el 2024, se ha disminuido en 26 puntos la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas (De 56 en 2019 a 30.4 por cada cien mil habitantes en 2024)	148.4	MINGOB / MIDES
14. Para el 2024, se incrementó en 4.6 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 3.53 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en niños y niñas del sexto grado del nivel primario, (de 40.40% en lectura en 2014 a 45% a 2024 y de 44.47% en matemática a 48% a 2024)	10,394.2	MINEDUC
15. Para el 2024, se incrementó en 05 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 03 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en jóvenes del tercer grado del ciclo básico del nivel medio, (de 15% en lectura en 2013 a 20% a 2024 y de 18% en matemática a 21% a 2024)	1,100.5	MINEDUC
16. Para el 2024, se ha disminuido el porcentaje de hechos de tránsito en 16 puntos porcentuales (De 87% de hechos de tránsito en 2019 a 71% en 2024)	*	MINGOB
17. Para el 2024, se ha disminuido el porcentaje de extorsiones en 5 puntos porcentuales (De 90% de casos en 2019 a 85% en 2024)	*	MINGOB
18. Para el 2024, se ha disminuido la violencia intrafamiliar en 20 puntos porcentuales (De 84% de casos en 2019 a 64% en 2024)	*	MINGOB
19. Para el 2024, se han disminuido en 7 puntos porcentuales los embarazos en niñas y adolescentes (De 18% en 2016 a 11% en 2032)	**	**
20. Para el 2024, se ha incrementado en 21 puntos porcentuales el acceso a saneamiento básico en los hogares guatemaltecos (De 53.3% en 2014 a 74.3% en 2024)	**	**
21. Para el 2024 se ha disminuido en 25 por cientos el consumo excedente de leña a nivel nacional (De 5,725,290 toneladas en 2018 a 4,293,967.5 toneladas en 2024)	**	**
22. Para el 2024, se ha incrementado en 3.5 puntos porcentuales, la tasa de crecimiento del PIB (De 3.1% en 2018 a 3.5% en 2024)	**	**
23. Para el 2024, se ha incrementado la carga tributaria en 0.8 puntos porcentuales y el gasto social en 0.4 puntos porcentuales (de 10.2 en 2018 a 11.0 en 2024)	**	**
24. Para el 2024, se ha incrementado en 36 puntos porcentuales los gobiernos locales que mejoran la gestión municipal en función de sus competencias (De 14% en categorías media a alta en 2016 a 50% en 2024, según el Ranking de la gestión municipal)	**	**

Abreviaturas: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Ministerio de Gobernación (MINGOB); Ministerio de Economía (MINECO); Ministerio de Trabajo (MINTRAB); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT); Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE); Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); Ministerio de Desarrollo (MIDES); Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI); Ministerio de Energía y Minas (MEM); Instituto de Fomento Municipal (INFOM); Instituto Nacional de Bosques (INAB); Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); Instituto Nacional de Electrificación (INDE); Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA).

N/D: No disponible.

* Corresponde al presupuesto asignado en actividades, el seguimiento específico será realizado por la entidad.

** Corresponde a acciones por realizar, el seguimiento específico será elaborado por las entidades correspondientes.

Fuente: Cuadro 1 de la Separata Metodología de la Gestión por Resultados.

En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2021, la Presidencia, Ministerios de Estado y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo definieron un total de 56 resultados asociados a una asignación presupuestaria de Q.22,437.3 millones; es decir, el equivalente al 22.5% del Presupuesto Total de Egresos. Cuatro entidades aglomeran el 84.2% de la asignación presupuestaria para lograr los resultados institucionales: 1) Q.7,142.0 millones asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; 2) Q.5,310.3 millones asignados al Ministerio de Gobernación; 3) Q.5,060.4 millones asignados al Ministerio de Educación; y 4) Q.1,384.5 millones asignados al Ministerio de la Defensa Nacional.

En el proyecto de presupuesto se incluye un apartado con los indicadores de producto y resultado de cada institución (se incluyeron 148 indicadores: 114 de producto y 34 de resultado), y otro con la producción²: 375 productos³, 912 subproductos⁴ y metas por institución.

La producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2021 el costo promedio de cada día de seguridad perimetral al binomio presidencial y su familia sería de Q.57,534. Sin embargo, sería recomendable incluir datos históricos de referencia para poder determinar si los costos promedios se han incrementado o reducido, contar con alguna explicación sobre la relevancia de los productos, la identificación de compras importantes, y además un análisis sobre la efectividad de los distintos programas en relación con los resultados institucionales y estratégicos.

Aunque el Proyecto de presupuesto 2021 establece que corresponde a un presupuesto por resultados que se basa en dirigir los recursos públicos en intervenciones que incidirán en un cambio en la sociedad se encontraron metas que no explicitan cuál será dicho cambio. Por ejemplo, una de las metas institucionales del Ministerio de Educación es *“Para el año 2023 se ha incrementado en Q 830.4 millones la inversión en servicios de alimentación escolar, en los niveles preprimario y primario del sector oficial a nivel nacional (Línea base 1,879.16 en 2019)”*. En este caso la meta es simplemente incrementar el monto del gasto en un programa pero no queda claro cuál es el resultado esperado. En el caso de la Comisión Presidencial del Diálogo la meta propuesta es *“Para el 2021, se ha incrementado en un 60.3% las acciones para la transformación de la conflictividad social (De 237 mesas de diálogo en 2017 a 380 mesas de diálogo en 2021)”*. Nuevamente la meta no responde cuál será el resultado esperado de incrementar el número de mesas de diálogo. En general las metas institucionales se centran en logros de producción institucional y no queda claro cuál será su aporte cuantitativo al logro de los resultados estratégicos de desarrollo y a las metas de la Política General de Gobierno 2020-2024.

En la introducción de los *“Lineamientos Generales de Planificación 2021-2025”* la Secretaria General de Planificación manifestó *“Les invito a evitar la inercia institucional, a no replicar más*

² Se excluye la producción en los Programas Centrales, Comunes y Partidas no Asignables a Programas; derivado a que estos son de apoyo a la entidad y lo definido dentro de ellos no se considera producción terminal (no entregable al ciudadano).

³ Son el conjunto estandarizado de bienes y servicios entregables directamente o indirectamente a la población.

⁴ Se definen como la combinación de insumos que transformados en bienes y servicios (recursos humanos, materiales consumibles, bienes de capital) que son proporcionados a la población para lograr un cambio esperado.

las prácticas de “copy-paste” de año tras año y en cambio plasmen las acciones más relevantes para que alcancemos los resultados de desarrollo tan necesarios para los guatemaltecos y las guatemaltecas”. Sin embargo, en términos generales se puede concluir que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, que es una parte aún parcial de asignaciones presupuestarias a nivel de programas en las que hay algún tipo de alineamiento con las Prioridades Nacionales de Desarrollo, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. De hecho según el Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2019 de las 29 metas de la Política General de Gobierno 2016-2020, para nueve no fue posible determinar si fueron alcanzadas y para las 20 que sí fue posible determinar su cumplimiento sólo seis se alcanzaron. Además, ninguna de las instituciones responsables y corresponsables del cumplimiento de las metas, implementó el siguiente lineamiento: “Todas las instituciones públicas deben revisar sus macroprocesos, procesos y subprocesos institucionales, para readecuar sus estructuras funcionales y presupuestarias, alineándolas con la Política General de Gobierno y con la Política y Plan Nacional de Desarrollo...”.

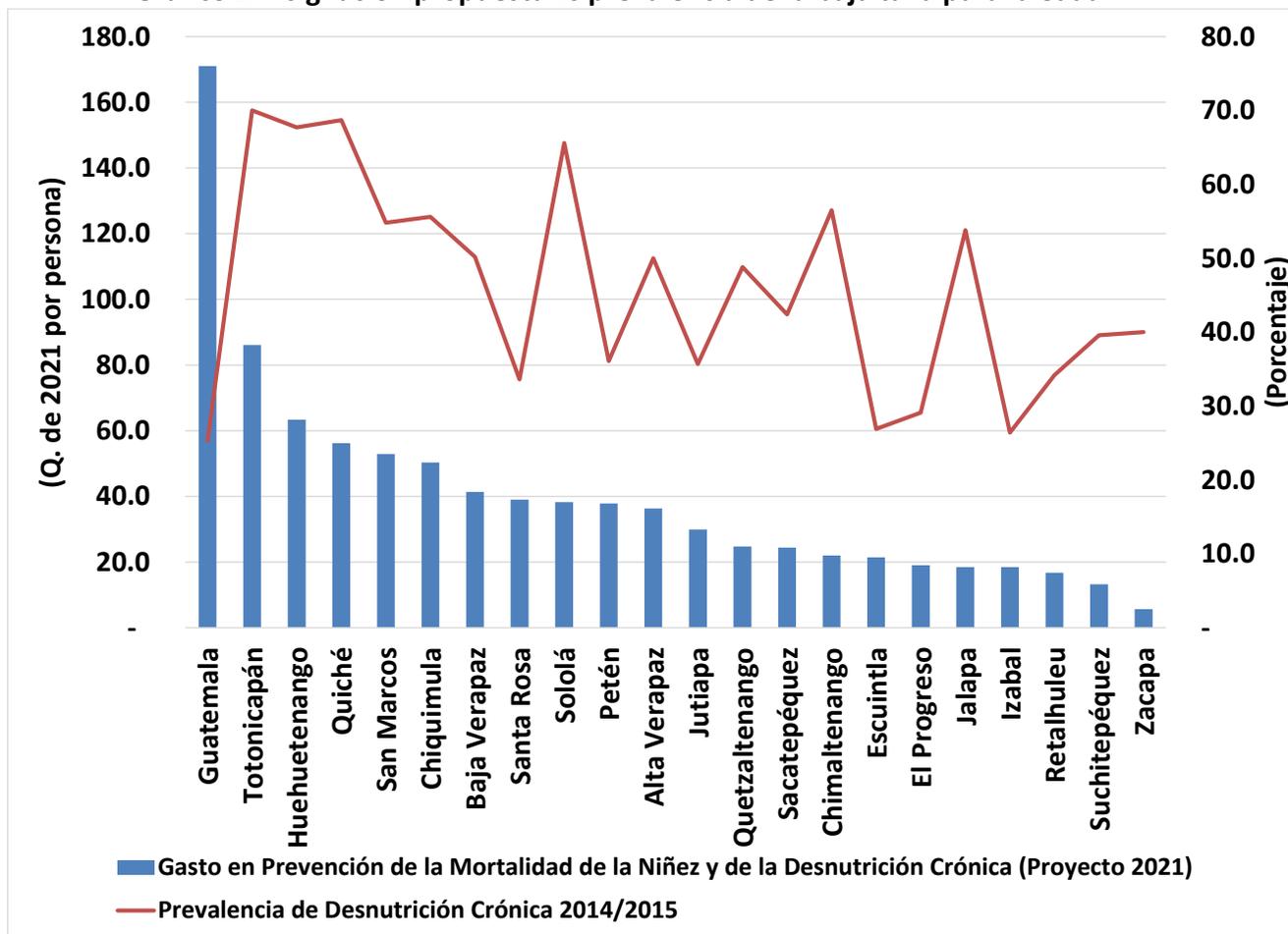
Por otro lado, en la Política General de Gobierno 2020-2024 se plantean algunas acciones estratégicas que no se explicitan claramente en el Proyecto de presupuesto 2021. Por ejemplo, *“Incrementar la carga tributaria de manera significativa ... Se revisarán y evaluarán los programas públicos con el objeto de eliminar aquellos que no sean de interés social o que presenten resultados ineficientes. Se eliminarán los gastos no esenciales como teléfonos, vehículos, combustible, viajes, ... Se promoverá un equilibrio presupuestario que contribuya al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica ... Mantener niveles adecuados de déficit fiscal de acuerdo con la estabilidad macroeconómica. Los recursos provenientes de endeudamiento deberán utilizarse para financiar inversión productiva, asegurando el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda pública”.*

Finalmente, se destaca que a pesar de la pandemia del COVID-19 el Ministerio de Finanzas Públicas continuó promoviendo una serie de talleres y foros virtuales informativos que denominó “Presupuesto Abierto 2021”. Se considera que fue un ejercicio con mayor participación ciudadana que en años anteriores por el mayor acceso virtual pero persiste el desafío de atender distintas audiencias y en esta ocasión no se presentaron los techos presupuestarios preliminares completos. Para el caso de audiencias especializadas en la temática sería recomendable habilitar talleres de trabajo con los equipos técnicos de las distintas entidades para llevar a cabo discusiones técnicas centradas en la planificación a partir de los marcos conceptuales de las cadenas de resultados y de los resultados del monitoreo y evaluación de lo actuado en años anteriores en lugar de centrar la discusión sobre las asignaciones financieras. Además, se sugiere que las discusiones sean en el marco de la restricción presupuestaria previamente establecida y que en estos ejercicios se fijen las prioridades programáticas.

Por último, a manera de ejemplo se encontró que la correlación entre el gasto per cápita propuesto para el ejercicio fiscal 2021 en el programa de prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica por departamento y la prevalencia de la baja talla para la edad en menores de 5 años era 0.10; es decir, no se asignan más recursos a los departamentos con mayores brechas (ver Gráfico 1). Además, se encontró que el presupuesto promedio por niño

menor de cinco años desnutrido en los 10 departamentos priorizados por la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición sería menor que el presupuesto promedio en los otros 12 departamentos del país (Q74 vrs Q119) y tendrían una dispersión importante (por ejemplo, el promedio presupuestado de Totonicapán sería casi 3.6 veces el promedio presupuestado de Jalapa). Por lo tanto, la distribución del presupuesto del programa 14 del Ministerio de Salud dentro de los 10 departamentos priorizados no se propone en función del número de niños menores de cinco años con baja talla para la edad.

Gráfico 1: Asignación propuesta vs prevalencia de la baja talla para la edad



Fuente: Elaboración propia a parte de ENSMI 2014/2015, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021, y Proyecciones de población del INE.

3. Pronósticos Macroeconómicos del Proyecto de Presupuesto

La elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 y Multianual 2021-2025, se elaboró en función a las estimaciones realizadas por el Banco de Guatemala. En relación a los efectos por la pandemia de COVID-19 esperan una recuperación cercana a la forma de “V” aunque sin lograr recuperar el crecimiento previo a la pandemia. El escenario del Banco de Guatemala utilizado para respaldar el Proyecto de presupuesto 2021 es que la economía nacional tendrá un crecimiento negativo en el rango de 1.5% y 3.5% para 2020 pero se situaría en una tasa positiva de 2.0% en 2021 y se estabilizaría en alrededor de 2.6% en el período 2022-2025. Sin embargo, en las revisiones más recientes el Banco de Guatemala espera que se esté más cerca del techo superior del rango por lo que consideran que el crecimiento del PIB estaría en 2020 cercano a una caída de 1.5% pero en 2021 más cerca del 3.0%.

En el Cuadro 4 se presenta la evolución reciente de las variables macroeconómicas asociadas al Proyecto de Presupuesto junto con sus proyecciones 2020-2025. El crecimiento de las exportaciones FOB y de las importaciones CIF ha sido volátil en los últimos años. El comportamiento de las principales variables macroeconómicas corresponde al escenario bajo de la estimación realizada por el Banco de Guatemala. Sin embargo, debemos tener presente que prevalece un alto grado de incertidumbre, tanto en el contexto internacional como el nacional, sobre el comportamiento futuro de la economía. Para el desempeño futuro de la economía nacional se corre el riesgo de un nuevo choque negativo si se materializan nuevas olas de infecciones de COVID-19 que resulten en nuevas restricciones a la actividad productiva que harían que el escenario más conservador se materialice e incluso podría darse un desempeño inferior a dicho escenario. De hecho, en la separata de riesgos fiscales el Ministerio de Finanzas Públicas se señala que *“los pronósticos están sujetos a un alto grado de incertidumbre ... Un fuerte aumento en el número de pacientes que necesitan hospitalización y segundas olas, podrían abrumar incluso a los sistemas de salud más robustos de las economías avanzadas, y ser bastante peor en algunos países emergentes y en desarrollo. En este contexto, sería necesaria la extensión o implementación de medidas similares para disminuir la propagación y salvar vidas, en este caso se precipitaría nuevos colapsos al consumo privado, la capacidad de los hogares para obtener fondos necesarios para mantener el consumo básico sería aún más tensa, dada las pérdidas de ingresos anteriores y los bajos niveles de ahorro”*.

Cuadro 4. Comportamiento de las principales variables macroeconómicas

Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB real (variación %)	4.4	4.1	2.7	3.0	3.2	3.8	-3.5	2.0	2.6	2.7	2.5	2.6
PIB nominal (variación %)	7.4	6.4	5.5	4.8	4.5	7.4	-1.5	4.6	5.2	5.3	5.1	5.2
Importaciones CIF (variación %)	4.4	-3.5	-3.6	8.2	7.0	1.8	-10.5	8.0	2.5	3.0	3.5	4.0
Exportaciones FOB (variación %)	7.8	-1.2	-2.1	5.1	-0.1	3.5	-11.5	8.5	2.0	2.5	3.0	3.5
Inflación (%)	3.0	3.1	4.2	5.7	2.3	3.4	2.0	4.5	3.0	3.0	3.0	3.0

Fuente: Estadísticas y Proyecciones Macroeconómicas 2020-2025 del Banco de Guatemala.

Como se mencionó anteriormente se utilizó el escenario bajo del Banco de Guatemala, elaborado con datos al 1 de julio de 2020, para respaldar el proyecto de presupuesto lo cual parece ser lo más razonable dado el contexto de incertidumbre asociado al COVID-19. En todo caso, las perspectivas económicas siguen bajo una revisión constante y el resultado final dependerá del

grado de avance del virus en Guatemala, si será necesario tomar nuevas medidas de confinamiento, la evolución de los precios internacionales de las materias primas, el impacto económico sobre los principales socios comerciales del país y de la capacidad de ejecución del gobierno de los programas para contener el virus y atenuar el impacto económico a través de los distintos paquetes de ayuda que han sido aprobados por el Congreso. Entonces dado el contexto extraordinario que se está atravesando se recomienda evaluar la factibilidad del escenario 2021 que respalda el Proyecto de presupuesto a la luz de las actualizaciones que hagan organismos nacionales e internacionales antes de noviembre de 2020. Además, se sugiere que en futuros ejercicios de presupuesto abierto se discuta en detalle los modelos utilizados para hacer las estimaciones de los ingresos tributarios junto con un análisis de sensibilidad de las variables que fundamentan dichas estimaciones. Se concluye que con la información disponible a septiembre de 2020 que las estimaciones macroeconómicas del escenario bajo del Banco de Guatemala se consideran razonables para respaldar la formulación del Proyecto de presupuesto 2021.

Síntesis de los riesgos fiscales

La separata titulada “Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales” incluye en cinco secciones, el análisis de 1) riesgos macroeconómicos en el sector externos; 2) riesgos macroeconómicos en el sector interno; 3) riesgos fiscales de la deuda pública; 4) el análisis de la sostenibilidad de la deuda; y 5) riesgos fiscales específicos provocados por enfermedades y epidemias, impactos de la pandemia COVID-19, y riesgos de desastres provocados por fenómenos naturales. Los riesgos fiscales son una serie de factores que pueden llevar a que los resultados de las finanzas públicas (principalmente déficit fiscal y el coeficiente de deuda, medidos respecto del PIB) se desvíen de lo proyectado.

Los riesgos macroeconómicos están determinados por los cambios en la trayectoria de las variables macroeconómicas tanto del sector externo como de la economía doméstica, en este último haciendo especial énfasis en el crecimiento nominal y real de la economía, el comportamiento del comercio exterior (exportaciones e importaciones), algunos precios macroeconómicos como la inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio, y otros factores como la liquidez del gobierno y de la economía, así como la materialización de pasivos contingentes.

En cuanto a los riesgos fiscales de la deuda pública y del análisis de sostenibilidad de la misma el Ministerio de Finanzas concluye que aunque hay un deterioro a partir del 2020 y que continuaría en 2021 consideran que es una desviación transitoria que no pone en peligro la sostenibilidad de la deuda pública. Acá el CIEN considera que más que un problema de solvencia en la deuda pública se debe destacar en qué se utiliza la misma. En 2021 se está proponiendo un endeudamiento con bonos y préstamos externos por Q.32,647.7 millones que se utilizarán para los servicios de la deuda pública (43.0%), inversión (31.5%) y funcionamiento (25.6%).

Finalmente cabe destacar que en esta ocasión el Ministerio de Finanzas Públicas no incluyó el análisis de riesgos fiscales como los asociados a los sistemas de pensiones (particularmente el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado), los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, los riesgos de acciones legales contra el Estado, entre otros.

4. Respuesta del Gobierno al COVID-19

El coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) es un nuevo coronavirus identificado como la causa de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) que comenzó en Wuhan, China, a fines de 2019 y se ha diseminado por todo el mundo y para el que no se dispone de un tratamiento farmacológico o de una vacuna. Debido a que la propagación de la enfermedad amenaza con desbordar la capacidad sanitaria para tratarla, los países se han visto obligados a decidir entre dejar que se desarrolle la epidemia (“no hacer nada”) o poner en práctica intervenciones no farmacológicas⁵ para contener la propagación de la epidemia del COVID-19: suprimir⁶ o mitigar la transmisión del virus⁷. La mayor parte de países han decidido a lo largo del tiempo imponer medidas más o menos drásticas de confinamiento y distanciamiento social con el afán de aplanar la curva de infección del COVID-19.

Guatemala ha sido uno de los países que al poco tiempo de que se confirmó oficialmente el primer caso de COVID-19, el 13 de marzo del año en curso, impuso medidas tendientes a ser catalogadas como estrictas⁸. Sin embargo, las intervenciones no farmacológicas como las restricciones de los movimientos de las personas, las medidas de distanciamiento social (cierres de escuelas, de centros comerciales, de eventos deportivos, etc.), el confinamiento y las cuarentenas; que equivalen a poner en un “coma inducido” a la economía, han generado un conjunto de shocks negativos en las economías de los países que han obligado a los gobiernos a tomar otras medidas que pretenden mitigar sus impactos económicos y sociales. En síntesis, ante la pandemia del COVID-19 las economías se han cerrado y paralizado en buena medida, y las sociedades han entrado en cuarentenas.

Con la intención de reducir el impacto económico de las medidas adoptadas por el gobierno de Guatemala para la contención y mitigación, se llevaron a cabo aumentos importantes del gasto público. Específicamente se autorizaron tres ampliaciones presupuestarias que incluyeron recursos para programas de emergencia (ej.: transferencias corrientes a hogares vulnerables y apoyo al capital de trabajo de las empresas) pero también recursos para otras prioridades con énfasis en incrementos de las remuneraciones (26.2% de los Q.19,806.4 millones de las ampliaciones). Por otro lado, se ha dado a conocer una caída sustancial de la recaudación tributaria en el ejercicio fiscal 2020, asociada con la disminución en la actividad de muchas empresas en la formalidad, así como el posible retroceso a la informalidad por parte de personas y empresas. Por lo tanto, la combinación de aumentos notables del gasto público y caída de la

⁵ Buscan reducir la tasa de contacto entre las personas contagiadas y las personas susceptibles de contagiarse.

⁶ Lograr que el número de personas promedio a las que cada infectado contagia sea menor que uno. El objetivo es eliminar la transmisión del virus en el país en el corto plazo para ganar tiempo hasta que las vacunas o los tratamientos efectivos estén disponibles para evitar el riesgo de epidemias posteriores. Sin embargo, se corre el riesgo de una infección de la población que no generó inmunidad comunitaria mientras no se cuente con la vacuna.

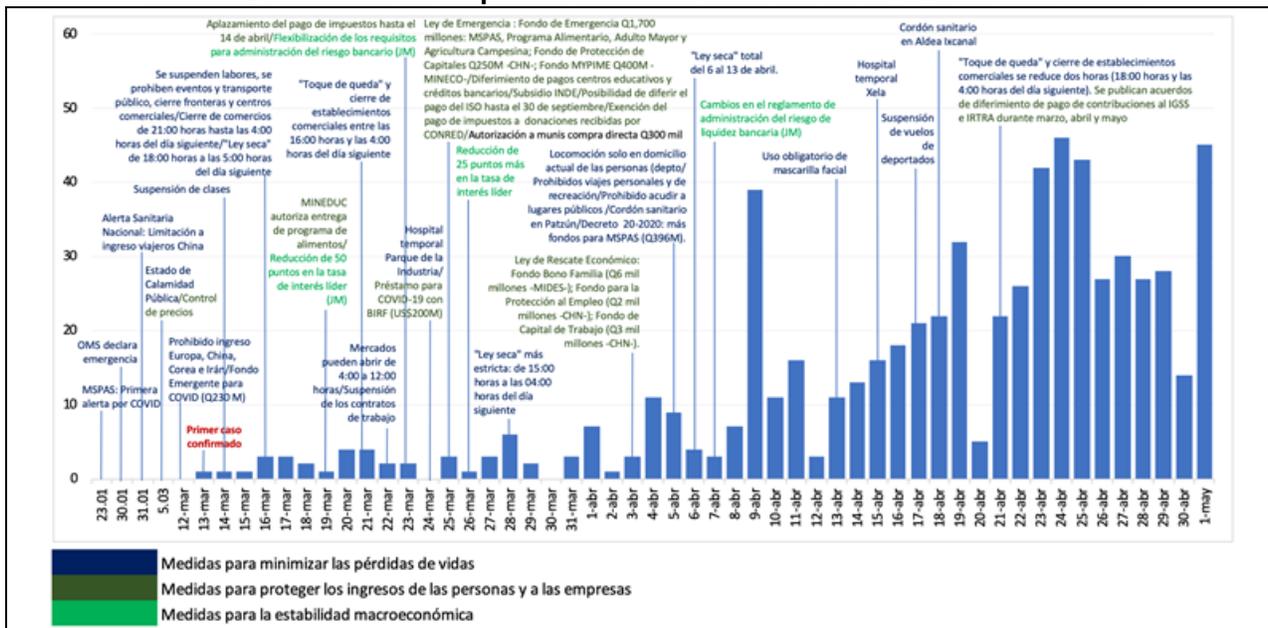
⁷ Lograr ralentizar el número de personas promedio a las que cada infectado contagia y proteger a los ancianos, idealmente busca estar cerca de uno, a fin de ganar tiempo para aumentar la capacidad de la atención sanitaria.

⁸ El 17 de marzo de 2020 (sólo 4 días después de confirmado oficialmente el primer caso de COVID-19) era catalogado con un nivel de rigor de 84.1 por la Universidad de Oxford que hace un seguimiento de la rigurosidad de las respuestas de los gobiernos al COVID-19 a lo largo del tiempo.

recaudación, resultaron en una ampliación sin precedentes recientes del déficit fiscal en el ejercicio fiscal 2020.

En el Gráfico 2 se muestra un resumen de las primeras medidas adoptadas para dar respuesta a la pandemia del COVID-19.

Gráfico 2: Medidas de respuesta ante el avance del COVID-19 en Guatemala



Fuente: Gráfica 18 de CIEN (2020).

Por lo tanto, en términos presupuestarios lo relevante de la respuesta a la pandemia del COVID-19 fue que en abril de 2020 entraron en vigencia tres decretos⁹ del Organismo Legislativo que ampliaron el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en Q.19,806.4 millones y el Organismo Ejecutivo comunicó el lanzamiento de diez programas de apoyo económico para contrarrestar los efectos adversos del COVID-19.

En el Cuadro 5 se presenta una síntesis de cada programa a partir de la información oficial difundida y el análisis de la ejecución presupuestaria realizado por el CIEN.

⁹ Decreto No. 12-2020 Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los efectos causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19, Decreto No. 13-2020 Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19, y Decreto No. 20-2020 Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte.

Cuadro 5. Los diez programas de apoyo económico

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto Vigente (Septiembre 2020)	Evolución Ejecución Presupuestaria	Fuente de financiamiento
1. Caja Saldremos Adelante	200,000 cajas de 36 libras de alimentos (azúcar, frijol, pasta, harina de maíz, aceite, incaparina, sal, y arroz) donados por empresas privadas	Coordinado por el Centro de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia	No aplica porque estas donaciones en especie no se han incluido en el presupuesto del Gobierno Central	No aplica porque estas donaciones en especie no se han incluido en el presupuesto del Gobierno Central	Donaciones en especie de empresas No se reporta en el Sistema de Contabilidad Integrada
2. Programa de Apoyo al Comercio Popular	Transferencia única de Q1,000 a través de bancos a 200,000 jefes de familia identificados por las municipalidades (Q.200 millones)	Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Desarrollo Social	Q.100 millones en el Programa 94 ¹⁰ , Subprograma 09 ¹¹ , y Actividad 001 ¹²	Abril = 5% Mayo = 35% Junio = 65% Julio = 100% Agosto = 100% Septiembre = 100%	Préstamo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aprobado en 2018 (Decreto 15-2018) "Primer Préstamo de Políticas de Desarrollo para la Mejora de la Gobernanza de los Recursos Públicos y Nutrición"
3. Programa de Alimentación Escolar	Entrega de bolsa de alimentos a padres de familia o encargados de los estudiantes de preprimaria y primaria de los centros educativos públicos (2.4 millones de estudiantes) durante el período de suspensión de clases a razón de Q.4 diarios por estudiante ¹³	Ministerio de Educación a través de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) y Direcciones Departamentales de Educación para los centros educativos que no cuentan con OPF	Q.1,942.1 millones en el Programa 20 ¹⁴ y Actividades 02 ¹⁵ y 03 ¹⁶	Abril = 47.5% Mayo = 72.4% Junio = 74.7% Julio = 74.7% Agosto = 96.1% Septiembre = 92.5%	Ingresos tributarios IVA-Paz
4. Dotación Alimentaria ¹⁷	Entrega alimentaria en especie de artículos/insumos o cupones canjeables de hasta Q.350 en productos de la canasta básica, medicamentos e insumos para evitar la propagación del COVID-19 a familias en situación de vulnerabilidad incluyendo adultos mayores	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Protección Social	Q.700 millones (Q.350 millones en MAGA y Q.350 millones en MIDES) en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 0%* Junio = 0%** Julio = 0% Agosto = 0.9%*** Septiembre = 3.3% * El MAGA hizo un anticipo de Q300 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) ¹⁸ ** El MIDES hizo un anticipo de Q350 millones al PMA	El MAGA con el préstamo del BIRF El MIDES con préstamo del BIRF (Q.180 millones) y del BID (Q.170 millones) En el marco del Decreto 12-2020

¹⁰ Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas.

¹¹ Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020).

¹² Intervenciones Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19.

¹³ Ver Acuerdo Ministerial 825-2020 vigente desde el 23 de marzo de 2020.

¹⁴ Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos.

¹⁵ Servicios de Alimentación Escolar Preprimaria.

¹⁶ Servicios de Alimentación Escolar Primaria.

¹⁷ Según el Acuerdo Gubernativo 60-2020 vigente desde el 21 de abril de 2020 se denomina "Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19".

¹⁸ Amparado en el Convenio de Cooperación 002-2020 entre el MAGA y el PMA para realizar procesos de compra de frijol negro, arroz blanco, maíz en grano, aceite comestible de origen vegetal, avena en hojuelas, mezcla de maíz con soya fortificada, azúcar fortificada con vitamina A y sal yodada.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto Vigente (Septiembre 2020)	Evolución Ejecución Presupuestaria	Fuente de financiamiento
				*** El MAGA hizo un anticipo de Q50 millones al PMA	
5. Fondo de Crédito para capital de Trabajo	Otorgamiento de créditos de hasta Q.250,000 para la micro, pequeña y mediana empresas. Esperaban 60,000 créditos y tenían previstos Q.2,700 millones	Crédito Hipotecario Nacional (CHN) a partir de transferencias recibidas del Ministerio de Finanzas Públicas	Q.2,730 millones en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 44% Junio = 44% Julio = 44% Agosto = 44% Septiembre = 69.6% Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020
6. Programa del Adulto Mayor	Entrega de aporte económico de Q.400 mensuales a 8,400 adultos mayores adicionales en el programa dotado con una asignación adicional de Q.50 millones	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q.50 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 2.1% Junio = 5.2% Julio = 9.4% Agosto = 15.2% Septiembre = 22.0%	Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado con Decreto 11-2020 "Programa de Administración Tributaria y Transparencia" ¹⁹ En el marco del Decreto 12-2020
7. Fondo de Protección al Empleo	Aporte de Q.75 diarios a empleados formales suspendidos por sus patronos del sector privado ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Esperaban hasta 300,000 trabajadores.	Ministerio de Economía a través de su Dirección de Servicios Financieros y Técnico Empresariales en coordinación con el Ministerio de Trabajo	Q.2,000 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 6.3% Junio = 25.3% Julio = 40.4% Agosto = 64.8% Septiembre = 77.6% Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN pero al 31 de agosto reportaba 181,223 beneficiados que habían cobrado Q.893.1 millones ²⁰	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020
8. Subsidio a la Energía Eléctrica	Ampliación de la tarifa social hasta consumos de 300 Kwh esperando beneficiar hasta 2.8 millones de hogares	Instituto Nacional de Electrificación (INDE) a través de su Empresa de Comercialización de Energía Eléctrica a partir de transferencias recibidas del Ministerio de Finanzas Públicas	Q.630 millones en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro: Q.270 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001; y Q.360 millones en el Programa 99 ²¹ , Subprograma 01 ²² , y Actividad 018 ²³	Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 42.9% Julio = 58.7% Agosto = 79.4% Septiembre = 100% Lo ejecutado son los fondos transferidos al INDE Junio = 0% Julio = 38.6% Agosto = 42.8% Septiembre = 64.1%* * Lo ejecutado por el INDE según el Sistema de Contabilidad Integrado de las descentralizadas	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020 y del Decreto 20-2020

¹⁹ Contrato de préstamo número 3786/OC-GU.

²⁰ El 62.3% por Visanet y el 37.7% restante en las agencias.

²¹ Partidas No Asignables a Programas.

²² Aportes Institucionales.

²³ Servicios de Electricidad.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto Vigente (Septiembre 2020)	Evolución Ejecución Presupuestaria	Fuente de financiamiento
9. Bono de riesgo para el personal de salud	Bono para trabajadores de los hospitales temporales	Ministerio de Salud Pública Y Asistencia Social	Q.26 millones en los Programas 01 ²⁴ , 11 ²⁵ , 12 ²⁶ , 13 ²⁷ , 14 ²⁸ y 18 ²⁹	Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 0% Julio = 0% Agosto = 97.6% Septiembre = 97.6%	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 20-2020
10. Bono Familia	Entrega de aporte económico de hasta Q.1,000 mensuales durante tres meses a 2 millones de familias con consumo de energía eléctrica por debajo de los 200 Kwh en la factura de febrero de 2020	Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Protección Social	Q.6,000 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 8.6% Junio = 28.1% Julio = 34.9% Agosto = 56.5% Septiembre = 82.9%	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de información difundida por el Organismo Ejecutivo y el Sistema Integrado de Administración Financiera.

En todo caso el monto total asignado en 2020 para responder a la pandemia del COVID-19 corresponde al presupuesto asignado al Programa 94 “Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas”, Subprograma 09 “Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020)” y Actividad 001 “Intervenciones Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19”, y a recursos clasificados como de apoyo al COVID-19 en otros programas del Decreto 20-2020 (Infraestructura de Salud, Proyectos para Reactivación Económica a través de los CODEDES, y Subsidio a la Energía Eléctrica). En el Cuadro 6 se muestra la asignación presupuestaria total por institución.

Cuadro 6. Presupuesto COVID-19 en ejercicio fiscal 2020

Institución	Vigente Septiembre 2020 (millones de Q.)	% Ejecutado
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.7	52.9
Ministerio de Gobernación	80.0	11.8
Ministerio de la Defensa Nacional	3.6	36.3
Ministerio de Educación	28.9	31.8
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,570.8	38.3
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	51.0	21.6
Ministerio de Economía	2,401.0	64.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	446.6	5.2
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	29.7	69.1
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	4,220.0	66.1
Ministerio de Desarrollo Social	6,505.8	78.2
Total	15,339.0	65.9

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera.

Para el ejercicio fiscal 2021 el Proyecto de presupuesto clasificó Q.704.9 millones al Programa 94 “Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas”, Subprograma 09 “Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020)” y Actividad 001 “Intervenciones

²⁴ Administración Institucional con 3% del presupuesto vigente.

²⁵ Servicio de formación del recurso humano con el 6.2% del presupuesto vigente.

²⁶ Fomento de la salud y la medicina preventiva con el 34.9% del presupuesto vigente.

²⁷ Recuperación de la salud con el 51.9% del presupuesto vigente.

²⁸ Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica con el 0.2% del presupuesto vigente.

²⁹ Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas con el 3.9% del presupuesto vigente.

Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19”. Específicamente Q.701.9 millones en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que incluyen Q.400.0 millones para la vacuna para combatir el virus COVID-19 y recursos para pruebas y kits de tratamiento ambulatorio (Q.650.0 millones en dos renglones presupuestarios: Q.450.0 millones en productos medicinales y farmacéuticos y Q.200.0 millones en elementos y compuestos químicos); y Q.3.0 millones en la Secretaría Privada de la Presidencia (de los cuales Q.2.2 millones serían para el pago de remuneraciones).

Además, el proyecto del decreto del presupuesto 2021 incluyó el Capítulo IX denominado “Reactivación económica y social” con asignaciones por Q.4,560.8 millones de los cuales el 81.0% serían para proyectos de inversión (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Presupuesto denominado “Reactivación Económica y Social” para 2021

Entidad/Proyecto	Millones de Q.	% de participación
Ministerio de Educación	<u>120.0</u>	<u>2.6</u>
Mantenimiento de centros educativos ³⁰	90.0	2.0
Implementación de tecnología en el aula y entornos virtuales para el aprendizaje	30.0	0.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	<u>200.0</u>	<u>4.4</u>
Construcción Hospital de Coatepeque*	100.0	2.2
Construcción Hospital de Amatitlán*	100.0	2.2
Ministerio de Economía	<u>28.0</u>	<u>0.6</u>
Capacitaciones	10.0	0.2
Digitalización de servicios a usuarios	4.0	0.1
Fortalecimiento de las Sedes Regionales Departamentales	14.0	0.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	<u>395.0</u>	<u>8.7</u>
Construcción de sistema de riego en Huehuetenango*	150.0	3.3
Construcción de centros regionales de acopio*	25.0	0.5
Sistema Nacional de Seguro Agropecuario	65.0	1.4
Creación de estructuras de conservación de suelos	50.0	1.1
Capitalización del Fondo de Garantía (Fideicomiso Guate Invierte)	50.0	1.1
Proyecto de Agrosilvipastoril	30.0	0.7
Sistema Nacional de Reservas Estratégicas de Alimentos	25.0	0.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	<u>2,882.0</u>	<u>63.2</u>
Litoral Sur*	600.0	13.2
Ampliación cuatro carriles anillo C-50*	1,580.0	34.6
Construcción muelle Puerto El Arenal*	400.0	8.8
Ruta express metropolitana*	112.0	2.5
Puente Belice II*	190.0	4.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	<u>435.8</u>	<u>9.6</u>
Construcción de subestación eléctrica Melendrez II y San José (INDE)*	235.8	5.2
Fondo de Garantía para la Vivienda (FHA)*	200.0	4.4
Ministerio de Desarrollo Social	<u>500.0</u>	<u>11.0</u>
Transferencias para salud y educación	300.0	6.6
Apoyo Gran Cruzada por la Nutrición ³¹	200.0	4.4
Total	4,560.8	100.0

* Proyectos de inversión.

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

³⁰ A través de transferencias a los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia que recibirían Q.2,322.8 millones en 2021.

³¹ Se propone en el proyecto de presupuesto en el renglón presupuestario “Alimentos para personas”.

Cabe destacar que se revisó en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) la información disponible de los proyectos de reactivación económica, a partir de sus códigos de SNIP, en los tres ministerios. En todos los casos la opinión técnica era “*con requisitos pendientes*”, no contaban con evaluación de impacto ambiental ni con certificación de propiedad.

Sobre la respuesta presupuestaria al COVID-19 en el ejercicio fiscal 2020 se puede concluir que el principal desafío ha sido la incapacidad de ejecutar los distintos programas de una manera oportuna, eficaz y transparente. Lo que está claro es que esta respuesta ha tenido un impacto en el nivel de endeudamiento público y por lo tanto en los servicios de la deuda pública en los próximos ejercicios fiscales. Por otro lado, con la información disponible no es factible realizar una evaluación de las políticas orientadas a la reactivación económica pero se puede concluir que su incorporación en el Proyecto de presupuesto 2021 se centra en un conjunto de proyectos que pretenden aumentar la participación de la inversión pública y de esta manera impactar en el crecimiento económico. Sin embargo, la propuesta de los proyectos sugeridos no fue acompañada de los respectivos estudios de rentabilidad social que permitirían garantizar que efectivamente son los más prioritarios para el país. Finalmente, es importante destacar que el monto total propuesto para los proyectos de inversión del capítulo de la reactivación económica y social (Q.3,692.8 millones) es menor al monto del incremento de otras prioridades que se incluyen en Proyecto de presupuesto 2021 como la masa salarial que se incrementaría en Q.3,892.4 millones respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020. En síntesis, la prioridad del Proyecto de presupuesto 2021 se encuentra principalmente en el gasto inercial que tiene un alto costo de oportunidad (asociado al cumplimiento de compromisos como los pactos colectivos de condiciones de trabajo, el régimen de las clases pasivas civiles del Estado, los servicios de la deuda pública, entre otros) y el monto total propuesto para la reactivación económica y social (4.6% de los egresos totales o 0.74% del PIB) es insuficiente para el tamaño del desafío de la pandemia del COVID-19.

5. Panorama General

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2021 asciende a Q.99,700.0 millones. Como se puede observar en el Gráfico 3, es un presupuesto muy por encima del nivel promedio de los últimos años aunque sería menor que el presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2020 que se incrementó de manera muy importante por las ampliaciones presupuestarias realizadas para responder a la pandemia del COVID-19 y para atender otras prioridades como el cumplimiento de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. El monto propuesto es, en términos reales, menor al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2020 y mayor al ejecutado en 2019 (-9.7% y 15.0%, respectivamente). Al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 2013 hasta el 2017 con un leve incremento en 2018 y 2019 pero habría un incremento significativo con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2021 (ver Gráfico 4). En cuanto a su composición al comparar con el promedio del período 2013-2019 se observan incrementos de 29.4% en la inversión, 25.7% en los servicios de la deuda, y 13.3% en los gastos de funcionamiento (ver Gráfico 5).

Respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 implicaría un incremento, en términos nominales, de Q.11,984.9 millones (incremento de 13.7%). La mayor parte del cambio se concentraría en las siguientes instituciones (Cuadro 8).

Cuadro 8. Distribución del cambio presupuestario respecto aprobado 2020 según institución

Institución	Millones de Q.	Cambio	% del cambio
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,188.8	Incremento	69.2
Servicios de la Deuda Pública	2,816.3	Incremento	21.0
Ministerio de Educación	2,151.5	Incremento	13.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,697.2	Incremento	20.7
Ministerio de Desarrollo Social	678.0	Incremento	58.5
Ministerio de Gobernación	564.0	Incremento	10.6
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	362.3	Reducción	-1.3
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	229.6	Reducción	-15.0
Resto de instituciones	481.1	Incremento	6.6
Total	11,984.9	Incremento	13.7

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Al analizar las diferencias a nivel de renglón presupuestario se encuentra que los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 corresponderían a los siguientes renglones: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.3,270.0 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.1,934.4 millones), Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,818.9 millones), Derechos escalafonarios (Q.1,310.5 millones), Personal permanente (Q.957.5 millones), Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.896.4 millones), Intereses por préstamos del sector externo (Q.552.3 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.486.4 millones), Maquinaria y equipo para la construcción (Q.448.5 millones), Primas y gastos de seguros y fianzas (Q.447.5 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.429.7 millones), y Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.380.1 millones).

Las principales reducciones respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 son las siguientes: Otras prestaciones (Q.1,285.5 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.765.8 millones), Amortización deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.699.5 millones), Transferencias a la administración central (Q.632.2 millones), Créditos de reserva (Q.437.5 millones), Equipo militar y de seguridad (Q.245.1 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.231.4 millones), y Transferencias al Organismo Judicial (Q.230.0 millones).

En el Cuadro 9 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional los incrementos señalados anteriormente y en el Cuadro 10 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional algunas reducciones señaladas anteriormente (entre lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto 2021 y el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020).

Cuadro 9. Incremento neto en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	331	015	714	017	011	758	734	422
Presidencia de la República		6.1			-17.5			
Ministerio de Relaciones Exteriores		3.6			-0.3			
Ministerio de Gobernación		572.0			22.1			
Ministerio de la Defensa Nacional		106.7			58.8			
Ministerio de Finanzas Públicas		5.6			-0.05			
Ministerio de Educación		496.5		1,310.6	790.6			
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social		717.9			116.9			
Ministerio de Trabajo y Previsión Social		3.6			-0.5			
Ministerio de Economía		6.3			0.1			
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	299.9	-0.3			-1.4			
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,008.1	4.8			-0.3			
Ministerio de Energía y Minas		-1.0			-0.5			
Ministerio de Cultura y Deportes		5.0		-0.02	0.1			
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo		6.5			-9.6			
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales		-0.3			-0.4			
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro								486.4
Procuraduría General de la Nación		1.2			-0.6			
Ministerio de Desarrollo Social	-38.0	0.1			0.2			
Servicios de la deuda pública			1,818.9			896.4	552.3	
Total	3,270.0	1,934.4	1,818.9	1,310.5	957.5	896.4	552.3	486.4

Nota: Renglón 331 = Construcción de bienes nacionales de uso común, Renglón 015 = Complementos específicos al personal permanente, Renglón 714 = Intereses de la deuda interna a largo plazo, Renglón 017 = Derechos escalafonarios, Renglón 011 = Personal permanente, Renglón 758 = Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales, Renglón 734 = Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales, Renglón 422 = Jubilaciones y/o retiros.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Cuadro 10. Reducción neta en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	079	523	719	451	991	341	182	441
Presidencia de la República	-1.9						0.01	
Ministerio de Relaciones Exteriores				11.2			-0.01	
Ministerio de Gobernación				-5.7		-1.9	0.4	
Ministerio de la Defensa Nacional						-243.2	0.4	
Ministerio de Finanzas Públicas								
Ministerio de Educación	-1,281.9			-0.3	-2.9		1.2	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social					-351.0		-233.1	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social								
Ministerio de Economía							-0.01	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación					-83.7			
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda								
Ministerio de Energía y Minas								
Ministerio de Cultura y Deportes				-0.4			0.004	
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo							-0.1	
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales							0.4	
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	-1.7	-765.8		-637.0				-230.0
Procuraduría General de la Nación							-0.4	
Ministerio de Desarrollo Social								
Servicios de la deuda pública			-699.5					
Total	-1,285.5	-765.8	-699.5	-632.2	-437.5	-245.1	-231.4	-230.0

Nota: Renglón 079 = Otras prestaciones, Renglón 523 = Transferencias a las municipalidades, Renglón 719 = Amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala, Renglón 451 = Transferencias a la administración central, Renglón 991 = Créditos de reserva, Renglón 341 = Equipo militar y de seguridad, Renglón 182 = Servicios médico-sanitarios, Renglón 441 = Transferencias al Organismo Judicial.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2020 implicaría una reducción, en términos nominales, de Q.8,060.7 millones (reducción de 7.5%). La mayor parte del cambio se concentra en seis instituciones (Cuadro 11).

Cuadro 11. Distribución del cambio presupuestario respecto vigente 2020 según institución

Institución	Millones de Q.	Cambio	% del cambio
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,460.5	Incremento	51.0
Servicios de la Deuda Pública	1,616.3	Incremento	11.1
Ministerio de Educación	893.1	Incremento	5.0
Ministerio de Desarrollo Social	5,736.5	Reducción	-75.7
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	5,518.2	Reducción	-16.5
Ministerio de Economía	2,364.7	Reducción	-84.4
Resto de instituciones	411.2	Reducción	-1.7
Total	8,060.7	Reducción	-7.5

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Al analizar las diferencias a nivel de renglón presupuestario se encuentra que las principales reducciones respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2020 corresponderían a los siguientes renglones: Otras transferencias a personas individuales (Q.7,708.2 millones), Fondos otorgados a instituciones públicas financieras (Q.3,080.0 millones), Transferencias a la administración central (Q.910.3 millones), Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Q.799.9 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.790.8 millones), Amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.772.1 millones), Transferencias al Organismo Judicial (Q.580.0 millones), y Alimentos para personas (Q.504.0 millones). Estas reducciones se explican por la finalización de los programas temporales creados para atender la pandemia del COVID-19.

Por otro lado, los principales incrementos respecto al presupuesto vigente en agosto de 2020 serían en los siguientes renglones: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.2,909.7 millones), Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,535.9 millones), Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.740.3 millones), Derechos escalafonarios (Q.548.4 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.491.0 millones), Maquinaria y equipo para la construcción (Q.467.8 millones), Productos medicinales y farmacéuticos (Q.450.8 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.430.3 millones), Primas y gastos de seguros y fianzas (Q.372.2 millones), Transferencias a instituciones públicas financieras (Q.299.0 millones), Equipo de transporte (Q.257.7 millones), Transferencias a empresas públicas no financieras (Q.235.8 millones), Aguinaldo (Q.164.9 millones), y Complementos específicos al personal permanente (Q.147.9 millones).

En el Cuadro 12 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional las reducciones señaladas anteriormente y en el Cuadro 13 se presenta cómo se distribuyen a nivel institucional

incrementos seleccionados señalados anteriormente (entre lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto 2021 y el presupuesto vigente en agosto de 2020).

Cuadro 12. Reducción neta en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	419	691	451	532	523	719	441	211
Presidencia de la República								1.6
Ministerio de Relaciones Exteriores			11.2					-0.5
Ministerio de Gobernación	1.9		-5.7					-21.0
Ministerio de la Defensa Nacional	4.3							8.5
Ministerio de Finanzas Públicas	0.003							-0.5
Ministerio de Educación	60.9		-0.3					43.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	-20.6							-15.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.1							0.1
Ministerio de Economía	-1,999.6							-0.02
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	19.7							-361.0
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda								-0.1
Ministerio de Energía y Minas	0.1							0.3
Ministerio de Cultura y Deportes	-0.6		-0.4					-1.9
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	-13.8				-1.3			9.8
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	-0.9							1.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro		-3,080.0	-915.1	-799.9	-789.5		-580.0	
Procuraduría General de la Nación								0.1
Ministerio de Desarrollo Social	-5,759.7							-168.1
Servicios de la deuda pública						-772.1		
Total	-7,708.2	-3,080.0	-910.3	-799.9	-790.8	-772.1	-580.0	-504.0

Nota: Renglón 419 = Otras transferencias a personas individuales, Renglón 691 = Fondos otorgados a instituciones públicas financieras, Renglón 451 = Transferencias a la administración central, Renglón 532 = Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Renglón 523 = Transferencias a las municipalidades, Renglón 719 = Amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala, Renglón 441 = Transferencias al Organismo Judicial, Renglón 211 = Alimentos para personas.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Cuadro 13. Incremento neto en renglones presupuestarios seleccionados (millones de Q.)

Institución	331	714	758	017	422	327	266	332
Presidencia de la República								
Ministerio de Relaciones Exteriores						-1.2	-0.03	-0.7
Ministerio de Gobernación							-12.6	72.5
Ministerio de la Defensa Nacional						4.4	2.0	
Ministerio de Finanzas Públicas							-0.1	
Ministerio de Educación				548.5			0.2	-59.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social							460.1	418.3
Ministerio de Trabajo y Previsión Social							0.01	
Ministerio de Economía							-0.1	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	270.6						-0.4	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,687.7					464.7	-0.03	22.2
Ministerio de Energía y Minas							-0.02	
Ministerio de Cultura y Deportes				-0.05		-0.1	-0.1	-22.7
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo							1.6	
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales							0.3	
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro					491.0			
Procuraduría General de la Nación							-0.03	
Ministerio de Desarrollo Social	-48.5						-0.1	-0.2
Servicios de la deuda pública		1,535.9	740.3					
Total	2,909.7	1,535.9	740.3	548.4	491.0	467.8	450.8	430.3

Nota: Renglón 331 = Construcción de bienes nacionales de uso común, Renglón 714 = Intereses de la deuda interna a largo plazo, Renglón 758 = Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales, Renglón 017 = Derechos escalafonarios, Renglón 422 = Jubilaciones y/o retiros, Renglón 327 = Maquinaria y equipo para la construcción, Renglón 266 = Productos medicinales y farmacéuticos, y Renglón 332 = Construcción de bienes nacionales de uso no común quipos.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

En el Cuadro 14 puede observarse la evolución histórica de la ejecución presupuestaria.

Cuadro 14. Evolución de la ejecución presupuestaria (Porcentaje)

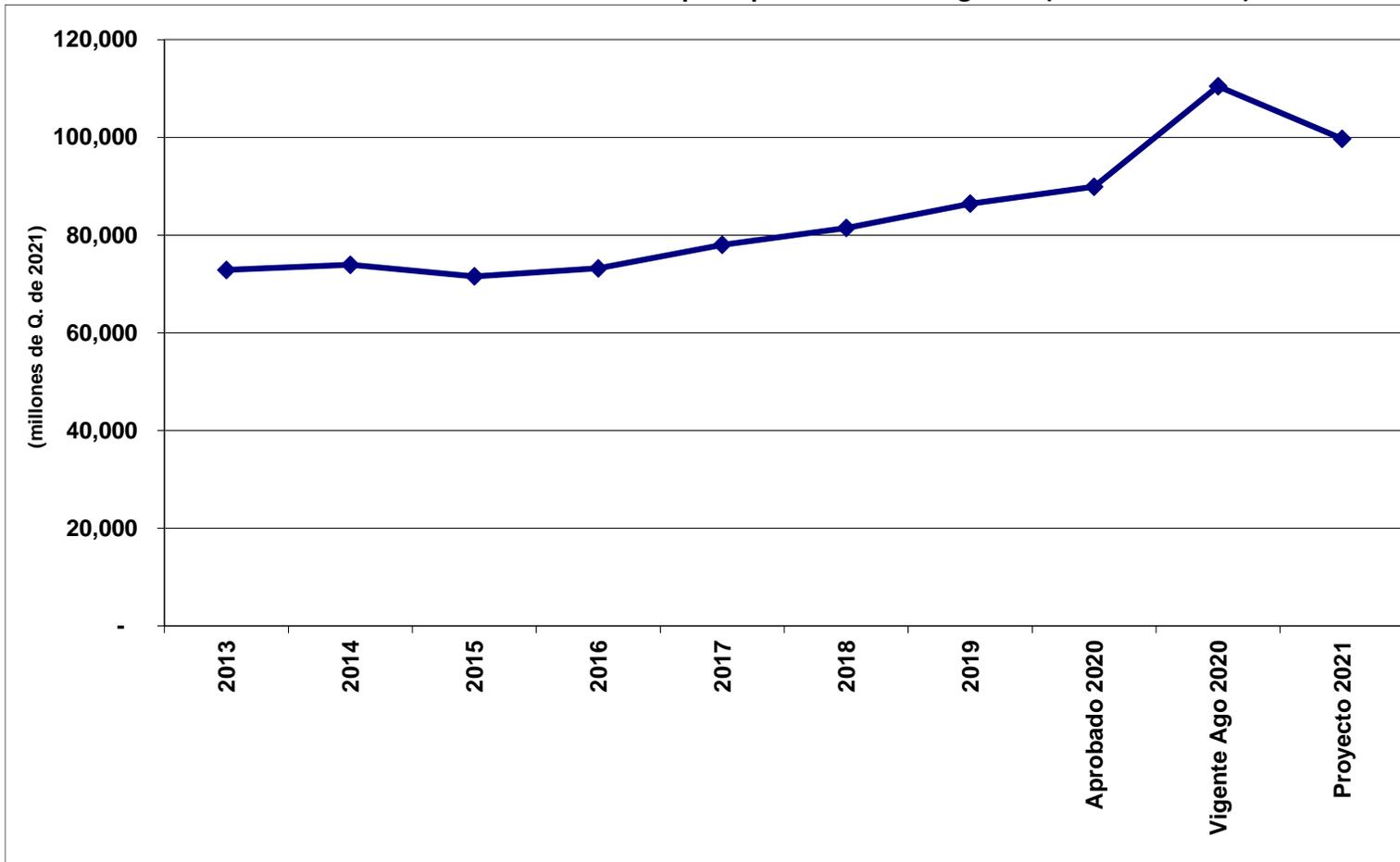
	Ejecutado/Aprobado				Ejecutado/Vigente			
	Funcionamiento	Inversión	Servicios Deuda	Total	Funcionamiento	Inversión	Servicios Deuda	Total
2004-2007	97.2	99.2	89.4	96.2	96.2	91.0	96.8	94.6
2008-2011	98.9	102.3	95.2	98.9	97.0	86.4	97.9	93.9
2012-2015	91.8	88.4	102.4	92.5	92.8	83.5	99.5	91.7
2016-2019	94.6	96.0	91.9	94.4	94.1	87.0	98.5	93.4

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.



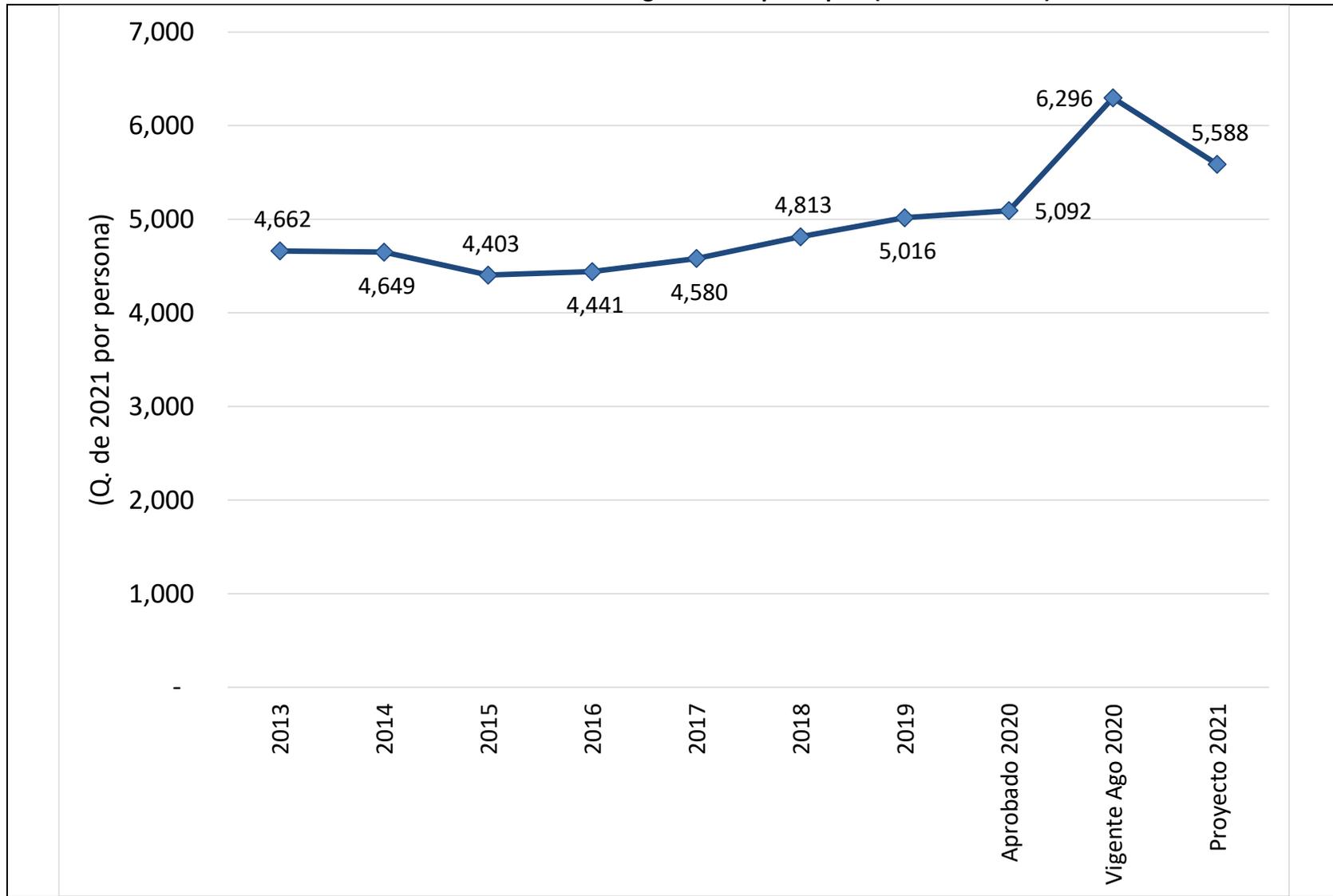
¡Marcando el rumbo!

Gráfico 3: Evolución reciente del presupuesto total de egresos (términos reales)



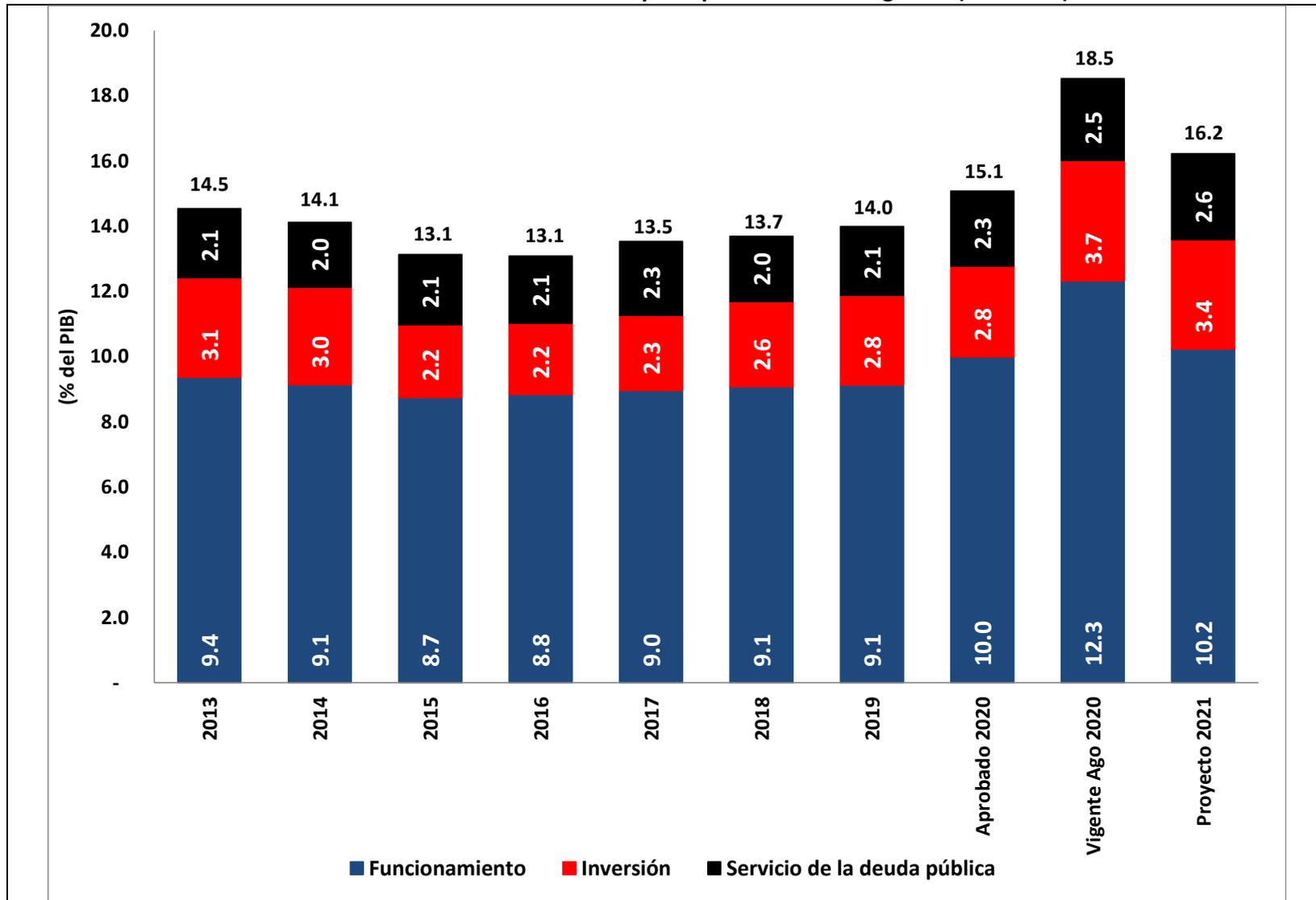
Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Gráfico 4: Evolución reciente del gasto total per cápita (términos reales)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas, del INE y del Bangwat.

Gráfico 5: Evolución reciente del presupuesto total de egresos (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banguat.

Al analizar la evolución reciente de la situación financiera³² se observa un deterioro que llegó a su máximo en el presupuesto vigente en 2020 como resultado del incremento significativo del gasto junto con una caída de los ingresos tributarios y que se refleja en el déficit fiscal (ver Cuadro 15). En el presupuesto propuesto para el ejercicio fiscal 2021 llama la atención el incremento de la inversión real directa y de los gastos de consumo (particularmente en remuneraciones). En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (21.3% en términos reales en el período 2013-2019) que los ingresos corrientes (17.5% en términos reales en el período 2013-2019). Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes promediaron un 94.2% en el período 2013-2019, y equivaldrían al 93.8% en el 2021 suponiendo que se logra recaudar el monto del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que se propone un déficit corriente en el Proyecto de Presupuesto 2021 equivalente al 1.6% del PIB en lugar de un ahorro corriente mínimo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal.

Cuadro 15. Evolución de la situación financiera (en millones de quetzales de 2021)

Concepto	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	Aprobado 2020	Vigente Agosto 2020	Proyecto 2021
Ingresos Totales	59,288.4	61,109.3	60,530.1	64,087.7	65,704.5	67,455.3	69,636.7	70,259.0	70,301.3	65,486.6
Ingresos Corrientes	59,277.8	61,100.9	60,500.2	64,082.9	65,700.8	67,452.2	69,632.9	70,255.5	70,297.8	65,483.1
Ingresos Tributarios	55,769.5	57,449.9	56,921.2	60,300.6	62,086.9	63,661.3	65,492.0	65,626.4	65,626.4	61,426.1
Otros ingresos corrientes	3,508.2	3,651.0	3,579.0	3,782.3	3,614.0	3,790.9	4,140.9	4,629.1	4,671.4	4,056.9
Ingresos de Capital	10.6	8.4	29.8	4.8	3.7	3.0	3.8	3.5	3.5	3.5
Gasto Total	70,132.6	71,165.8	68,550.8	70,286.3	73,687.0	78,674.3	83,533.2	85,841.9	102,991.5	95,607.5
Gastos Corrientes	54,830.4	55,547.6	56,379.0	58,021.4	60,397.2	63,141.9	66,493.4	69,243.7	84,108.6	75,010.4
Gastos de Consumo	31,295.5	32,873.2	32,578.0	32,171.7	32,699.6	34,636.8	36,674.5	40,049.8	44,016.1	43,257.5
Remuneraciones	20,422.6	21,607.5	23,239.5	23,434.3	24,456.4	25,205.5	27,241.1	25,663.1	29,480.2	28,824.9
Bienes y Servicios	10,576.8	11,102.8	9,309.9	8,723.7	8,034.9	9,312.6	9,283.8	14,283.9	14,430.6	14,213.1
Otros gastos de consumo	296.0	163.0	28.7	13.7	208.4	118.7	149.6	102.7	105.3	219.5
Rentas de la Propiedad	7,791.4	7,577.6	8,581.6	8,460.9	8,658.7	9,082.2	10,058.7	9,587.7	10,529.9	12,208.3
Intereses de la deuda pública	7,754.4	7,536.4	8,560.1	8,438.5	8,622.3	9,045.0	10,012.6	9,528.6	10,469.2	12,134.8
Otras rentas de la propiedad	37.1	41.2	21.4	22.5	36.4	37.2	46.1	59.0	60.7	73.5
Prestaciones de la Seguridad Social	4,310.0	4,416.2	4,461.5	4,798.0	5,230.1	5,129.9	5,416.4	5,342.7	5,394.2	5,716.7
Transferencias Corrientes	11,433.5	10,680.6	10,757.9	12,590.8	13,808.9	14,293.0	14,343.8	14,263.6	24,168.5	13,827.9
Gasto de Capital	15,302.2	15,618.3	12,171.8	12,264.8	13,289.7	15,532.4	17,039.8	16,598.2	18,882.9	20,597.1
Inversión Real Directa	4,536.6	5,001.4	2,360.5	1,426.5	2,291.7	4,204.4	5,198.0	4,505.9	5,439.7	8,913.2
Transferencias de Capital	10,761.2	10,609.6	9,811.2	10,829.9	10,941.2	11,290.0	11,837.1	12,040.7	12,981.6	11,646.5
Inversión Financiera	4.3	7.3	0.04	8.4	56.8	38.0	4.8	51.6	461.6	37.4
Resultado Financiero (- Déficit)	(10,844.2)	(10,056.6)	(8,020.7)	(6,198.6)	(7,982.4)	(11,219.0)	(13,896.5)	(15,582.9)	(32,690.2)	(30,120.9)

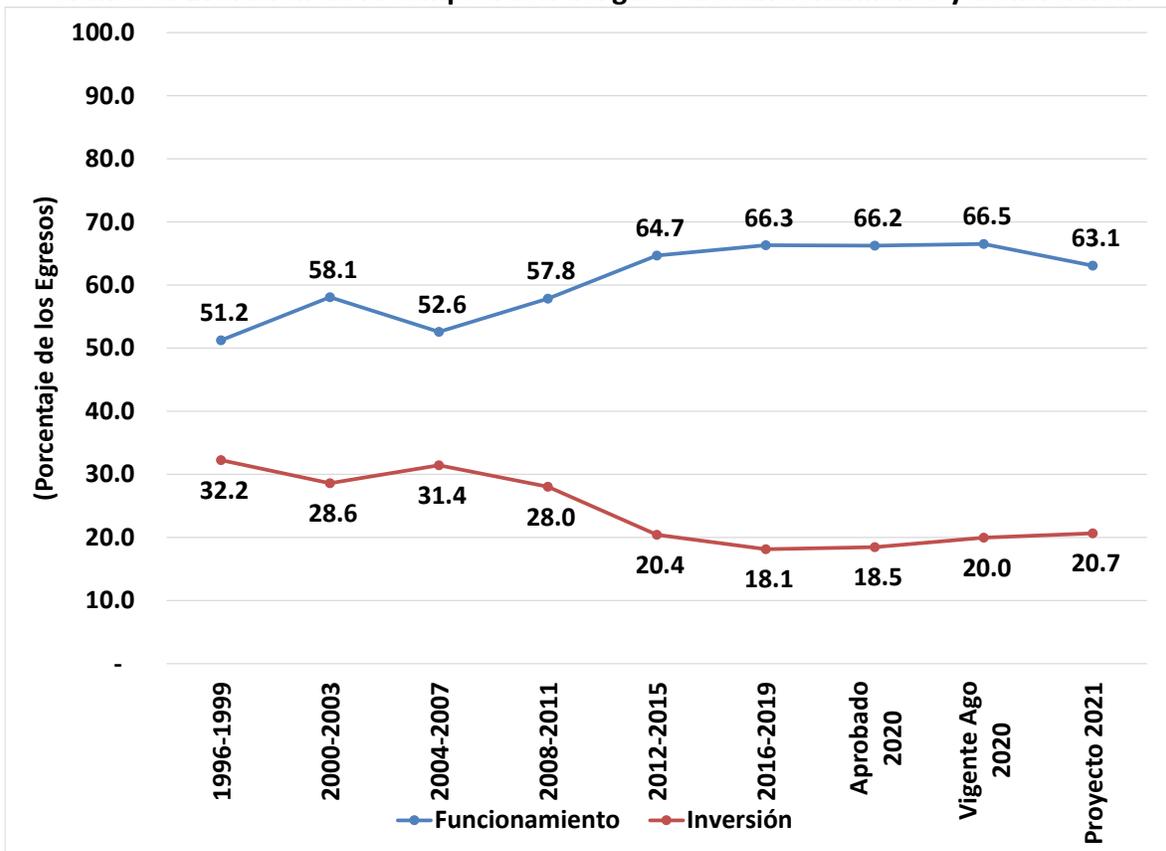
Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y Banguat.

³² Cabe destacar que sólo se presentan cifras correspondientes al Gobierno Central (169 entidades). Sin embargo, sería conveniente que el Ministerio de Finanzas Públicas avance en la consolidación de las cuentas fiscales del sector público (569 entidades). Por ejemplo, según un informe del Fondo Monetario Internacional en 2014 el resultado financiero consolidado fue un déficit equivalente al 2.7% del PIB; es decir, por encima del 1.9% del PIB del Gobierno Central.

Para el ejercicio fiscal 2021, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.30,120.9 millones sería a través de tres fuentes: 1) Q.29,284.4 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q.29,284.4 millones (en esta ocasión no se incluyen recursos para la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala); 2) Q.1,565.7 millones de variación de caja y bancos; y 3) -Q.729.2 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q.3,363.3 millones y amortizaciones por Q.4,092.5 millones.

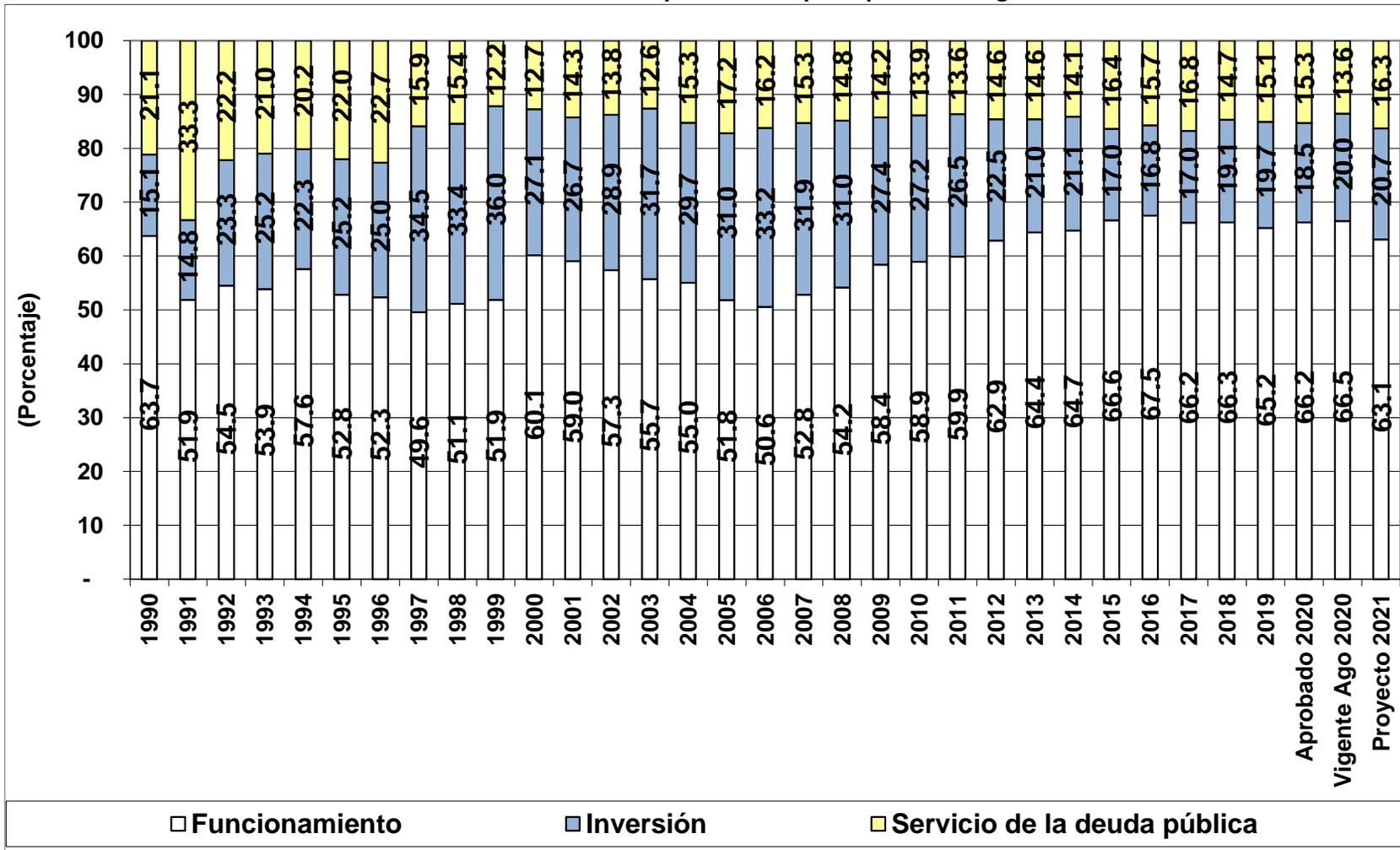
En el Gráfico 7 se puede observar el cambio de la composición del presupuesto de egresos desde 1990. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2021, ganarían participación el presupuesto de inversión y de servicios de la deuda pública. Sin embargo, el gasto de funcionamiento seguiría siendo el de mayor participación. En todo caso está claro que la inversión perdió 14.1 puntos porcentuales mientras que el gasto corriente ganó 15.1 puntos porcentuales al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2019 (ver Gráfico 6), y lo solicitado para inversión en 2021 sería una participación similar a la del período 2012-2015. Cabe destacar que en el Proyecto de presupuesto 2021 se financiarían Q.8,354.4 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos.

Gráfico 6: Evolución de la composición del gasto de funcionamiento y de inversión



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Gráfico 7: Evolución de la composición del presupuesto de egresos



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.



¡Marcando el rumbo!

Finalmente, al comparar el articulado del presupuesto aprobado mediante el Decreto 25-2018 del Congreso de la República con el del proyecto de presupuesto se identifican entre los principales cambios los siguientes:

- Elaboración de información estadística y líneas basales: No se incluyó en el articulado del Proyecto de Presupuesto aunque con esto se pretendía medir la efectividad de los programas presupuestarios.
- Artículo 22 (Asignación para compras de vacuna para COVID-19): Se asigna dentro del presupuesto del Ministerio de Salud Q.400 millones para adquirir vacunas contra el virus del COVID-19. A partir de la información de producción queda claro que no sería de cobertura universal ya que la meta serían 2.5 millones de personas. No se sabe si el monto asignado cubriría el costo total de la vacuna y qué pasará si en 2021 no se produce la vacuna contra el COVID-19.
- Verificación de bases de datos de beneficiarios de programas sociales: No se incluyó en el articulado del Proyecto de Presupuesto. El MIDES y el MAGA debían enviar semestralmente al Congreso de la República sus listados de beneficiarios priorizando a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Institucionalización e implementación generalizada de una estrategia de mejoramiento de la calidad de los suministros hospitalarios: No se incluyó en el articulado del Proyecto de Presupuesto. Una comisión interinstitucional debía elaborar e implementar un plan para mejorar la calidad de los suministros hospitalarios a fin de lograr mejoras en el control de las adquisiciones y la eficiencia en el manejo de inventarios de insumos hospitalarios.
- Artículo 28 (Desembolsos por concepto de transferencias, subsidios y subvenciones): Las entidades receptoras deben registrarse en la plataforma informática del Sistema de Transferencias, Subsidios y Subvenciones.
- Artículo 34 (Consulta y verificación previa a las contrataciones con cargo a los renglones de gasto códigos 011, 021, 022 y 031): Se debe determinar si las personas a contratar se encuentran como Pensionados del Régimen de Clases Pasivas del Estado. Si el contratado es pensionado activo de dicho régimen se debe dar aviso en un plazo de 5 días posterior a la aprobación del contrato respectivo a efecto que el pensionado quede en estado suspendido al iniciar la relación laboral.
- Artículo 62 (Saldo en cuenta única de préstamos y donaciones externas): En el caso de los saldos de préstamos de apoyo presupuestario suscritos en años anteriores se faculta al Ministerio de Finanzas para asignar los saldos disponibles para cubrir las necesidades presupuestarias del presente ejercicio fiscal, independientemente para el destino que fue contratado el préstamo originalmente.
- Capítulo IX (Reactivación económica y social): Incluye nueve artículos nuevos que explicitan aportes por Q.4,560.8 millones a distintas entidades que se consideran programas de reactivación económica y sólo se permiten modificaciones entre las instituciones indicadas (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; y Ministerio de Desarrollo Social) y los fines establecidos.
- Artículo 106 (Ampliación del presupuesto general de ingresos y egresos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo): Se amplía el presupuesto hasta por el monto pendiente de ejecutar por los Consejos Departamentales de Desarrollo de los recursos aprobados

mediante el Decreto 20-2020 pero deben ser orientados a proyectos de agua potable y saneamiento.

Por otro lado se encontró que se mantienen algunos aspectos a destacar:

- Artículo 21 (Acceso a medicamentos, productos farmacéuticos, equipo médico e insumos para atención en salud): Se establece que el Ministerio de Salud debe priorizar la compra o adquisición de productos medicinales y farmacéuticos, útiles menores, suministros e instrumental médico-quirúrgicos de laboratorio, mobiliario y equipo médico-sanitario y de laboratorio, a través de convenios con la OMS, la OPS, UNFPA, UNOPS y COMISCA. Están exentas del IVA las importaciones de los insumos de salud que se realicen al amparo de los convenios mencionados anteriormente. Las adquisiciones a nivel nacional podrán realizarse exclusivamente cuando se garantice menor costo, de igual calidad y plazos de por lo menos 18 meses de fecha de vencimiento contados a partir de la recepción del producto.
- Artículo 23 (Acceso a alimentos): Se prioriza la compra a través de convenios con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- Artículo 27 (Política de reparación de las comunidades afectadas por la construcción de la Hidroeléctrica de Chixoy): Se programa una previsión de Q.107 millones para el resarcimiento.
- Artículo 52 (Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente y Letras de Tesorería de la República de Guatemala): Se autoriza al Organismo Ejecutivo la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro hasta por Q.29,284.4 millones y que dicho monto incluya las asignaciones para el programa del adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial, y financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala. Sin embargo, no se incluyó dicha asignación en el servicio de la deuda pública.
- Artículo 55 (Disposiciones generales para la emisión, negociación y colocación, así como para el pago del servicio de las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala): Los Bonos del Tesoro o los recursos producto de su colocación se destinarán al financiamiento de pasivos, incluyendo los intereses respectivos, y a financiar componentes de inversión. Los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en la presente Ley que financien gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dice “*No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos*”.
- Artículo 101 (Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores): Se establecen condiciones a cumplirse en toda negociación de condiciones de trabajo y pactos colectivos.
- Artículo 105 (Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos): Se amplía el presupuesto 2021 hasta en Q.1,500 millones. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2021.

Una conclusión relevante es que se está utilizando la Ley anual del presupuesto para legislar excepciones a otras leyes como a la misma Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Contrataciones, y la Ley de Servicio Civil³³.

³³ Mediante el Capítulo IV denominado “Recursos Humanos”.

6. El Presupuesto de Ingresos

En 2012 el Organismo Legislativo aprobó la Ley Antievasión II y la Ley de Actualización Tributaria, Decretos 4-2012 y 10-2012, respectivamente. Durante el 2013, la recaudación tributaria mostró un crecimiento interanual de 8.2%, destacándose el crecimiento del 20.6% en el ISR. Sin embargo, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2013 contemplaba Q.50,375.7 millones de ingresos tributarios con el argumento de que se estimó una mayor recaudación como resultado de la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria y de las medidas legales y de apoyo al fortalecimiento de la Administración Tributaria en la lucha en contra de la evasión tributaria y el contrabando con lo que estimaban lograr recaudar alrededor de Q.4,056 millones de los ingresos tributarios. Sin embargo, el cierre del ejercicio fiscal 2013 fue de Q.46,335.5 millones (equivalentes a 11.0% del PIB); es decir, Q.4,040.2 millones por debajo del presupuesto aprobado. En el ejercicio fiscal 2014 la brecha entre el presupuesto aprobado y lo recaudado fue Q.1,278.8 millones, en el 2015 la brecha fue de Q.4,970.4 millones, y en el ejercicio fiscal 2016 la brecha fue de Q.446.3 millones. Sin embargo, la SAT señala en su memoria de labores al comparar la evolución de la carga tributaria respecto al 2015 que la variación positiva equivalente al 0.2% del PIB *“se debió a la mejora sustantiva en la gestión de cobro judicial realizada durante 2016”*. Esto significa que sin tomar en cuenta los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial y penal la brecha en 2016 habría sido de Q.2,614.6 millones. En el ejercicio fiscal 2017 la brecha entre el presupuesto aprobado y lo recaudado fue Q.1,310.7 millones a pesar de que mediante el Acuerdo Gubernativo 82-2017 se logró una recaudación de Q.1,211.0 millones en términos netos de períodos fiscales vencidos antes del 1 de enero de 2017. Por lo tanto, nuevamente una parte significativa del cierre de la brecha del 2017 se logró mediante medidas extraordinarias que no son sostenibles en el tiempo.

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto, entró en vigencia el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio Fiscal 2017. Esto explica que en el 2018 finalmente la recaudación logró superar el presupuesto aprobado en Q.840.8 millones. Sin embargo, si se hubiera aprobado lo propuesto en el Proyecto de Presupuesto para el 2018 la brecha hubiera sido de Q.4,176.8 millones.

En el ejercicio fiscal 2019 la brecha entre el presupuesto aprobado y lo recaudado fue Q.2,083.5 millones. Debido a los impactos del COVID-19, a pesar de que la meta de recaudación del ejercicio fiscal 2020 era la misma que fue aprobada para el ejercicio fiscal 2019 por no haberse aprobado el Proyecto de presupuesto 2020, nuevamente habrá una la brecha respecto al presupuesto aprobado en torno a los Q.6,919.9 millones.

En el proyecto de presupuesto 2021 se estima que los ingresos tributarios alcanzarán los Q.61,426.1 millones (equivalentes a 10.0% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos indirectos que para el 2021 ascienden a Q.1,520.4 millones (Ver Cuadro 16). Aunque el CIEN considera que el monto total estimado de ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2021 es factible de alcanzar; se debiera explicitar cómo se espera recaudar los

Q.1,520.4 millones clasificados como “otros impuestos indirectos” para poder evaluar si es un monto factible de lograr en 2021. Cabe destacar que según FMI (2017), al aplicar la Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, se le otorgó a la SAT una calificación “C” en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios.

Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.1,500.0 millones de “otros ingresos tributarios” se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 5.1% del PIB. Además, al tomar en cuenta la posible ampliación del presupuesto del artículo 105, el déficit fiscal presupuestado en 2021 podría llegar a alcanzar hasta un máximo equivalente al 5.4% del PIB. Sin embargo, al revisar la experiencia de ejercicios fiscales anteriores se encontró que aunque no se logra la meta de recaudación se ha procedido con un ajuste a la baja del gasto público por lo que el déficit fiscal “ejecutado” ha sido menor al presupuestado. En todo caso, es claro que la propuesta para el ejercicio fiscal 2021 implica un déficit fiscal muy superior al de ejercicios fiscales anteriores.

En cuanto al financiamiento del déficit fiscal, en los últimos años cuando no se ha logrado la meta de recaudación, se encontró que se ha recurrido a la práctica de no realizar la amortización de las pérdidas netas del Banco de Guatemala junto con variaciones en las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2013 el financiamiento externo neto se incrementó en 31.5% y la colocación de bonos se redujo en 59.2% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2014, el financiamiento externo neto se redujo en 93.1% (básicamente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 19.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2015, el financiamiento externo neto se redujo en 41.5% (principalmente por una reducción de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 46.7% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2016, el financiamiento externo neto se incrementó en 600.8% (principalmente por un incremento de los desembolsos) y la colocación de bonos se redujo en 43.9% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. En el ejercicio fiscal 2017, el financiamiento fue el 64.6% de lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto pero esta vez sí se amortizó al Banco de Guatemala (Q.646.0 millones). En el ejercicio fiscal 2018, el financiamiento externo neto se incrementó en 76.1% (principalmente por una reducción de las amortizaciones) y la colocación de bonos se redujo en 35.0% respecto a lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto, y nuevamente no se amortizó al Banco de Guatemala. Hasta agosto de 2020 tampoco se han amortizado las pérdidas del Banco de Guatemala. En el Proyecto de presupuesto 2021 desde un inicio no se incluye la amortización de las pérdidas netas del Banco de Guatemala.

Según FMI (2016), *“las deficiencias netas acumuladas a lo largo de varios años y no cubiertas por el MINFIN, de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica del Banco de Guatemala, totalizaban Q21.7 mil millones (4.8 por ciento del PIB) en 2014. Este pasivo resulta de operaciones cuasi fiscales anteriores a 2001 y del coste anual de la política monetaria entre 2002 y 2013 ... Además,*



en el año 2010 hubo una emisión de Q3.5 mil millones en bonos del tesoro para la cobertura de las referidas deficiencias netas que tampoco se reflejó en el balance del gobierno. Así, el total de pasivos no incorporados derivados de la relación con el BANGUAT asciende a Q25.2 mil millones (5.5 por ciento del PIB)”.

Por otro lado, se enfatiza que desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia debiera explicitarse en qué impuestos se espera lograr la recaudación de los Q.1,520.4 millones que aparecen como “otros impuestos indirectos”. Esta información junto con los supuestos detrás de las estimaciones es fundamental para poder sacar una conclusión de si este monto es factible de alcanzar en 2021. Además, cabe destacar que al explicitar el monto esperado en cada impuesto en lugar de incluir un “bolsón” de ingresos se modificaría el monto de los “Ingresos Ordinarios” que sirven de base para calcular una serie de aportes obligatorios que establece la Constitución Política de la República y algunas Leyes Ordinarias. Nuevamente esto sigue siendo una deuda con la transparencia.



¡Marcando el rumbo!

Cuadro 16. Evolución de los ingresos tributarios (en millones de quetzales de 2021)

Rubros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Proyecto 2021
Comercio Exterior	17,539.5	17,671.2	16,867.3	16,303.2	17,164.5	18,442.9	18,854.8	16,078.9	16,709.5
Impuesto al Valor Agregado (Sobre Importaciones)	15,174.4	15,279.9	14,398.1	13,714.6	14,475.7	15,655.9	16,017.8	13,641.8	14,144.7
Derechos Arancelarios	2,365.1	2,391.3	2,469.1	2,588.7	2,688.8	2,787.1	2,837.1	2,437.1	2,564.8
Internos	36,896.1	38,759.9	39,497.5	43,519.8	44,367.0	44,531.5	46,097.0	42,227.5	44,380.4
Impuesto Sobre la Renta (Incluye empresas y personas naturales)	15,379.6	16,627.1	15,597.6	18,386.9	17,861.2	17,568.0	17,890.3	16,611.9	16,882.2
Impuesto de Solidaridad (Incluye IEMA & IETAAP)	3,927.7	4,145.4	4,472.0	4,538.6	4,804.4	5,038.2	5,055.0	4,918.9	4,985.3
Impuesto Sobre el Patrimonio	13.9	18.3	24.3	26.5	33.1	30.4	44.1	32.5	33.2
Impuesto al Valor Agregado (Sobre bienes y servicios)	11,153.1	11,812.1	12,238.0	13,271.4	14,207.0	14,351.3	15,287.7	14,397.9	14,678.1
Impuesto Sobre Distribución de Bebidas	709.6	736.4	812.1	830.0	831.9	855.2	909.9	871.2	867.1
Impuesto al Tabaco y sus productos	463.7	473.3	422.0	406.4	381.0	364.8	379.3	305.1	303.6
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	2,765.2	2,861.1	3,318.1	3,560.9	3,610.6	3,697.7	3,916.8	2,760.3	2,732.9
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	120.2	117.6	356.6	130.5	124.8	133.4	137.5	134.7	134.1
Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado	517.0	419.7	385.1	412.4	556.4	500.9	472.4	402.8	410.2
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	1,006.0	669.8	820.8	871.9	904.7	953.4	951.4	932.8	928.4
IPRIMA	835.5	874.2	1,045.9	1,077.9	1,043.7	1,030.9	1,045.1	851.7	897.4
Otros	4.7	4.8	5.0	6.4	8.2	7.3	7.5	7.5	7.8
Otros directos e indirectos	-	-	-	-	-	-	-	-	1,520.0
Otras Instituciones	1,333.9	1,018.8	556.4	477.6	555.4	686.9	540.2	227.3	336.3
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	1,045.2	724.5	255.9	165.9	226.5	349.3	186.4	114.7	144.2
Salida del País	288.7	294.3	300.5	311.7	328.9	337.6	353.8	112.6	192.1
Total de Ingresos Tributarios Netos	55,769.5	57,449.9	56,921.2	60,300.6	62,086.9	63,661.3	65,492.0	58,533.7	61,426.1

* Cierre estimado por la SAT del ejercicio fiscal 2020.

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas y de la SAT.



El 88.6% de los otros ingresos corrientes estimados en el Proyecto de Presupuesto 2021 corresponden a la contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas (64.9%), venta de servicios (9.3%), tasas (7.3%), donación de gobiernos extranjeros (3.7%), y dividendos y utilidades (3.4%) como puede observarse en el Cuadro 17.

Cuadro 17. Evolución de otros ingresos corrientes (en millones de quetzales de 2021)

Otros ingresos corrientes	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	Proyecto 2021
Contribución de los trabajadores al régimen de clases pasivas	1,688.1	1,858.7	1,850.4	2,201.1	2,022.8	2,075.6	2,392.5	2,633.3
Venta de servicios	361.2	347.2	363.7	426.1	422.7	390.8	415.6	375.8
Tasas	253.0	257.7	252.1	254.9	247.4	308.9	331.7	296.2
Donación de gobiernos extranjeros	380.1	67.3	59.2	34.8	108.5	76.0	47.7	148.2
Dividendos y utilidades	121.1	165.9	316.9	55.1	119.4	172.6	156.7	139.2
Otros ingresos no tributarios	116.2	249.8	136.7	111.4	136.0	144.9	152.2	125.9
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	67.8	67.1	64.2	58.9	65.6	67.3	62.1	57.5
Aporte patronal para clases pasivas	29.9	33.6	39.2	41.9	40.2	45.5	48.2	47.3
Donación de organismos e instituciones internacionales	83.8	142.4	60.5	37.7	47.3	136.8	43.1	46.8
Multas	54.0	58.0	57.9	51.9	53.5	47.6	53.4	43.8
Intereses	47.9	45.1	49.6	36.8	57.3	41.2	63.5	43.0
Derechos	171.3	180.2	200.6	194.5	182.3	208.6	306.9	40.4
Venta de bienes	59.6	58.6	42.0	47.7	38.6	42.6	46.6	29.4
Transferencias del sector privado	51.9	98.8	64.1	82.3	59.0	9.2	9.1	16.8
Arrendamiento de tierras y terrenos	12.7	13.0	13.4	12.4	12.8	12.2	11.1	13.4
Intereses por moras	1.2	0.3	1.2	3.4	0.01	0.02	0.1	0.03
Derechos sobre bienes intangibles	8.3	7.3	7.3	5.7	-	-	-	-
Transferencias del sector público	-	-	-	1.1	0.5	11.0	0.6	-
Total	3,508.2	3,651.0	3,579.0	3,657.5	3,614.0	3,790.8	4,140.9	4,056.9

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y Banguat.

En el Proyecto de Presupuesto 2021 el 93.5% de las donaciones externas corresponde a cinco fuentes (BID, KfW, Comunidad Económica Europea, Fondo Mundial, y Gobierno de España) como puede observarse en el Cuadro 18. Como referencia en el ejercicio fiscal 2012 se aprobaron inicialmente donaciones externas por Q.1,012.0 millones pero finalmente se ejecutaron Q.550.7 millones (54.4%); en el ejercicio fiscal 2013 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.424.5 millones (42.8%); en el ejercicio fiscal 2014 se aprobaron Q.992.1 millones y se ejecutaron Q.335.8 millones (33.8%); en el ejercicio fiscal 2015 se aprobaron Q.784.5 millones y se ejecutaron Q.138.6 millones (17.7%), en el ejercicio fiscal 2016 se aprobaron Q.526.5 millones y se ejecutaron Q.68.8 millones (13.1%), en el ejercicio fiscal 2017 se aprobaron Q.573.8 millones y se ejecutaron Q.92.5 millones (16.1%), en el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron Q.573.8 millones y se ejecutaron Q.211.0 millones (36.8%), y en el ejercicio fiscal 2019 se aprobaron Q.254.5 millones y se ejecutaron Q.95.4 millones (37.5%).

Cuadro 18. Donaciones externas Proyecto 2021 (en millones de quetzales)

Agencia financiera o país	Monto
Comunidad Económica Europea (UE)	63.4
Gobierno de España	42.8
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	42.0
Fondo Mundial	17.7
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	16.5
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GIZ)	8.6
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	4.0
Total	195.0

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,363.3 millones corresponden a préstamos externos (el 92.3% en el FMI, BID, BCIE, y BIRF); que Q.1,565.7 millones son los saldos de caja; y que los Bonos del Tesoro por Q.29,284.4 millones serán destinados a financiar: el pago de servicios de la deuda pública (Q.12,953.9 millones que no incluyen una asignación para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala³⁴); Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Q.3,559.0 millones que incluyen Q.1,207.0 millones para las Clases Pasivas Civiles del Estado, Q.485.8 millones para el Instituto Nacional de Electrificación, Q.421.4 millones para la Universidad de San Carlos, Q.357.1 millones para el Instituto Nacional de Bosques, entre otros); aporte para el Programa del Adulto Mayor (Q.560.0 millones); Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.7,046.5 millones); Salud Pública y Asistencia Social (Q.1,269.0 millones); Educación (Q.1,411.0 millones); Gobernación (Q.538.4 millones), Defensa Nacional (Q.318.7 millones), Economía (Q.28.0 millones); Agricultura, Ganadería y Alimentación (Q.519.9 millones); Desarrollo Social (Q.1,000.0 millones), Cultura y Deportes (Q.25.0 millones); Ambiente y Recursos Naturales (Q.25.0 millones); y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (Q.30.0 millones) (ver Cuadro 19).

Cuadro 19. Fuentes de financiamiento para el ejercicio fiscal 2021 (en millones de quetzales)

Concepto	Monto	% de participación
Desembolsos de préstamos externos	3,363.3	9.8
	<i>FMI</i>	<i>1,200.0</i>
	<i>BCIE</i>	<i>854.9</i>
	<i>BID</i>	<i>796.0</i>
	<i>BIRF</i>	<i>253.3</i>
	<i>JICA</i>	<i>200.1</i>
	<i>KfW</i>	<i>59.0</i>
Colocación de bonos del Tesoro	29,284.4	85.6
Saldos de caja	1,565.7	4.6
	<i>Saldo de caja de bonos internos</i>	<i>1,314.9</i>
	<i>Saldo de fondos propios de varias instituciones</i>	<i>238.7</i>
	<i>Saldo de caja de extinción de dominio</i>	<i>12.0</i>
	<i>Saldos de caja de ingresos corrientes</i>	<i>0.1</i>
Total	34,213.4	100.0

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

³⁴ Según la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto 16-2002) "Si después de cubrir sus gastos de funcionamiento, los ingresos del Banco de Guatemala no son suficientes para cubrir el costo de ejecución de la política monetaria, cambiaria y crediticia determinada por la Junta Monetaria, la deficiencia resultante será aplicada en el orden siguiente: a) Con cargo a la cuenta Reserva General; y, b) Si el saldo de la cuenta Reserva General no dispone de suficientes recursos o activos extraordinarios para cubrir total o parcialmente las deficiencias netas, éstas serán absorbidas por el Estado, la Junta Monetaria en un plazo que no exceda de treinta (30) días de finalizado el ejercicio contable de que se trate iniciará los trámites correspondientes ante el Organismo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas para que el monto a que asciendan las deficiencias no cubiertas sean incluidas en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal siguiente, en cuyo caso el Ministerio de Finanzas Públicas deberá prever que se cubran dichas deficiencias netas con bonos del tesoro u otros instrumentos financieros de que disponga dicho Ministerio, los cuales devengarán tasas de interés de mercado y que podrán ser negociados por el Banco de Guatemala en el mercado secundario nacional o internacional ... El Estado, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, deberá absorber el costo acumulado de la política monetaria, cambiaria y crediticia reflejado en el balance del Banco Central al cierre contable del año previo al de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Para el efecto, la Superintendencia de Bancos con asistencia de especialistas internacionales en Banca Central, realizará una auditoría para determinar los ajustes que se requieran al balance del Banco de Guatemala para establecer su patrimonio real. Dicha auditoría deberá ser realizada en un plazo no mayor de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley. En un plazo de tres (3) meses a partir de la conclusión de la auditoría, el Ministerio de Finanzas Públicas restaurará el patrimonio del Banco de Guatemala a un nivel adecuado que en ningún caso será inferior a cero. El Ministerio de Finanzas Públicas emitirá títulos de deuda pública de largo plazo, con tasas de interés cero".

Por otro lado, hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.1,476.7 millones que equivalen al 43.9% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos (ver Cuadro 20).

Cuadro 20. Préstamos en gestión (en millones de quetzales)

Préstamos en gestión	Destino	Monto desembolso
FMI-MFP-COVID-19 - Apoyo Emergencia COVID-19	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro Servicios de la Deuda Pública	1,200.0
BCIE USAC FASE III- Tercera Etapa del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	178.8
BIRF-MINECO-CAMR - Cadenas Agroalimentarias Modernas y Resilientes	Ministerio de Economía	40.0
BIRF-MSPAS-COVID-19 - Financiamiento Respuesta Rápida para COVID-19	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	40.0
BID-4969-SX-GU - Proyecto de Gestión Forestal Sostenible	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	13.6
BIRF Forestal - Proyecto de Gestión Forestal Sostenible	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	4.3
Total		1,476.7

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

7. Rigidez Presupuestaria

Según el Proyecto de Presupuesto 2021 para el Ciudadano “Comúnmente cuando se hace mención de la “rigidez del presupuesto”, se está haciendo referencia a que un alto porcentaje de los recursos presupuestarios ya tienen un destino específico, y que, por tal motivo, no se cuenta con recursos adicionales para emprender nuevas acciones. Esta rigidez o inflexibilidad deviene de preceptos o normas constitucionales y de otras leyes específicas ... Por ejemplo, la Constitución Política de la República de Guatemala expresa que de los ingresos ordinarios del Estado debe asignarse 10% en concepto de aporte constitucional a las municipalidades del país, 5% a la Universidad de San Carlos de Guatemala, 4% al Organismo Judicial, 5% a la Corte de Constitucionalidad, 1.5% al deporte federado, 0.75% al deporte no federado, 0.75% al deporte escolar y educación física ... Otras leyes específicas fijan distintos porcentajes a favor de diversas instituciones, por ejemplo, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Contraloría General de Cuentas (CGC), Ministerio Público (MP), Registro Nacional de las Personas (RENAP), Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) e Instituto Nacional de Bosques (INAB), entre otras ... Otros compromisos que propician rigidez presupuestaria derivan de insumos básicos en programas educativos, de salud, y de seguridad. Lo anterior se debe a que los maestros, médicos, personal de enfermería y agentes de seguridad, son personal esencial en la prestación de los servicios públicos, absorbiendo el mayor porcentaje de la nómina de salarios del gobierno. Adicionalmente el pago de las Clases Pasivas Civiles del Estado (jubilaciones) constituye un compromiso ineludible, así como el pago de la deuda pública, ya que en este último caso, debe cumplirse con los compromisos contractuales adquiridos con organismos financieros internacionales para fines específicos”.

En FMI (2016) se concluye que “la Constitución y otras leyes asignan una significativa cantidad de recursos mínimos del presupuesto de ingresos ordinarios a políticas públicas e instituciones específicas ... A pesar de la loable intención de proteger ciertos sectores, en la práctica esto tiende a generar distorsiones en la medida en que la asignación a esos sectores está sujeta no a sus necesidades específicas y a la capacidad del presupuesto para financiarlo, sino a un parámetro fijo en el tiempo”.

Según Banco Mundial (2013)³⁵, los programas de reducción de la pobreza están obstaculizados por la rigidez presupuestaria y el gasto social bajo como porcentaje del PIB. Además, se destaca que un problema clave es que el alto nivel de rigidez del presupuesto deja poco espacio para cambios en las prioridades presupuestarias. Específicamente para el ejercicio fiscal 2011 se concluye que “el 83 por ciento de los gastos pueden considerarse rígidos ... estos incluyen transferencias constitucionalmente asignadas a entidades autónomas y descentralizadas (10 por ciento del presupuesto total), financiamiento de los programas sociales por medio del IVA adjudicado (7 por ciento excluyendo las entidades descentralizadas), remuneraciones y pensiones (26 por ciento) y servicio de deuda (16 por ciento). Como corolario de estas rigideces y de los recursos fiscales limitados del país, las prioridades presupuestarias se han mantenido, en gran medida, inalteradas en los últimos quince años, durante los cuales solamente defensa (de 10 a

³⁵ Hacia una mejor calidad del gasto: revisión del gasto público en Guatemala, mayo de 2013.

aproximadamente 3 por ciento del gasto público) y educación (de 15 a 19 por ciento) han tenido variaciones substanciales”.

Por su parte Ardanaz, Larios y Pérez (2015) destacan que “en la medida en que el presupuesto refleja la priorización de ciertas políticas públicas sobre otras, el proceso presupuestario impacta sobre la eficiencia asignativa del gasto. Sin embargo, la capacidad de asignar los recursos públicos a las necesidades más importantes puede verse negativamente afectada cuando una parte importante del presupuesto se encuentra predeterminada por leyes, mandatos constitucionales o la propia naturaleza del gasto. Por lo tanto, el grado de rigidez del presupuesto es un primer elemento a considerar en el análisis”.

En el Cuadro 21 se muestra la evolución de la rigidez presupuestaria para el período 2013-2019 que se refleja en los ingresos comprometidos y cuyo monto ha oscilado en entre el 84.0% y el 88.7% de los ingresos corrientes. Para el ejercicio 2021 se financiarán aportes constitucionales por Q.5,914.0 millones, IVA-PAZ por Q.12,009.5 millones, impuestos específicos por Q.2,333.1 millones, ingresos propios por Q.910.3 millones, y Q.888.5 millones con ingresos corrientes para el servicio de la deuda pública.

Cuadro 21. Rigidez de los ingresos corrientes (en porcentaje)

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Aprobado 2020	Vigente Ago. 2020	Proyecto 2021
Remuneraciones	29.9	31.0	33.9	32.3	32.6	32.4	34.2	31.8	33.3	36.9
Aportes Institucionales	10.7	9.3	10.0	11.4	12.4	12.1	10.9	10.8	10.7	10.6
Municipalidades	12.3	11.8	12.1	11.5	11.4	10.9	11.4	11.1	11.1	10.5
IVA-Paz (1)	7.1	7.7	6.3	6.0	5.9	6.1	7.4	8.7	8.5	9.2
Clases pasivas	7.0	6.9	7.1	6.9	5.7	6.7	6.5	6.4	6.4	6.8
Aportes Constitucionales (1)	6.4	6.2	6.1	5.8	5.6	5.7	5.4	5.6	5.6	5.0
Consejos de Desarrollo	3.1	3.4	1.2	2.9	3.1	3.2	2.8	3.8	3.8	3.7
Otros destinos específicos (1)	3.0	2.5	2.6	2.2	2.1	2.9	2.7	3.2	3.2	2.6
Servicios de la Deuda Pública	2.9	3.3	5.8	5.1	4.0	5.8	3.6	1.4	1.5	0.9
Inversión Física	2.9	1.9	0.6	0.6	1.2	2.9	2.8	0.9	1.1	0.2
Total	85.2	84.0	85.7	84.6	84.0	88.7	87.7	83.8	85.2	86.4

(1) No incluye municipalidades ni Consejos de Desarrollo porque se muestran específicamente sus asignaciones.

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

A continuación se presentan a manera de ejemplo algunas leyes que han contribuido a incrementar la rigidez presupuestaria.

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2021
Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017)	<p>Artículo 33. Asignación presupuestaria. Para la aplicación y ejecución de esta Ley, el Ministerio de Finanzas Públicas, en la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, en cada período fiscal, deberá asignar un rubro específico de como mínimo cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario. Se entenderá por beneficiario los alumnos que se encuentran inscritos en el ciclo escolar correspondiente.</p> <p>Artículo 34. Régimen financiero. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación para su funcionamiento se financiará de la siguiente manera:</p>	<p>Q.1,911.5 millones de la fuente 21 “Ingresos tributarios IVA Paz” (Q.354.3 millones para atender 489,822 estudiantes de preprimaria y Q.1,557.2 millones para atender 2,037,972 estudiantes de primaria)</p> <p>Por lo tanto, los estudiantes de preprimaria recibirían el equivalente a Q.4.02 diarios mientras que los de primaria</p>

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2021
	<p>a) Los recursos provenientes de la aplicación de la tarifa única del Impuesto al Valor Agregado destinado para la Paz -IVA-Paz- integrado de la siguiente forma: a) cero punto cinco porcentual (0.5%) de lo destinado anualmente para los Fondos para la Paz; y b) cero punto ocho porcentual (0.8%) de lo destinado anualmente en el financiamiento de gastos sociales para el programa de alimentación escolar.</p> <p>b) Cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario que se asigne expresamente para el Programa de Alimentación Escolar.</p> <p>Artículo 46. Implementación transitoria de la asignación presupuestaria. Para la implementación del contenido del artículo 33 de la presente ley, para el año 2018 deberá asignarse un rubro específico concerniente en un mínimo de tres Quetzales diarios (Q.3.00) por beneficiario. A partir del año 2019 se deberá cumplir con asignar un rubro específico concerniente en un mínimo de cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario.</p>	<p>recibirían el equivalente a Q4.25 diarios. Por lo que se estaría superando el mínimo que establece la ley.</p>
<p>Ley de Alfabetización (Decreto 43-86)</p>	<p>Artículo 17. Régimen Financiero. El proceso de Alfabetización contará con las fuentes de financiamiento siguientes: b) La asignación presupuestaria, equivalente a un monto no menor del uno por ciento (1%) del Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Educación, para cada ejercicio fiscal.</p>	<p>Q.248.3 millones (Q.186.8 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.61.4 millones de la fuente 29 “Otros recursos del Tesoro con afectación específica”)</p>
<p>Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 11-2016)</p>	<p>Artículo 1. Se otorga un incremento de quinientos Quetzales (Q.500.00) mensuales a las pensiones otorgadas de conformidad con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República, cuyo monto no sea mayor al salario mínimo vigente para el año 2016.</p>	<p>Q.5,677.1 millones (Q.4,470.1 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.1,207.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)</p>
<p>Reforma a la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (Decreto 12-2015)</p>	<p>Artículo 1. Se reforma el numeral 1 del artículo 23 del Decreto Número 81-87 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual queda así: “1. Una asignación anual mínima por la cantidad de ochenta millones de Quetzales (Q.80,000,000.00) que estará incluida dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en la partida presupuestaria de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. La presente asignación deberá utilizar la siguiente forma: sesenta millones de Quetzales (Q.60,000,000.00) para funcionamiento y veinte millones de Quetzales (Q.20,000,000.00) para inversión, los cuales serán distribuidos entre todas las estaciones existentes en el territorio nacional.”</p>	<p>Q.100.0 millones (Q.50.0 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes” + Q.50.0 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)</p>

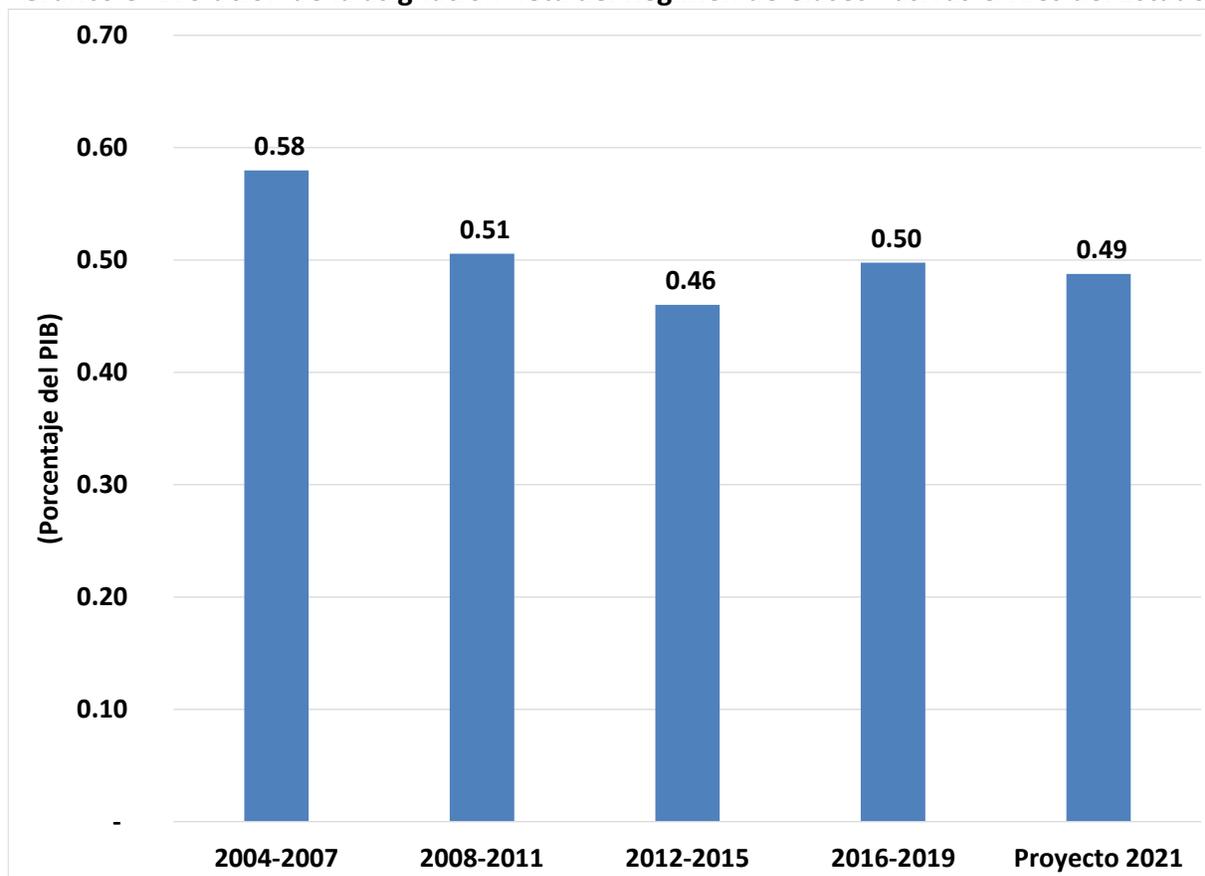
Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2021
Decreto 18-2012	Artículo 1. Objeto. Se establece con carácter de prestación obligatoria y permanente una bonificación anual, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de la pensión mensual, para los pensionados presentes y futuros del Ejército de Guatemala, del régimen a cargo del Instituto de Previsión Militar, el cual se denominará “Bono Catorce de Pensionados del Ejército”, para quienes hubieren recibido el pago de su pensión durante un año ininterrumpido; caso contrario, el pago de la referida bonificación será en forma proporcional al tiempo que haya devengado la pensión respectiva, la que en ningún caso será menor a quinientos Quetzales (Q.500.00)	Q.139.8 millones de la fuente 11 “Ingresos corrientes”
Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005)	Artículo 8. Hecho generador. Con el objeto de cumplir con el pago del aporte económico que se estipula en el presente programa, se destinará en forma privativa el uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) del total recaudado del Impuesto al Valor Agregado; el Ministerio de Finanzas Públicas, al tenor del artículo 240 de la Constitución Política de la República, debe incluir e identificar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, y deberá crear el fondo de “Aporte Económico del Adulto Mayor”, trasladándose al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien será el responsable de su ejecución.	Q.544.5 millones en el renglón presupuestario 429 “Otras prestaciones y pensiones” (Q.544.5 millones de la fuente 41 “Colocaciones internas”)

En el Proyecto de presupuesto 2021 se incluye una asignación de Q.3,277.8 millones para transferencias a instituciones privadas y de Q.20,025.4 millones para transferencias a instituciones públicas (ver listado en el Anexo).

Para estos aportes no se presenta información sobre su producción y mucho menos sobre cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos o institucionales. Se considera necesario que se cuente con información detallada sobre lo que se pretende lograr con estos aportes tanto para instituciones que ya han recibido transferencias en el pasado como para nuevas instituciones incluidas en este proyecto de presupuesto.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado cambió su tendencia después del período 2012-2015 y se ha convertido en una carga significativa en la asignación financiera neta (gastos menos aportes) anual del presupuesto.

Gráfico 8: Evolución de la asignación neta del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021, SICOIN y del Banco de Guatemala.

En el apartado sobre riesgos fiscales de años anteriores se identificó que este régimen está asociado con la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones. Además, se señalaba que no existe un seguimiento a las estadísticas de pensiones, ni un organismo que supervise a estas entidades. Según información de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas *“el total de las pensiones se cubre con las cuotas que se descuentan a los trabajadores (aporte laboral) y la diferencia (déficit total) con ingresos corrientes (fuente 11), en cuyo monto está implícito el aporte patronal del 10% y la diferencia como déficit real del régimen”*. Está claro que lo que se paga en concepto de pensiones y jubilaciones ha implicado una reducción de recursos para usos alternativos. El Ministerio de Finanzas Públicas señala que *“En Guatemala, el régimen de clases pasivas civiles del Estado está regulado por el Decreto No. 63-88 del Congreso de la República Guatemala. A lo largo de los años esta Ley ha tenido varias reformas, sin que se haya efectuado estudios rigurosos para determinar su sostenibilidad financiera, en detrimento de los ingresos tributarios que podrían utilizarse para gasto social o construcción de infraestructura ... La principal amenaza a que está expuesto el régimen de clases pasivas civiles del Estado es la aprobación de leyes que incrementan los montos de las pensiones u otros beneficios, sin haber realizado previamente un estudio actuarial ni un análisis presupuestario y financiero para determinar la capacidad del Estado para absorber los costos, lo que compromete el destino de ingresos”*.

Llama la atención que en el apartado de riesgos fiscales presentado anteriormente se señalaba que *“Es importante levantar y publicar datos del censo de empleados públicos, realizado en el 2018, con lo cual se mejorarán las fichas de empleado de las bases de Guatenóminas, para poder realizar proyecciones más precisas de la cantidad de empleados que se incorporarán al plan de clases pasivas y el pasivo implícito que esto conlleva; esto de la mano con una actualización completa de las bases de datos de pensionados”*.

Lamentablemente en la separata “Consideraciones acerca de los riesgos fiscales” del Proyecto de Presupuesto 2021 no se incluyó nada sobre el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Antes el artículo 22 del Decreto 101-97 (Ley Orgánica del Presupuesto) decía: *“El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de Organismos, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo”* (el subrayado es un énfasis propio). Según el artículo 25 del Acuerdo Gubernativo 540-2013 (Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto): *“Los ingresos ordinarios están constituidos por los recursos de naturaleza recurrente, descontándose todo recurso que tenga por ley un destino específico y otras obligaciones de gasto establecidas en disposiciones constitucionales y ordinarias, por no constituir ingresos de libre disponibilidad para el Estado”*. En su cálculo se tomarán en cuenta las siguientes deducciones: a) Transferencias de fondos recibidas por el Gobierno Central, provenientes de instituciones públicas o privadas; b) Reintegros de cantidades erogadas en ejercicios fiscales anteriores, ya que constituyen rectificación de resultados de presupuestos fenecidos y no una fuente regular de ingresos; c) Venta de bienes o productos y la prestación de servicios que constituyan disponibilidad específica a favor de las dependencias que los generan, así como aquellos ingresos que por ley tengan un destino específico, tales como el descuento de montepío y los que en general se clasifican como ingresos propios; d) Productos obtenidos por la inversión de valores públicos, de recursos del Fondo Global de Amortización del Gobierno constituido para el pago de obligaciones de deuda interna; e) Devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado; y, f) Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

Por su parte, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional (Expediente 5298-2013) la frase “sin destino específico” y formuló reserva interpretativa en cuanto a la frase “y disponibilidad propia del Gobierno” en el sentido que dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias. Sin embargo, la Corte Constitucional exhortó (Expediente 5510-2018) tanto al Congreso de la República, como el Ministerio de Finanzas Públicas, para que en futuras formulaciones y aprobaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, tomen en cuenta lo manifestado por esta Corte en sentencia de diez de junio de dos mil catorce, emitida dentro

del expediente 5298-2013, en el sentido de que la frase “*sin destino específico*” que estaba contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, fue expulsada del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, su proceder no puede estar fundamentado en ella, así como lo considerado en el presente fallo, en el entendido que la asignación presupuestaria constitucional debe ser acreditada directamente del total de los ingresos tributarios, sin que prime, para ese efecto, ninguna otra deducción de distinto carácter, verbigracia las deducciones o asignaciones presupuestarias contenidas en leyes ordinarias; así como cumplir la obligación que les impone la Constitución Política de la República de Guatemala de asignar debidamente el porcentaje mínimo presupuestario destinado a los demás organismos, entes o instituciones del Estado establecidos en la Norma Suprema.

Por lo tanto, un dato fundamental y que sirve de base para establecer los montos mínimos que deben asignarse a distintas instituciones del sector público corresponde al denominado “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado”. Aunque no es un dato explícito puede deducirse que en el Proyecto de Presupuesto 2021 asciende a Q.26,639.5 millones; es decir, el equivalente al 43.4% de los ingresos tributarios presupuestados. Debido a la práctica de incluir “bolsones” en los ingresos de los proyectos de presupuesto, el cambio del presupuesto general de ingresos ordinarios se redujo en 17.1% mientras que los ingresos tributarios se reducirían en 8.3% al comparar los proyectos de presupuesto 2020 y 2021.

8. El Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos se incrementó en 18.6% en términos reales durante el período 2013-2019 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 17.4%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.5% a un 14.0% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.1% a un 10.6%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 82.0% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.5%); el Ministerio de Educación (18.3%); los servicios de la deuda pública (15.4%); el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (8.6%); y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (6.2%).

Cabe destacar que en esta ocasión no se incluyó en la separata “Consideraciones acerca de los riesgos fiscales” ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo. El Gráfico 9 muestra la evolución del porcentaje de los egresos totales ejecutados que ha implicado la masa salarial³⁶, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger y que ha tenido una tendencia creciente en cada período.

Según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018): *“El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Argentina, tienen un elevado costo salarial (más del 29% del gasto público), lo cual los sitúa incluso por encima del promedio de los países de la OCDE”*. Por su parte Prat y Beverinotti (2016) señalan que: *“el aumento del peso relativo de la masa salarial en Guatemala produjo un desplazamiento del gasto de inversión, lo que podría tener consecuencias de largo plazo sobre el crecimiento económico del país y su competitividad ... Si bien este incremento en la masa salarial en Guatemala se dio en el contexto de una baja cobertura de servicios que justificaría plenamente un gasto mayor, el aumento del gasto en salarios puede generar decisiones difíciles sobre dónde cortar cuando el espacio fiscal es limitado ... Costa Rica, República Dominicana y Guatemala son los países de la región cuyas masas salariales registran la mayor tasa de crecimiento real acumulado ... Guatemala presenta la tasa de crecimiento promedio anual³⁷ más alta de la región con 6,7% ... Cabe destacar que la mayoría de los países se encuentran alrededor de la media internacional de 7, con excepción de Honduras y Guatemala, que presentan una política salarial bastante más comprimida^{38”}.*

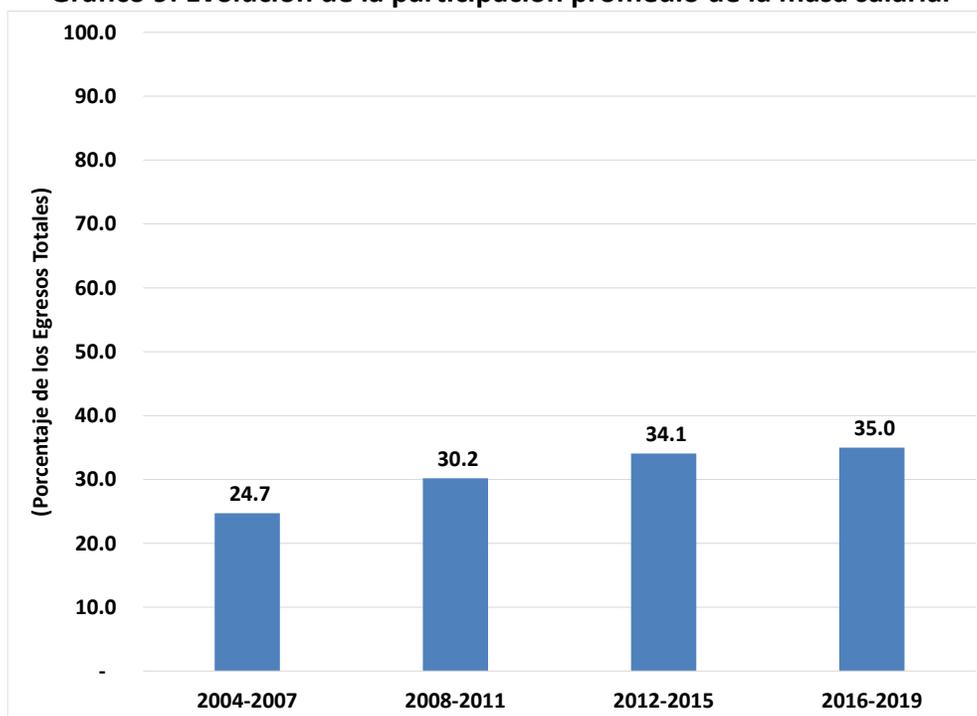
El Gráfico 10 muestra que la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios y que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.4% en el período 2016-2019.

36 La masa salarial total está compuesta por el grupo cero y el sub grupo 41 del manual de clasificación presupuestaria para el Sector Público de Guatemala, además incluye el sub grupo 18 que comprende el gasto en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, servicios de traducción de documentos, servicios de intérpretes y traducción simultánea, actuaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia.

37 Se refiere al empleo público del Gobierno Central en el período 2007-2013.

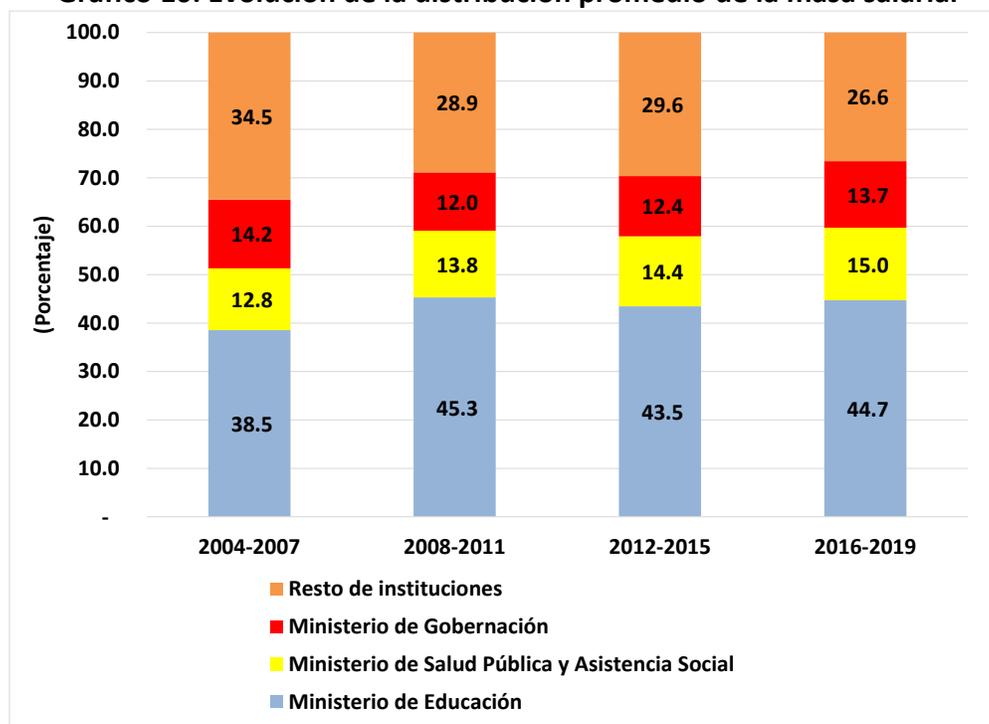
38 Una mayor compresión salarial (índice más bajo o menor distancia entre el segmento directivo y el segmento operativo/de apoyo) se asocia con mayores dificultades para atraer, retener y motivar al personal a progresar en la carrera, dado que un aumento en la responsabilidad no es compensado adecuadamente. Guatemala pasó entre 2007 y 2013 de una compresión salarial de 6.9 a 5.0.

Gráfico 9: Evolución de la participación promedio de la masa salarial



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Gráfico 10: Evolución de la distribución promedio de la masa salarial



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

En el Cuadro 22 se muestra el incremento de la masa salarial del proyecto de presupuesto 2021 en relación al presupuesto aprobado en 2020 al pasar de Q.28,532.7 millones a Q.32,425.1 millones (incremento de 13.6%).

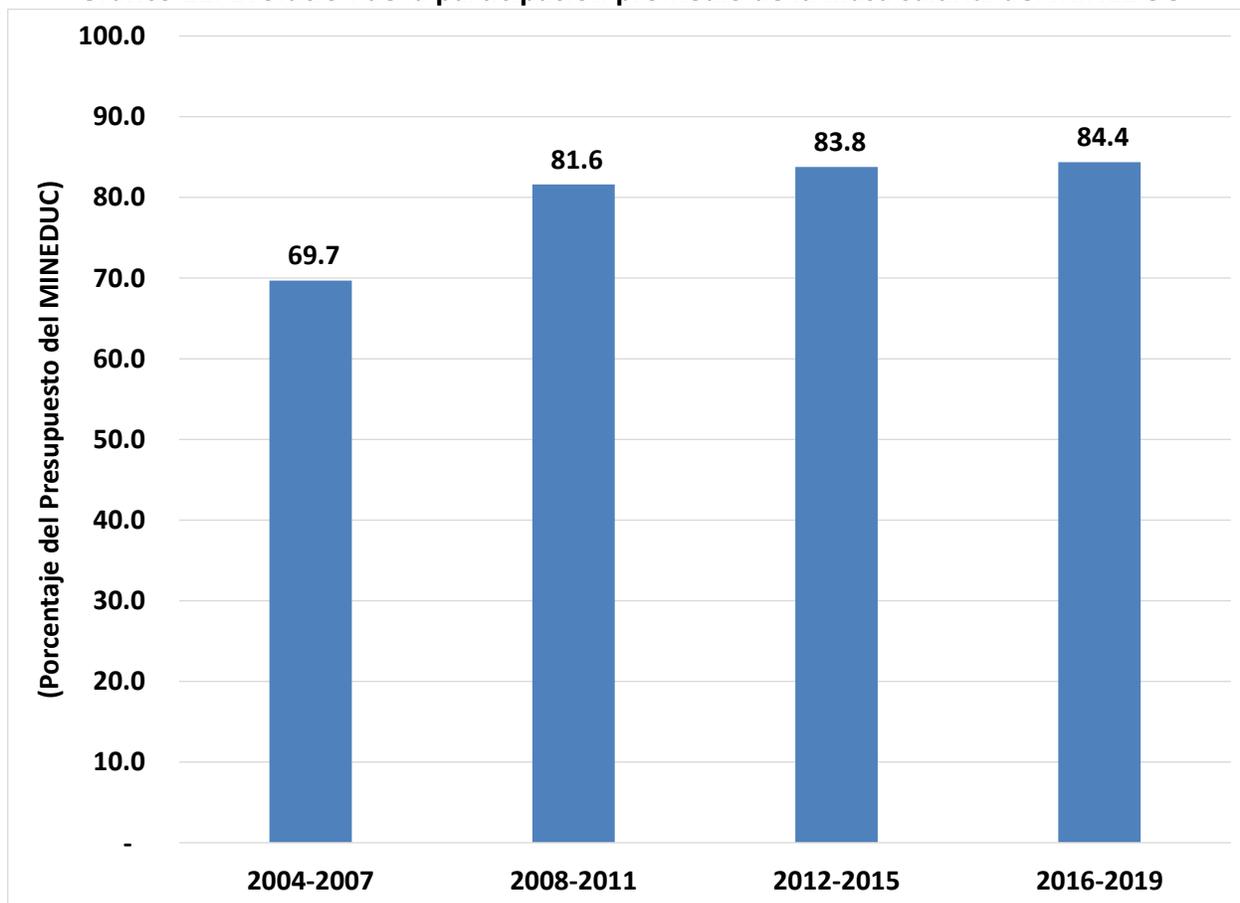
Cuadro 22. Cambio solicitado de la masa salarial (millones de Q.)

Institución	Proyecto 2021-Aprobado 2020	% de cambio
Presidencia de la República	-17.5	-10.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	56.3	23.9
Ministerio de Gobernación	603.9	15.9
Ministerio de la Defensa Nacional	151.3	9.6
Ministerio de Finanzas Públicas	0.9	0.3
Ministerio de Educación	1,542.6	11.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,156.9	27.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	30.1	28.8
Ministerio de Economía	61.2	30.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	74.8	14.2
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	-69.9	-7.6
Ministerio de Energía y Minas	4.6	8.2
Ministerio de Cultura y Deportes	-2.8	-1.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	-38.4	-3.8
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	17.5	20.0
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	-22.6	-1.7
Procuraduría General de la Nación	13.4	14.0
Ministerio de Desarrollo Social	330.1	51.2
Total	3,892.4	13.6

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El 39.6% del incremento sería para el Ministerio de Educación que logró gestionar un pacto colectivo de condiciones de trabajo con el respaldo del ex-Presidente Morales. Como puede verse en el Gráfico 11, la masa salarial ha llegado a representar en promedio en la gestión anterior el 84.4% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación como resultado de la suscripción de pactos colectivos en años recientes y la contratación de personal en 2009. Según las consideraciones de riesgos fiscales del Proyecto de presupuesto presentado hace dos años: *“Durante el 2013 se suscribe el pacto colectivo de condiciones de trabajo en el cual, se otorgó un reajuste salarial escalonado de forma gradual: 8 por ciento en 2013, 10 por ciento en 2014 y 12 por ciento en 2015, calculado sobre el salario base. Es decir, que el aumento total salarial acumulado como producto del pacto fue de 33.06 por ciento”*; y además señala que: *“La ejecución en concepto de masa salarial del Ministerio de Educación, mostraba un comportamiento variable: entre 1998 y 2008 tuvo un crecimiento moderado, es a partir de 2009 año en que se realizó la contratación de más de 30,000 empleados que su variación interanual mostró un incremento del 40 por ciento pasando de Q4,506.1 millones en 2008 a Q6,334.4 millones en 2009”*. Cabe destacar que según Prat y Beverinotti (2016), en 2013 un docente promedio en el sector público de Guatemala recibía un salario aproximadamente 65% mayor que en el sector privado.

Gráfico 11: Evolución de la participación promedio de la masa salarial del MINEDUC



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.



¡Marcando el rumbo!

Cuadro 23. Egresos (en millones de quetzales de 2021)

Institución	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Presidencia de la República	248.3	255.0	231.1	221.7	234.0	254.3	252.8	225.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	415.5	426.4	421.8	466.0	449.8	468.8	568.3	601.5
Ministerio de Gobernación	4,381.1	4,760.0	4,478.6	4,636.6	4,889.3	5,253.0	4,877.7	5,908.8
Ministerio de la Defensa Nacional	2,361.8	2,222.8	2,211.9	2,464.3	2,213.6	2,222.2	2,672.8	2,630.0
Ministerio de Finanzas Públicas	349.7	326.0	301.5	291.5	300.0	295.2	319.3	375.6
Ministerio de Educación	12,297.3	13,224.9	13,831.6	13,538.8	14,040.7	15,137.8	16,547.1	18,682.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,940.4	5,927.4	6,308.7	6,609.4	6,506.3	6,955.9	8,261.2	9,894.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	696.0	713.6	694.1	680.7	666.7	662.8	706.0	745.6
Ministerio de Economía	334.9	346.1	274.2	291.3	598.4	389.8	366.9	438.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,477.8	2,019.8	995.8	1,154.6	1,619.4	1,519.9	1,368.9	1,787.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,447.9	6,125.5	4,097.9	2,451.2	3,160.5	5,174.8	6,130.0	10,242.2
Ministerio de Energía y Minas	128.5	108.2	81.0	75.7	74.4	79.4	75.1	95.2
Ministerio de Cultura y Deportes	362.6	421.0	340.7	331.9	406.4	466.6	501.2	552.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,636.4	1,539.5	1,274.5	1,147.5	1,191.2	1,316.6	1,388.8	1,297.1
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	143.3	135.7	165.0	136.0	120.6	152.1	178.1	184.6
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	23,733.0	22,981.3	23,240.4	26,175.8	27,760.1	28,095.0	28,038.6	27,842.8
Procuraduría General de la Nación	75.2	73.3	70.6	75.9	100.6	112.9	131.0	132.4
Ministerio de Desarrollo Social	1,196.6	1,855.9	813.3	941.0	588.9	937.9	1,010.8	1,837.0
Servicios de la Deuda Pública	10,632.5	10,446.0	11,704.5	11,522.9	13,084.5	11,956.3	13,280.3	16,227.3
Total	72,858.6	73,908.6	71,537.2	73,212.9	78,005.6	81,451.3	86,675.2	99,700.0

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y Banguat.

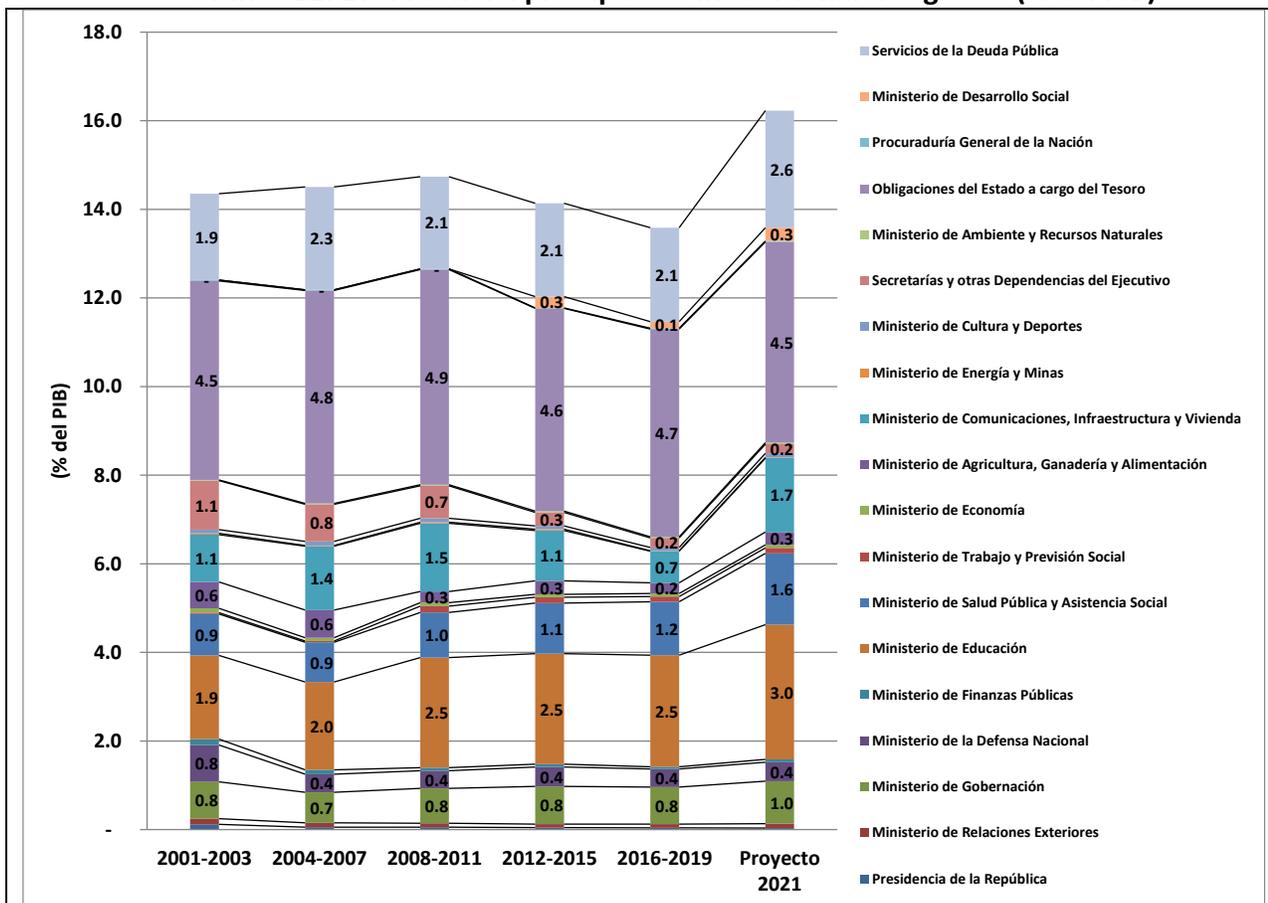
Cuadro 24. Distribución de los egresos (en porcentaje)

Institución	1997-2017	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	Proyecto 2021
Presidencia de la República	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
Ministerio de Gobernación	5.4	4.8	5.3	6.0	6.2	5.9
Ministerio de la Defensa Nacional	3.8	2.8	2.7	3.1	3.0	2.6
Ministerio de Finanzas Públicas	0.8	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4
Ministerio de Educación	14.9	13.7	16.8	17.7	18.5	18.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7.0	6.2	6.9	8.1	8.9	9.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.6	0.2	1.0	1.0	0.9	0.7
Ministerio de Economía	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2.7	4.3	1.7	2.2	1.8	1.8
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	9.0	9.9	10.5	8.0	5.2	10.3
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	5.6	5.8	5.0	2.2	1.6	1.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	32.1	33.2	33.0	32.3	34.5	27.9
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ministerio de Desarrollo Social	0.4	-	-	1.8	1.1	1.8
Servicios de la Deuda Pública	14.8	16.0	14.1	14.9	15.6	16.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

En el Gráfico 12 se puede observar la ejecución presupuestaria como porcentaje del PIB desde el segundo año de la administración del ex-Presidente Portillo. La entidad que tendría la mayor ganancia de recursos, respecto al 2016-2019, sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con 0.95% del PIB, y le seguirían el Ministerio de Educación y los Servicios de la Deuda Pública ambos con un incremento de 0.52% del PIB, y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con un incremento de 0.41% del PIB. El principal perdedor correspondería a las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro con una reducción de 0.16% del PIB.

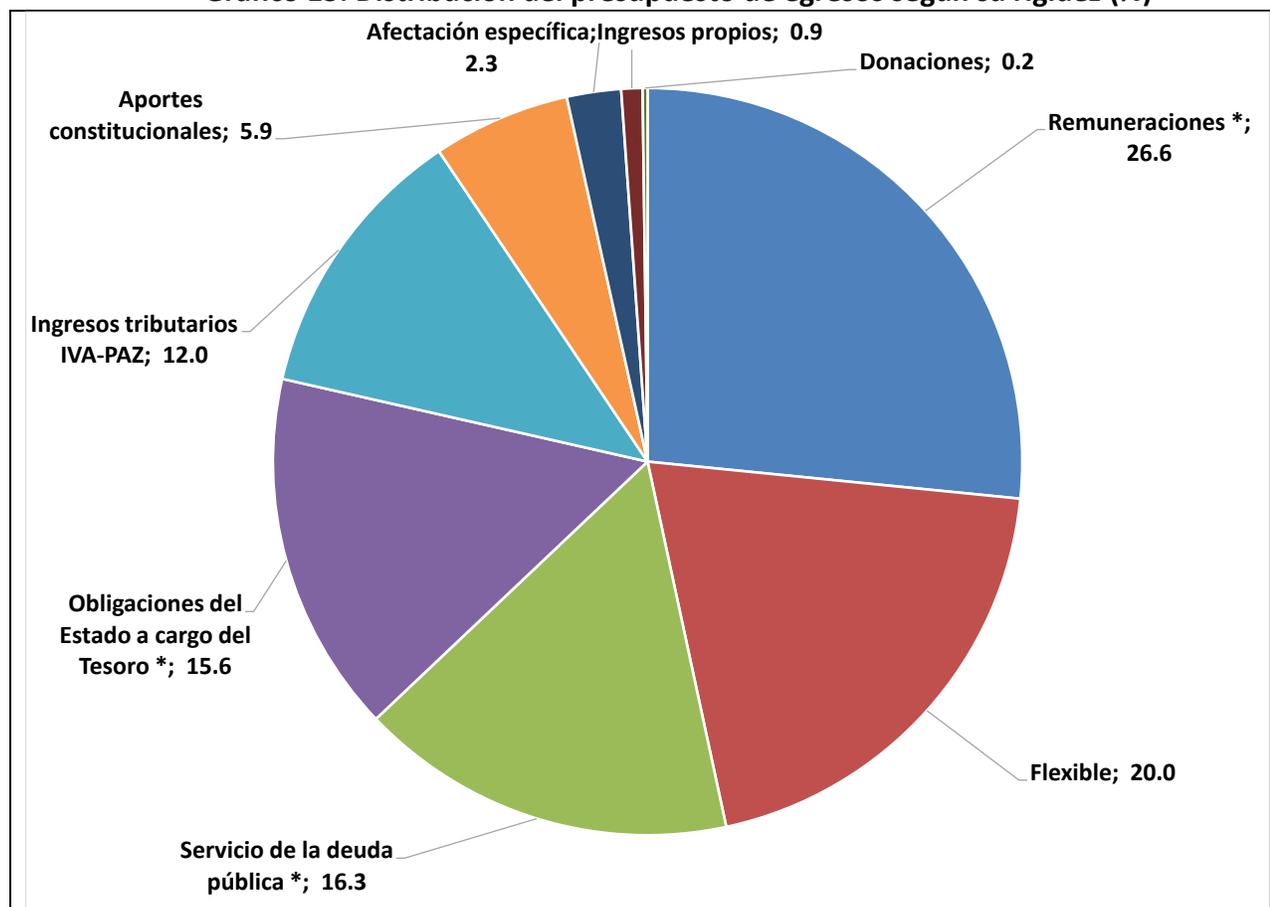
Gráfico 12: Evolución del presupuesto institucional de egresos (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Otra forma de ver el presupuesto es a partir de su rigidez en el corto plazo. En el mediano y largo plazo es factible hacer reformas que permitan flexibilizar el presupuesto. En el Gráfico 13 se presenta la distribución de los egresos para el ejercicio 2021 con sólo un 20.0% con cierto grado de flexibilidad.

Gráfico 13: Distribución del presupuesto de egresos según su rigidez (%)



* Sin incluir la Fuente de ingresos 21 Ingresos tributarios IVA-PAZ, la Fuente de ingresos 22 = Aportes Constitucionales, la Fuente de ingresos 29 = Afectación Específica, y la Fuente de ingresos 31 = Ingresos Propios.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

A continuación, se presenta un breve análisis de la clasificación institucional donde se concentraría el 89.1% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2021 (Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 27.9%; Ministerio de Educación: 18.7%; Servicio de la Deuda Pública: 16.3%; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 10.3%; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 9.9%; y el Ministerio de Gobernación: 5.9%).

8.1. Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro

En el Cuadro 25 se presentan los aportes y transferencias que aparecen clasificados en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. Estos aportes y transferencias no están acompañados de información sobre los resultados esperados del uso de estos recursos financieros. Cabe destacar que el Proyecto de Presupuesto 2021 propone financiar el 12.8% de los aportes y transferencias totales mediante bonos del tesoro, el 2.0% mediante préstamos externos (aunque el 57.6% de los desembolsos corresponden a préstamos en gestión), y el 0.2% con donaciones externas. Por otro lado, el aporte al Congreso de la República incluye Q.120.0 millones para la Procuraduría de los Derechos Humanos, Q.13.0 millones para el Parlamento Centroamericano, y Q.2.4 millones para la Corte Centroamericana de Justicia. Además,

se incluyen aportes extraordinarios de: Q.717.5 millones para el Organismo Judicial; Q.305.0 millones para el Ministerio Público, Q.134.3 millones para la Contraloría General de Cuentas; Q.60.0 millones para la Corte de Constitucionalidad; y Q.521.4 millones para la Universidad de San Carlos.

Cuadro 25. Aportes y transferencias (en millones de quetzales)

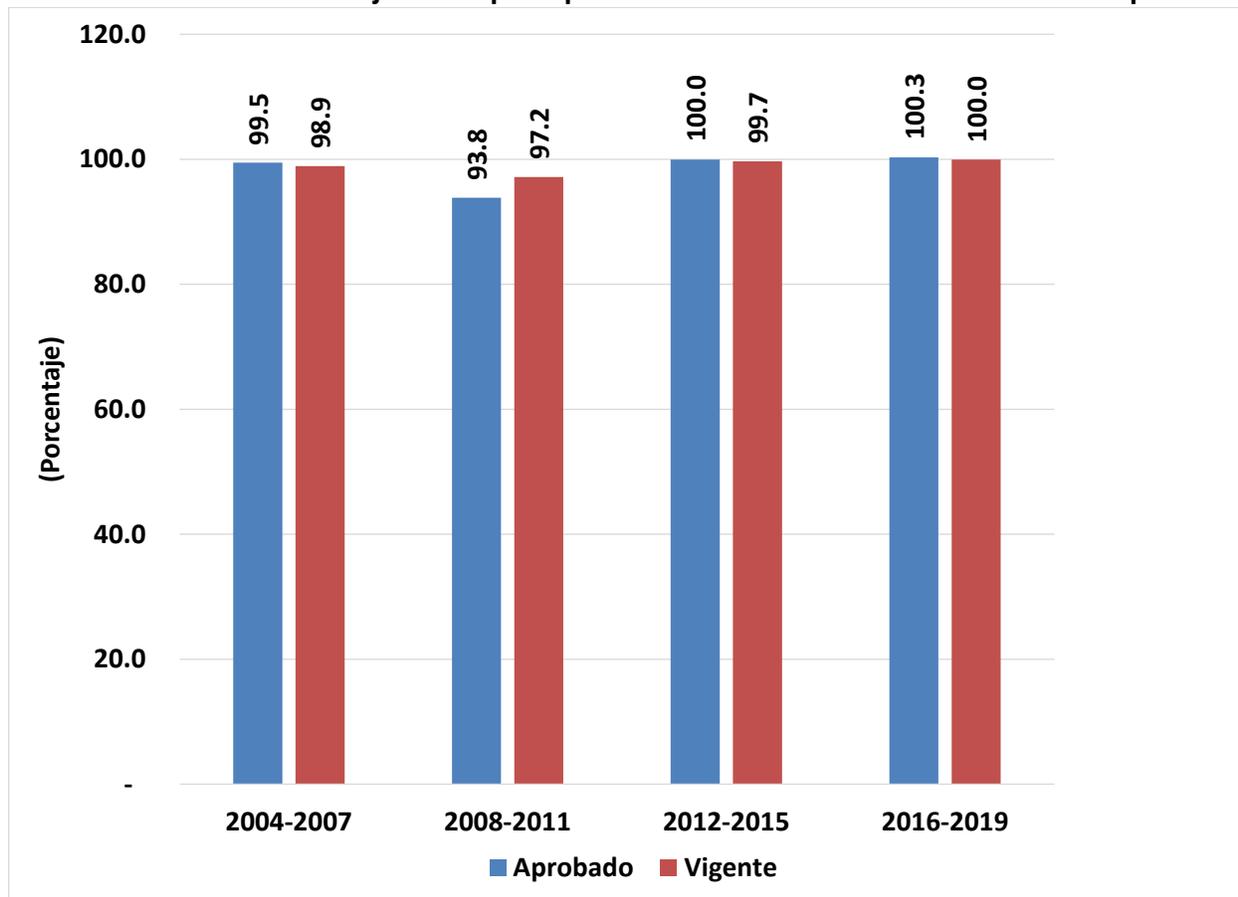
Destino	Monto	Porcentaje
Transferencias a las municipalidades	6,854.1	24.62
Clases Pasivas Civiles del Estado	5,677.1	20.39
Transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2,437.1	8.75
Transferencias a la Universidad de San Carlos	2,072.2	7.44
Transferencias al Organismo Judicial	1,919.1	6.89
Ministerio Público	1,748.6	6.28
Superintendencia de Administración Tributaria	1,249.4	4.49
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	800.0	2.87
Congreso de la República	584.6	2.10
Instituto Nacional de Electrificación (INDE)	485.8	1.74
Instituto Nacional de Bosques (INAB) - Incentivos forestales PINFOR + PINPEP	474.5	1.70
Contraloría General de Cuentas	401.7	1.44
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	319.7	1.15
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	274.0	0.98
Emergencias y Calamidades Públicas	240.0	0.86
Instituto de la Defensa Pública Penal	240.0	0.86
Devolución de impuestos e intereses en devolución de impuestos	201.5	0.72
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)	200.0	0.72
Aporte al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)	190.0	0.68
Registro Nacional de las Personas	160.0	0.57
Tribunal Supremo Electoral	148.2	0.53
Procuraduría de los Derechos Humanos	120.0	0.43
Corte de Constitucionalidad	113.3	0.41
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	100.0	0.36
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala	100.0	0.36
Crédito Hipotecario Nacional	100.0	0.36
Comité Olímpico Guatemalteco	79.9	0.29
Instituto Guatemalteco de Turismo	63.4	0.23
Registro de Información Catastral de Guatemala	55.0	0.20
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	50.0	0.18
Instituto de Fomento Municipal	42.8	0.15
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	40.0	0.14
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia	38.4	0.14
Academia de Lenguas Mayas	30.0	0.11
Inspección General de Cooperativas	20.0	0.07
Seguro Paramétrico para Eventos Climáticos	20.0	0.07
Consejo Nacional de Adopciones	20.0	0.07
Comisión a Patentados por la Compra de Especies Fiscales	19.8	0.07
Instituto Nacional de Cooperativas	19.0	0.07
Consejo Nacional para Atención de Personas Discapacitadas	18.0	0.06
Cuerpo de Bomberos Municipales de Guatemala	17.5	0.06
Instituto Nacional de Administración Pública	16.0	0.06
Parlamento Centroamericano	13.0	0.05
Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	12.0	0.04

Destino	Monto	Porcentaje
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	11.0	0.04
Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	10.1	0.04
Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	9.0	0.03
Consejo Económico y Social de Guatemala	8.0	0.03
Comité pro Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del Municipio de Guatemala	8.0	0.03
Garantía Fondo de Tierras	5.0	0.02
Corte Centroamericana de Justicia	2.4	0.01
Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambientales de Guatemala	2.0	0.01
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	1.5	0.01
Total	27,842.8	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

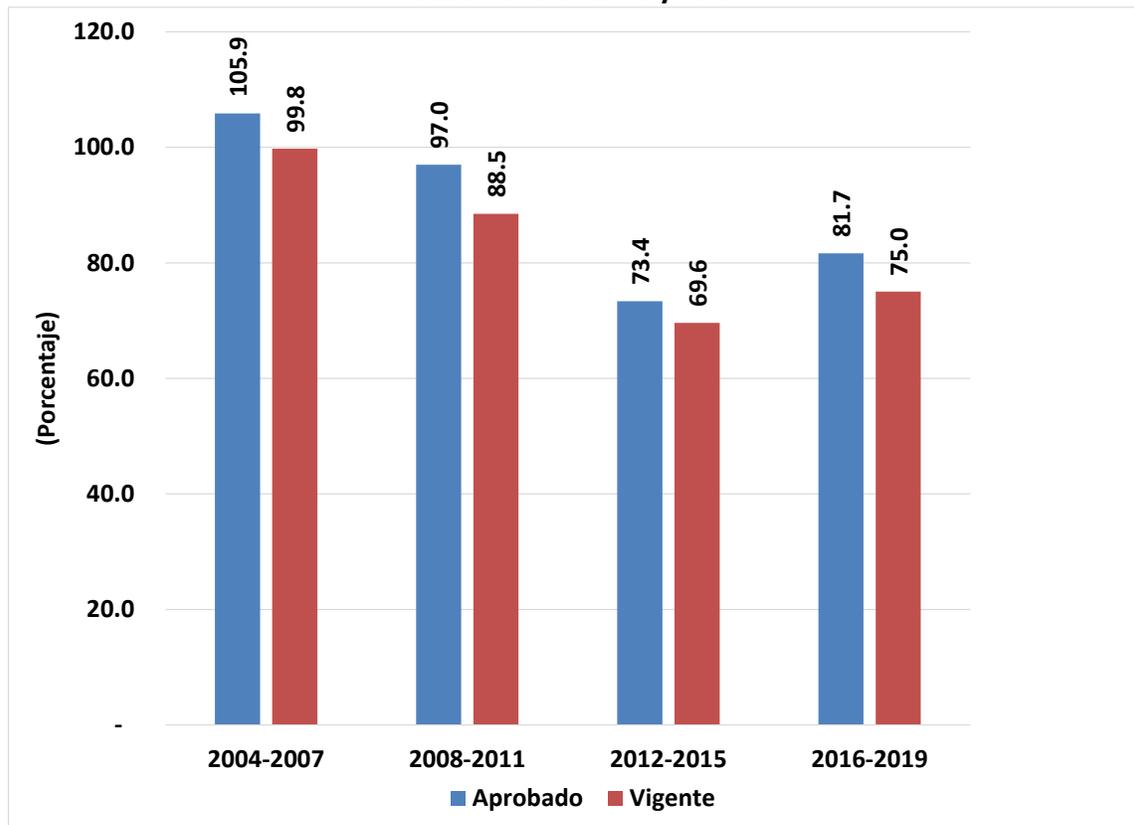
Al comparar el Gráfico 14 con el Gráfico 15, se puede concluir que la ejecución de las transferencias a las municipalidades ha sido claramente mayor que la de las transferencias a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural durante el período 2012-2019.

Gráfico 14: Evolución de la ejecución presupuestaria de las transferencias a las municipalidades



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Gráfico 15: Evolución de la ejecución presupuestaria de las transferencias a los consejos de desarrollo urbano y rural



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

8.2. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, cuenta con 57 productos los cuales se enfocan a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos. Los indicadores que el MINEDUC pretende impactar son: 1) el porcentaje de población escolar del nivel preprimario que es atendido por el sector oficial, 2) el nivel de logro en matemática (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de sexto primaria del sector oficial, 3) el nivel de logro en lectura (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de sexto primaria del sector oficial, 4) el nivel de logro en lectura (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de tercero básico, 5) el nivel de logro en matemática (satisfactorio y excelente) alcanzado por estudiantes de tercero básico, y 6) la tasa de promoción de los estudiantes en el nivel medio, ciclo diversificado del sector oficial. Por lo tanto, el énfasis está en lograr resultados en relación al aprendizaje de los estudiantes.

A partir de las metas de producción de 2021 se encontró que, en promedio, cada estudiante de preprimaria atendido por el sistema escolar equivaldrá a un costo unitario de Q.4,231 mientras que el de los atendidos en el nivel preprimario bilingüe equivaldrá a Q.4,493. Por otro lado, los estudiantes del nivel primario monolingüe urbano atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de Q.6,030, los estudiantes del nivel primario monolingüe rural de Q.6,870, los estudiantes del nivel primario bilingüe de Q.1,963, y los estudiantes del nivel primario adultos de Q.5,635. Además, los estudiantes del ciclo básico atendidos en el sistema escolar tendrán un costo unitario promedio de

Q.3,547, y el de los atendidos en el ciclo básico con telesecundaria de Q.3,102. Además, el costo promedio unitario de la alimentación escolar será de Q.723 para los estudiantes de preprimaria (equivalente a Q.4.02 diarios) y Q.764 para los estudiantes de primaria (equivalente a Q.4.25 diarios). Finalmente, se introduce la propuesta de un seguro médico escolar con un costo promedio de Q.113.90 anual por estudiante. Los costos anteriores explican el 79.6% del presupuesto del MINEDUC.

En materia de fuentes de financiamiento, se observa que para el 2021 se mantendría un bajo financiamiento a través de préstamos externos aunque se incrementaría la fuente de colocaciones internas y que la mayor parte del presupuesto se financiaría con ingresos corrientes y con los ingresos tributarios IVA Paz (ver Cuadro 26). Se tiene previsto obtener desembolsos de dos préstamos externos por Q.469.7 millones: 1) 52-0402-0126 BID EDUCACIÓN - Programa para Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa (Decreto 10-2018) con desembolsos de Q.410.7 millones; y 2) 52-0505-0013 KFW/MINEDUC - Proyecto de Educación Rural V (PROEDUC V) (Decreto 3-2015) con desembolsos de Q.59.0 millones. Se espera una donación: 61-0505-0018 KFW/MINEDUC - Programa de Educación Rural en Guatemala (PROEDUC IV) por Q.0.5 millones.

Cuadro 26. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación (en porcentaje)

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Ingresos corrientes	75.6	82.5	82.9	86.3	87.3	86.9	83.1	81.4	72.3
Ingresos tributarios IVA Paz	13.6	12.9	12.8	10.6	11.6	11.5	15.2	16.8	16.2
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	1.1	1.6	1.5	1.3	0.7	0.2	0.8	0.8	1.1
Otros recursos con afectación específica	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3
Ingresos propios	-	-	-	-	-	-	-	-	0.02
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	-	-	-	-	-	-	-	-	0.03
Colocaciones internas	-	-	-	-	-	0.1	0.2	-	7.6
Préstamos externos	8.5	2.1	2.3	1.3	0.05	0.6	0.13	0.4	2.5
Donaciones externas	0.5	0.3	-	0.04	0.02	0.1	0.02	0.02	0.003
Total	100.0								

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Este ministerio recibiría un incremento de Q.2,151.5 millones respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 (sólo superado por el Ministerio de Comunicaciones). El principal incremento para el 2021 respecto al presupuesto aprobado para 2020 corresponde al pago de las remuneraciones (de Q.12,601.8 millones pasaría a Q.14,078.0 millones de los cuales Q.909.7 millones serían financiados con colocaciones internas y préstamos externos) seguido de las transferencias corrientes (que incluyen a los Consejos Educativos y otras Organizaciones de Padres de Familia se incrementarían en Q.239.7 millones) y bienes y servicios (que incluyen el seguro médico escolar y se incrementarían en Q.178.6 millones). Las transferencias a otras instituciones sin fines de lucro pasarían de un presupuesto aprobado en 2020 de Q.2,082.6 millones a una propuesta en 2021 de Q.2,323.8 millones. El 77.4% de estos recursos son para los “Servicios de alimentación escolar”. Por otro lado, cabe destacar como un mal precedente que en el 2012 se financió el 7.5% de las remuneraciones con préstamos externos y en el presupuesto vigente a agosto de 2020 se tiene un 4.2% de las remuneraciones con esta misma fuente.

Cuadro 27. Clasificación económica del gasto del Ministerio de Educación (mill. de Q de 2021)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Gastos corrientes	12,239.4	13,145.4	13,820.7	13,535.9	14,010.3	14,983.5	16,507.6	18,361.5
Gastos de consumo	10,888.9	12,114.2	12,595.1	12,106.0	12,441.5	12,562.7	13,672.5	15,233.7
Remuneraciones	9,891.7	10,737.0	11,830.8	11,681.2	11,992.1	11,964.8	13,061.6	14,078.0
Bienes y servicios	996.9	1,377.0	764.1	424.7	449.3	597.7	610.7	1,155.3
Impuestos Indirectos	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
Rentas de la Propiedad	5.7	4.8	4.4	3.7	11.8	10.9	10.8	12.1
Derechos sobre Bienes Intangibles	5.7	4.8	4.4	3.7	11.8	10.9	10.8	12.1
Transferencias Corrientes	1,344.9	1,026.4	1,221.3	1,426.2	1,556.9	2,409.9	2,824.3	3,115.8
Al Sector Privado	1,180.5	869.1	1,037.1	1,256.9	1,354.0	2,184.7	2,605.7	2,867.3
Al Sector Público	162.8	155.8	182.8	167.8	201.5	223.6	216.9	246.6
Al Sector Externo	1.6	1.5	1.4	1.5	1.4	1.6	1.8	1.9
Gastos de Capital	57.8	79.5	10.9	2.9	30.5	154.3	39.5	320.6
Inversión Real Directa	57.8	79.5	10.9	2.9	30.5	154.3	37.9	316.7
Formación Bruta de Capital Fijo	57.8	79.5	10.9	2.9	30.5	154.3	37.9	316.7
Activos Intangibles	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias de Capital	-	-	-	-	-	-	1.7	3.8
Total	12,297.3	13,224.9	13,831.6	13,538.8	14,040.7	15,137.8	16,547.1	18,682.1

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Alrededor del 99.2% del gasto del Ministerio de Educación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 28). El 75.3% del presupuesto propuesto se concentra en el pago de los servicios personales. Le siguen en importancia en cuanto a los montos propuestos: el programa de alimentación escolar (10.3%), el seguro médico escolar (1.8%), el Comité nacional de Alfabetización (1.3%), gratuidad de la educación (1.1%), y el aporte constitucional a la Dirección General de Educación Física (1.07%). Llama la atención por su incremento en asignación respecto lo aprobado para 2020, los servicios personales con un incremento de Q.1,164.6 millones. Otros renglones que muestran incrementos importantes respecto lo aprobado para 2020 son los siguientes: Primas y gastos de seguros y fianzas (Q.335.9 millones), Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (Q.189.2 millones), Otras maquinarias y equipo (Q.96.3 millones), y Equipo de cómputo (Q.93.1 millones). La principal reducción respecto a lo aprobado para 2020 corresponde al renglón de Útiles deportivos y recreativos (Q.40.1 millones). Cabe destacar que el incremento del renglón Primas y gastos de seguros y fianzas se explica por los Q.336.0 millones propuestos para el seguro médico escolar que se financiaría con colocaciones internas.

Cuadro 28. Principales rubros MINEDUC (en millones de quetzales de 2021)

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Servicios personales	9,881.5	10,704.6	11,803.1	11,639.7	11,971.0	11,960.5	13,054.1	14,061.3
Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	804.5	480.3	641.8	875.2	935.9	1,765.0	2,152.0	2,323.8
Transferencias a instituciones de enseñanza	280.6	270.2	283.4	296.4	305.5	305.7	342.5	353.3
Primas y gastos de seguros y fianzas	5.6	5.7	5.8	6.0	5.7	5.3	5.6	347.0

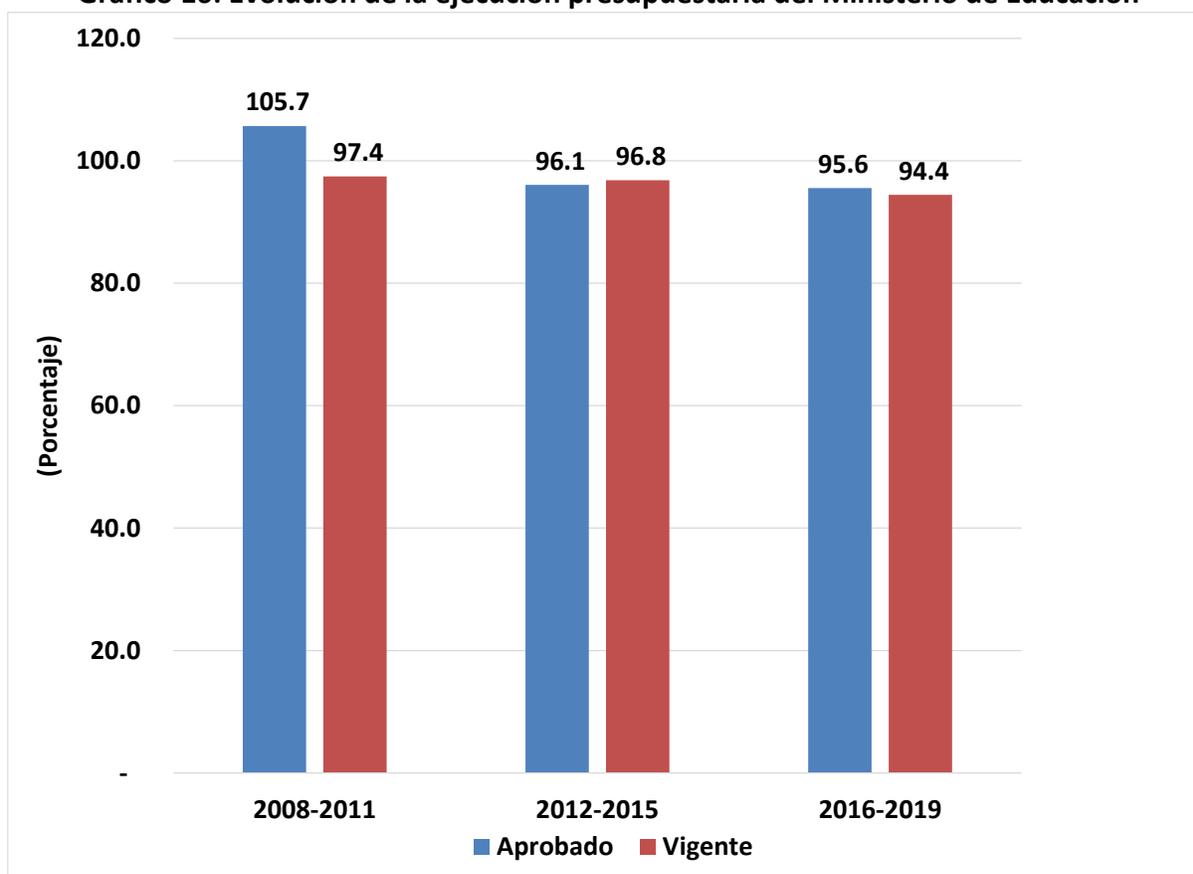
Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)*	161.5	154.5	181.6	165.3	199.0	221.1	214.4	248.3
Servicios de capacitación	69.8	153.1	65.5	139.4	98.5	167.3	165.4	165.3
Alimentos para personas	207.3	381.7	189.1	58.1	79.4	33.3	49.1	130.9
Otras maquinarias y equipo	1.0	0.9	0.005	0.2	8.1	11.8	11.8	118.2
Otras transferencias a personas	50.5	52.0	52.1	49.8	48.9	47.4	46.0	117.9
Equipo de cómputo	8.6	7.3	1.1	1.8	10.5	99.1	11.3	113.2
Impresión, encuadernación y reproducción	174.8	154.8	36.0	8.9	76.1	79.4	58.5	77.6
Becas de estudio en el interior	43.3	63.2	57.3	28.1	61.9	62.9	61.9	67.6
Otros estudios y/o servicios	35.7	42.2	48.3	19.5	15.5	37.3	59.4	59.4
Construcción de bienes nacionales de uso no común	3.4	23.3	3.7	-	-	3.2	2.8	58.8
Energía eléctrica	47.2	44.1	34.6	33.6	35.3	37.9	40.7	48.5
Útiles deportivos y recreativos	14.3	36.5	55.9	5.2	1.9	30.5	29.4	40.0
Mantenimiento y reparación de edificios	11.4	18.7	4.8	1.6	9.1	37.5	12.4	34.9
Arrendamiento de edificios y locales	18.7	18.2	17.9	17.4	17.6	18.3	18.2	18.6
Agua	7.3	38.1	22.0	18.6	16.0	16.1	16.7	16.2
Telefonía	14.2	15.0	14.9	12.3	11.2	10.9	11.6	16.1
Indemnización al personal	9.5	31.6	26.8	39.2	19.9	3.5	5.3	14.6
Equipo educacional, cultural y recreativo	25.5	35.7	2.7	0.2	1.8	32.0	4.0	11.6
Otros servicios no personales	13.0	18.8	15.7	11.9	4.6	6.2	6.9	10.7
Tintes, pinturas y colorantes	18.6	19.4	8.0	6.0	7.7	6.4	5.5	7.5
Prendas de vestir	57.8	20.0	19.3	4.0	0.2	21.3	28.8	7.4
Servicios de atención y protocolo	5.8	12.8	13.2	2.2	0.1	3.3	4.9	6.1
Útiles educacionales y culturales	73.3	192.5	79.2	4.5	4.7	3.8	2.5	5.7
Útiles de oficina	8.6	9.1	13.3	6.3	5.0	4.2	3.8	4.2
Útiles de limpieza y productos sanitarios	18.3	26.8	8.5	8.3	8.8	3.2	2.5	3.9
Productos de artes gráficas	1.6	1.5	29.6	6.4	2.5	2.7	2.2	2.2
Libros, revistas y periódicos	45.0	24.7	0.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	12,118.0	13,057.4	13,735.8	13,466.2	13,962.3	15,037.2	16,430.7	18,487.0

* En 2021 se incluye un aporte por Q.3.8 millones como transferencia de capital en el renglón presupuestario 533.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El Gráfico 16 muestra un leve deterioro de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación durante la administración del ex - Presidente Morales.

Gráfico 16: Evolución de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

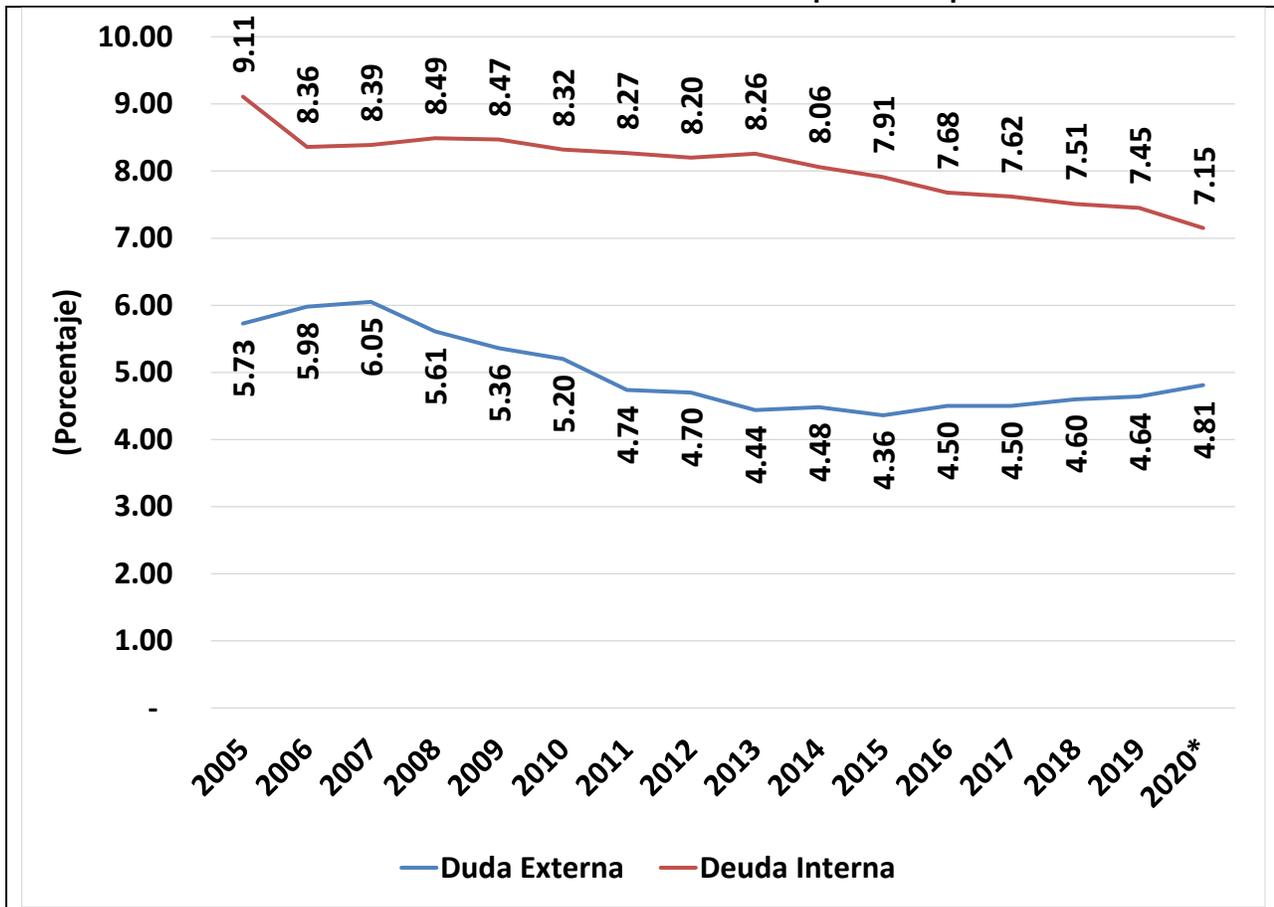
8.3. Servicios de la Deuda Pública

El Ministerio de Finanzas Públicas aclara que *“La entidad Servicios de la Deuda Pública, no constituye una unidad administrativa como tal, su existencia obedece a fines de control presupuestario y contable, dentro de la cual se contemplan los pasivos financieros del Estado, que exigen el pago de intereses y/o de principal, por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras”*.

El presupuesto de los servicios de la deuda pública comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda pública interna y externa. En los servicios de la deuda pública llama la atención que se propone que el 79.8% se financie con colocaciones internas; es decir, se pretende seguir pagando deuda con más deuda. Esto puede tener sentido si lo que se pretende es cambiar deuda de mayor costo por deuda menos costosa. Sin embargo, como puede verse a continuación no sería el caso para esta decisión.

En el Gráfico 17 puede observarse que el costo financiero en moneda local ha sido mayor al de la deuda en moneda extranjera.

Gráfico 17: Evolución de la tasa de interés promedio ponderada



* Datos observados al 30/06/2020.

Fuente: elaboración propia a partir de Pág. 11 de MINFIN (2016) “Reporte de Operaciones de Crédito Público” y de Pág. 11 de MINFIN (2020) “Reporte de Operaciones de Crédito Público”.

Cabe destacar que la deuda del sector público se integra por instrumentos en moneda nacional o extranjera (al 31 de diciembre de 2020 el 42.9% era en moneda extranjera), a tasas de interés fijas o variables, y a los plazos de vencimiento. Por lo tanto, no sólo debe analizarse la cantidad de la deuda pública sino que también su “calidad” en función de la exposición del portafolio de los pasivos a riesgos como por ejemplo el cambiario. Es importante garantizar una posición de solvencia y de liquidez de la deuda pública. El saldo en circulación de la deuda pública pasaría de Q.194,416.7 millones (57.1% deuda interna) a Q.222,971.9 millones (62.9% deuda interna) entre el 31 de diciembre de 2020 y el 31 de diciembre de 2021.

Cabe destacar que en la separata “Consideraciones acerca de los riesgos fiscales” se presentan análisis sobre la sostenibilidad de la deuda. Específicamente se presenta la evolución de tres indicadores de solvencia de la deuda pública (deuda/PIB³⁹, deuda/ingresos fiscales⁴⁰, y deuda externa/exportaciones⁴¹) y se señala lo siguiente: En cuanto al primer indicador “al cierre de 2019 se ubicó en 26.6%, en 2020 se

³⁹ Muestra la capacidad potencial que tiene el país para atender sus obligaciones.

⁴⁰ Muestra la capacidad efectiva que tiene el gobierno para atender sus compromisos de deuda.

⁴¹ Mide la vulnerabilidad externa del país.

estima en 32.4% y se prevé que entre 2021 y 2025 se situó entre el 35.5% y el 38.5% respectivamente". El segundo indicador "se ubicó en 236.0% para el año 2019 y para el 2020 se estima que podría ubicarse en 308.6%, superando el máximo recomendado para países de ingreso bajo, el cual se ubica entre 250% y 300%. En el mediano plazo, se prevé que el indicador de la relación deuda / ingresos fiscales sea creciente, aunque de manera moderada". El tercer indicador "muestra un nivel estimado en 2020 de 86.9%, para 2021 se prevé que descendería hasta ubicarse en 80.5% y podría posicionarse en 81.9% en 2025".

También se presenta la evolución del índice de liquidez externa (reservas monetarias internacionales/deuda externa) durante el período 2010-2019 que pasó de 107.0% a 162.3%. Luego se presentan dos indicadores de liquidez: servicios de deuda/ingresos fiscales y servicios de deuda externa/exportaciones. El primer indicador *"para 2020 se estima en 22.5% y se prevé aumente gradualmente y se ubique en 2025 en 23.7%, en este caso ambos niveles se encuentran levemente arriba del máximo recomendado para países de bajo ingreso el cual es de 20%".* En cuanto al segundo indicador *"se prevé que para 2020 este indicador se ubique en 7.3% y en 8.8% en 2025 ... Se considera que el máximo recomendable en este indicador no sea superior al 15%".*

En cuanto a vulnerabilidad el indicador que se encuentra cerca del límite superior de 45% es la deuda pública con no residentes que en 2019 estaba en 44.6%. Además, el Emerging Markets Bonds Index (EMBI) para Guatemala al cierre de 2019 se ubicó en 215 puntos básicos pero al 30 de junio de 2020 se ubicó en 355; es decir, el riesgo país aumentó como resultado del efecto de la Pandemia del COVID-19 en la economía guatemalteca.

Sin embargo, FMI (2016) señalaba cuando teníamos una mejor posición de endeudamiento público que *"la información analítica sobre la sostenibilidad fiscal presenta limitaciones, pues por una parte no alcanza al largo plazo, y por otra incorpora una información parcial del endeudamiento público al considerar solamente deuda de la administración central y deuda garantizada".*

Finalmente, se presentan pruebas de tensión para el análisis de sostenibilidad de la deuda. Para un escenario que combina diferentes choques estimaron que para 2021 la razón deuda / PIB podría ascender a 36.6% y para los años 2025 y 2040 podría ubicarse, si todos los choques se dan al unísono, en 43.1% y 45.6%, respectivamente. Sin embargo, la relación deuda / ingresos fiscales para este escenario podría alcanzar un máximo de 381.8% en 2025. También se realizó el análisis de sostenibilidad de deuda pública bajo un enfoque estocástico sobre los determinantes macro fiscales y para finales de 2025 se esperaba que, con una probabilidad del 90.0%, la relación deuda / PIB se encuentre entre 32.5% y 44.7%. El Ministerio de Finanzas Públicas afirma que *"la deuda pública en Guatemala es sostenible en el mediano y largo plazo".*

Independientemente del mérito intrínseco y el carácter transitorio de las medidas gubernamentales para responder a la pandemia del COVID-19, los indicadores fiscales han sufrido un deterioro palpable. Preocupan particularmente las trayectorias del costo de los intereses de la deuda pública, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, y la relación entre la deuda pública y el PIB en ausencia de medidas correctivas posteriores. Por lo tanto, una consecuencia no deseada del debilitamiento de

los indicadores fiscales sería la potencial rebaja de las calificaciones de crédito de Guatemala y, en consecuencia, el aumento de los costos de la deuda externa privada y pública.

Cuadro 29. Fuentes de financiamiento del servicio de la deuda pública (en porcentaje)

Fuente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Ingresos corrientes	23.2	26.2	37.5	34.3	34.0	39.9	26.8	5.5
Disminución de caja y bancos de recursos del tesoro	-	-	-	-	4.8	2.9	-	-
Colocaciones internas	17.4	71.6	23.0	30.9	41.7	56.6	34.4	79.8
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	0.3	0.7	-	2.8	3.3	-	5.9	8.1
Colocaciones externas	25.1	-	-	32.0	16.1	-	32.9	-
Préstamos externos	32.3	1.0	39.5	0.01	0.01	0.6	0.03	6.6
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	1.7	0.4	-	-	0.1	-	-	-
Total	100.0							

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

En cuanto a los servicios de la deuda pública, llama la atención que se incrementarán en Q.2,816.3 millones respecto al presupuesto aprobado para el 2020 aunque no se incluyó ninguna asignación para amortizar las pérdidas del Banco de Guatemala. El incremento se explica por un mayor monto asignado para los intereses de la deuda interna a largo plazo seguido de los intereses de la deuda externa a largo plazo. De todas formas, se mantiene el porcentaje que corresponde a amortizaciones de la deuda pública (25.2% del servicio de la deuda en 2021 mientras que entre 2013 y 2019 fue, en promedio, un 26.1%) (ver Cuadro 30). Cabe destacar que de 2013 a 2019, sólo se amortizaron pérdidas del Banco de Guatemala en 2017.

Cuadro 30. Renglones presupuestarios servicios de la deuda pública (en millones de quetzales de 2021)

Renglones	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Intereses de la deuda interna a corto plazo	26.2	-	-	-	-	-	-	-
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a corto plazo	0.9	-	-	-	-	-	-	-
Intereses de la deuda interna a largo plazo	4,844.6	4,966.6	5,615.5	5,535.1	5,668.2	6,083.0	6,695.0	7,762.6
Comisiones y otros gastos de la deuda interna a largo plazo	134.5	136.9	126.6	140.8	128.8	126.9	115.9	110.8
Descuentos de deuda interna a largo plazo	1.1	4.5	6.4	6.2	6.1	6.1	5.9	6.2
Amortización de primas de la deuda interna a largo plazo	7.0	6.9	7.8	10.8	30.9	55.1	24.5	-
Amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala	-	-	-	-	707.6	-	-	-
Intereses de la deuda externa a largo plazo	1,056.9	738.1	1,062.9	987.7	1,155.6	1,261.8	1,518.4	2,424.0
Descuentos de deuda externa a largo plazo	9.0	8.6	14.3	13.4	17.6	19.3	23.8	27.7
Intereses por préstamos del sector externo	1,816.5	1,818.7	1,861.1	1,897.0	1,774.7	1,674.7	1,769.5	1,756.9
Comisiones y gastos por préstamos del sector externo	16.6	29.9	31.4	27.7	14.8	7.5	9.9	46.6
Amortización de préstamos de gobiernos extranjeros	191.2	137.3	112.8	149.0	257.6	257.2	272.2	278.1
Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales	2,527.9	2,598.5	2,865.8	2,755.1	3,322.5	2,464.7	2,845.1	3,814.5
Total	10,632.5	10,446.0	11,704.5	11,522.9	13,084.5	11,956.3	13,280.2	16,227.3

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Finalmente, a partir del perfil de pagos de operaciones de crédito público se observa que los pagos se encuentran concentrados en el período 2021-2035. En particular llama la atención la exposición al riesgo de refinanciamiento sobre la deuda externa debido a Eurobonos en circulación por US\$.5,330 millones con vencimientos entre 2022 y 2050.

8.4. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

El mandato legal del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) es promover el desarrollo y mantenimiento de los diferentes medios de comunicación y transporte del país; el uso y aprovechamiento del espacio radioeléctrico y del espacio aéreo; el desarrollo de la obra pública; poner a disposición los servicios de información e investigación en materia de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y el impulso y la ejecución de la política de vivienda y asentamientos humanos.

El indicador que el MICIVI pretende impactar es la contribución institucional para la reducción del déficit habitacional a través del otorgamiento de subsidios habitacionales mediante el Fondo para la Vivienda. Con esto busca contribuir al resultado estratégico de reducir el déficit habitacional en 18% para el 2024. En 2021 pretende beneficiar con subsidios a 15,958 familias, distribuidos así: para la adquisición de lote con servicios básicos se beneficiará a 709 familias; para la adquisición de lote con vivienda se beneficiará a 436 familias; para el mejoramiento, ampliación y reparación de viviendas favorecerá a 20 familias; para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal a 145 familias; y, para la construcción de vivienda a 14,648 familias.

A partir de las metas de producción de 2021 se encontró que, en promedio, cada familia recibirá subsidios equivalentes a Q.35,663 para construcción de vivienda, Q.34,922 para adquisición de lote con servicios básicos, Q.35,080 para adquisición de lote con vivienda, Q.35,000 para la adquisición de módulo habitacional en propiedad horizontal, Q.35,000 para el mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, y Q.1,007 para adjudicar la propiedad de la vivienda. Por otro lado, en promedio se invertirán Q.219,674 por kilómetro de la red vial pavimentada con mantenimiento, Q.92,733 por kilómetro de la red vial terciaria con mantenimiento, y Q.256,116 por kilómetro de la red vial con servicios de mantenimiento. Los costos anteriores explican el 31.1% del presupuesto del MICIVI.

En el caso del MICIVI se observa un cambio en las fuentes de financiamiento en 2021 con una mayor participación de las colocaciones internas (ver Cuadro 31). Hay dos préstamos por Q.440.1 millones con sus respectivos decretos de aprobación (el 54.5% corresponde al BID y el 45.5% a JICA).

Cuadro 31. Fuentes de financiamiento del MICIVI (en porcentaje)

Fuente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Ingresos corrientes	40.0	30.9	20.5	23.2	29.4	37.2	32.7	9.1
Caja y bancos	-	-	0.1	-	0.2	0.3	-	-
Ingresos tributarios IVA Paz	6.3	5.7	13.0	13.7	16.9	5.5	3.7	5.6
Otros recursos con afectación específica	14.9	12.0	22.4	29.4	24.1	24.9	19.9	10.5
Ingresos propios	2.1	2.3	3.2	3.7	3.9	1.9	1.4	1.4

Fuente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	0.8	0.7	0.3	1.3	1.3	0.3	0.4	0.3
Colocaciones internas	-	21.7	2.2	-	4.5	3.4	24.1	68.8
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	-	-	-	-	-	11.6	6.5	-
Colocaciones externas	18.0	-	0.4	-	-	-	6.4	-
Préstamos externos	16.0	26.5	37.9	28.6	19.7	14.8	4.7	4.3
Donaciones externas	2.0	0.02	0.04	0.1	0.09	0.08	0.04	-
Total	100.0							

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Este es el Ministerio que tendría el mayor incremento (Q.4,188.8 millones) respecto al presupuesto aprobado para 2020. El mayor incremento sería en su programa “Desarrollo de la infraestructura vial” (Q.3,740.9 millones), seguido de un incremento de Q.661.4 millones para su programa “Construcción de obra pública”. Por otro lado, se reduciría en Q.279.3 millones la asignación para “Atención por desastres naturales y calamidades públicas”. Como se mencionó anteriormente el Proyecto de presupuesto 2021 no incluye los estudios de factibilidad y de rentabilidad social de los proyectos de inversión que se proponen. Estos estudios serían particularmente relevantes para los cinco proyectos que requerirían Q.2,882.0 millones.

Casi el 97% del gasto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 32). Los renglones que muestran los mayores incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto al presupuesto aprobado para el 2020 son los siguientes: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.2,941.9 millones), Maquinaria y equipo para la construcción (Q.464.7 millones), Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.365.3 millones), Subsidios para viviendas (Q.190.9 millones), y Otras maquinarias y equipo (Q.90.8 millones). Los renglones con las mayores reducciones serían: Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras (Q.98.3 millones) y Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción (Q.31.3 millones).

Cuadro 32. Principales rubros (en millones de quetzales de 2021)

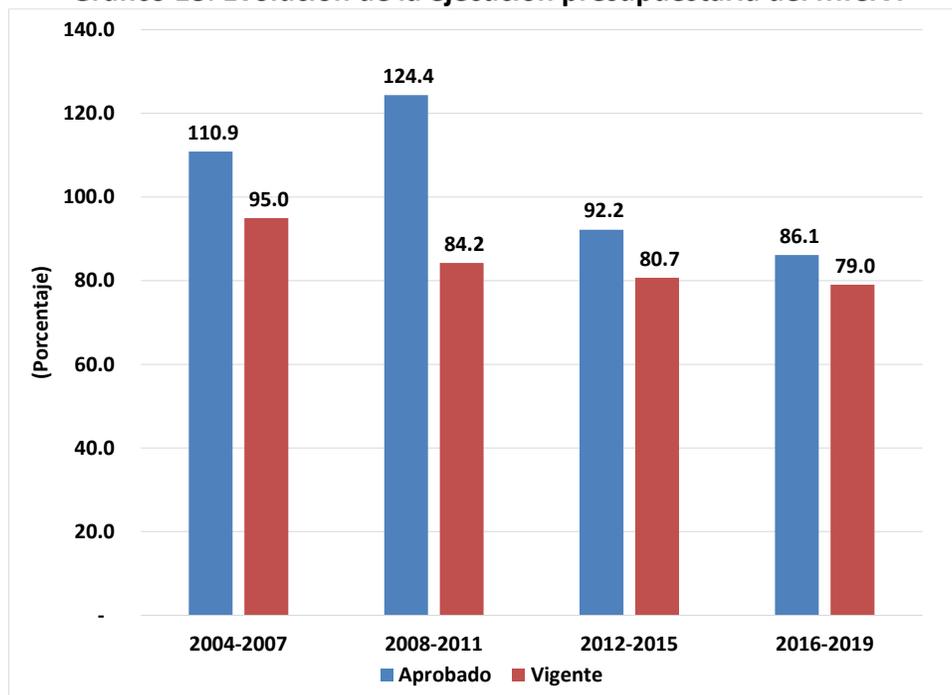
Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Construcciones de bienes nacionales de uso común	2,972.5	3,392.8	1,709.3	874.6	1,482.2	2,706.7	3,537.2	5,661.8
Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común	1,203.5	923.8	1,030.6	635.6	611.6	1,143.7	1,007.9	1,683.8
Subsidios para viviendas	394.4	301.3	241.8	108.3	163.9	147.4	272.9	559.4
Servicios personales	525.7	509.0	499.0	412.8	441.4	453.5	463.8	495.7
Maquinaria y equipo para la construcción	-	-	-	-	14.9	2.2	-	464.7
Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras	240.9	298.3	245.7	187.6	133.9	211.9	239.7	279.7
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	86.5	39.8	79.1	28.3	20.8	28.3	263.1	220.1
Mantenimiento y reparación de edificios	18.7	16.1	3.8	0.5	13.6	91.0	22.5	136.8
Otras maquinarias y equipo	10.5	20.1	14.5	0.2	19.5	47.3	8.5	104.7
Combustible y lubricantes	28.0	37.8	18.0	8.9	9.1	23.9	8.3	35.5

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Sentencias judiciales	74.5	25.1	4.9	11.2	19.9	33.4	42.7	34.5
Energía eléctrica	37.1	29.3	24.9	20.2	20.0	22.0	22.7	33.5
Primas y gastos de seguros y fianzas	5.4	49.3	6.8	33.1	29.8	32.9	32.0	32.6
Mantenimiento y reparación de otras maquinarias y equipos	1.2	1.0	11.1	0.7	1.9	1.4	1.4	31.8
Accesorios y repuestos en general	15.5	13.8	7.4	3.7	7.0	8.0	6.4	28.3
Indemnizaciones al personal	7.9	13.8	4.3	13.9	11.8	10.3	7.7	20.2
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	10.3	6.1	14.3	10.1	19.3	29.7	31.4	19.8
Llantas y neumáticos	1.7	1.8	0.5	11.9	0.4	5.7	0.5	8.6
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción	0.003	0.01	0.9	-	0.02	-	-	6.2
Transferencias a empresas públicas no financieras	152.9	6.5	4.9	7.7	9.7	15.9	26.4	6.1
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	3.7	3.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	4.5
Arrendamiento de maquinaria y equipo de construcción	13.1	0.5	-	-	8.5	0.9	-	1.1
Subsidio Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala	361.1	286.7	40.1	-	-	-	-	-
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	0.1	7.4	7.1	0.01	0.1	0.1	0.1	-
Total	6,165.2	5,983.4	3,970.3	2,370.5	3,040.5	5,017.5	5,996.7	9,869.5

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El Gráfico 18 muestra que la ejecución presupuestaria del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se ha deteriorado a lo largo del tiempo. Luego del período 2004-2007 se observa una caída en el nivel de ejecución presupuestaria.

Gráfico 18: Evolución de la ejecución presupuestaria del MICIVI



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

8.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), le corresponde formular políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa; las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental; la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera, para apoyar al sector salud; velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, relacionados con casos de emergencias por epidemias, desastres naturales y dirigir en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación del recurso humano en salud.

El MSPAS debe liderar tres resultados estratégicos de desarrollo con metas al 2024: 1) Disminuir la tasa de mortalidad en la niñez en 5 puntos por cada mil nacidos vivos, 2) Disminuir la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años en 13.23 puntos porcentuales, y 3) Disminuir la razón de mortalidad materna en 90 muertes por cada cien mil nacidos vivos. Además, presenta dos resultados institucionales con metas a 2024: 1) Disminuir en 75% la mortalidad por tuberculosis, y 2) Eliminar los casos de malaria en Guatemala. En este marco, el MSPAS, tiene previsto entregar a la población 33 productos.

Los indicadores que el MSPAS pretende impactar son: 1) la proporción de niñas y niños menores de 1 año con vacunas completas según esquema de vacunación vigente (la meta propuesta en 2021 es un 88.3%), y 2) la proporción de mujeres atendidas durante el parto en institución de salud del MSPAS por proveedor calificado (la meta propuesta para 2021 es 41.1% aunque reportan que el desempeño histórico osciló entre 71.0% y 74.0% en el período 2015-2019). Sin embargo, Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) encontraron que Guatemala tuvo un mal desempeño en cada uno de los ocho productos que analizaron para medir el nivel de eficiencia del sistema de salud en tres categorías: salud, acceso de los servicios, y equidad en el acceso a los servicios.

A partir de las metas de producción de 2021 se encontró que, en promedio, se destinarán Q.160 por cada persona vacunada contra el virus COVID-19, se invertirán Q.1,081 por cada niño y niña menor de un año de edad vacunado de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente, se invertirán Q.2,273 por cada mujer que recibe atención del parto institucional por personal calificado, y se invertirán Q.2,185 por cada mujer atendida durante el parto en institución de salud por proveedor calificado. Los costos anteriores explican el 18.2% del presupuesto del MSPAS.

Para el 2021 el MSPAS estaría utilizando en mayor medida la fuente de financiamiento correspondiente a las colocaciones internas en relación a ejercicios fiscales anteriores (ver Cuadro 33). Se tiene previsto recibir desembolsos de tres préstamos externos: Q.80.3 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (Decreto 17-2020), Q.169.0 millones del Banco Mundial (Decreto 1-2019), y Q.154.1 millones del BCIE (Decreto 18-2020); y Q.40.0 millones de un préstamo en gestión con el Banco Mundial (BIRF-MSPAS-COVID-19 - Financiamiento Respuesta Rápida para COVID-19). Además, se tiene previsto recibir donaciones por Q.31.2 millones: Q.13.5 millones del BID, y Q.17.7 millones del Fondo Mundial.

Cuadro 33. Fuentes de financiamiento del MSPAS (en porcentaje)

Fuente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Ingresos corrientes	84.9	84.4	90.0	86.7	91.0	90.5	91.9	77.8
Otros recursos del tesoro con afectación específica	8.6	8.1	5.9	7.2	6.0	6.0	4.8	3.8
Ingresos propios	0.9	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	0.03	0.04	-	0.002	0.103	0.025	0.1	0.1
Colocaciones internas	1.8	2.2	0.8	4.5	0.4	0.2	0.3	12.8
Colocaciones externas	-	-	-	-	-	-	1.8	-
Préstamos externos	2.3	3.1	1.8	0.8	1.6	2.0	0.5	4.5
Donaciones externas	1.4	1.3	0.7	0.2	0.3	0.6	0.1	0.3
Total	100.0							

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 34). Este ministerio recibiría un incremento respecto al presupuesto aprobado para el 2020 de Q.1,697.2 millones (incremento superado por los ministerios de comunicaciones y de educación). El principal incremento de Q.1,308.1 millones sería para el pago de los servicios personales. A nivel de renglones presupuestarios le siguen los siguientes incrementos: Q.398.3 millones para la construcción de bienes nacionales de uso no común en el programa “Infraestructura en salud” (el 98.5% de los Q.474.4 millones propuestos en este programa sería para la construcción, ampliación y mejoramiento de hospitales que incluyen Q.100.0 millones para la construcción del Hospital de Coatepeque y Q.100.0 millones para la construcción del Hospital de Amatitlán); Q.287.5 millones para elementos y compuestos químicos (71.3% de este incremento sería en la actividad “Intervenciones realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19”); Q.257.2 millones para productos medicinales y farmacéuticos (incluye Q.400.0 millones en en la actividad “Intervenciones realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19” para la adquisición de vacunas para el virus COVID-19). Sin embargo, a pesar del incremento global en el presupuesto del MSPAS, se contempla una reducción de Q.233.1 millones en el renglón de servicios médicos-sanitarios⁴².

Cuadro 34. Principales rubros del MSPAS (en millones de quetzales de 2021)

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Servicios personales	2,359.8	2,399.5	2,631.2	2,724.8	2,789.8	2,682.1	3,677.3	3,873.1
Productos medicinales y farmacéuticos	574.0	599.3	790.7	979.6	834.2	865.5	855.3	1,454.6
Servicios médicos-sanitarios	892.7	876.3	900.1	788.7	865.7	1,100.8	1,022.5	1,033.1
Elementos y compuestos químicos	107.0	154.2	223.1	358.7	294.9	303.2	382.1	645.0
Transferencias a instituciones de salud y asistencia social	417.0	406.3	459.3	509.6	540.2	532.2	554.2	498.4
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	84.9	162.7	76.4	56.2	30.8	13.5	36.2	474.4

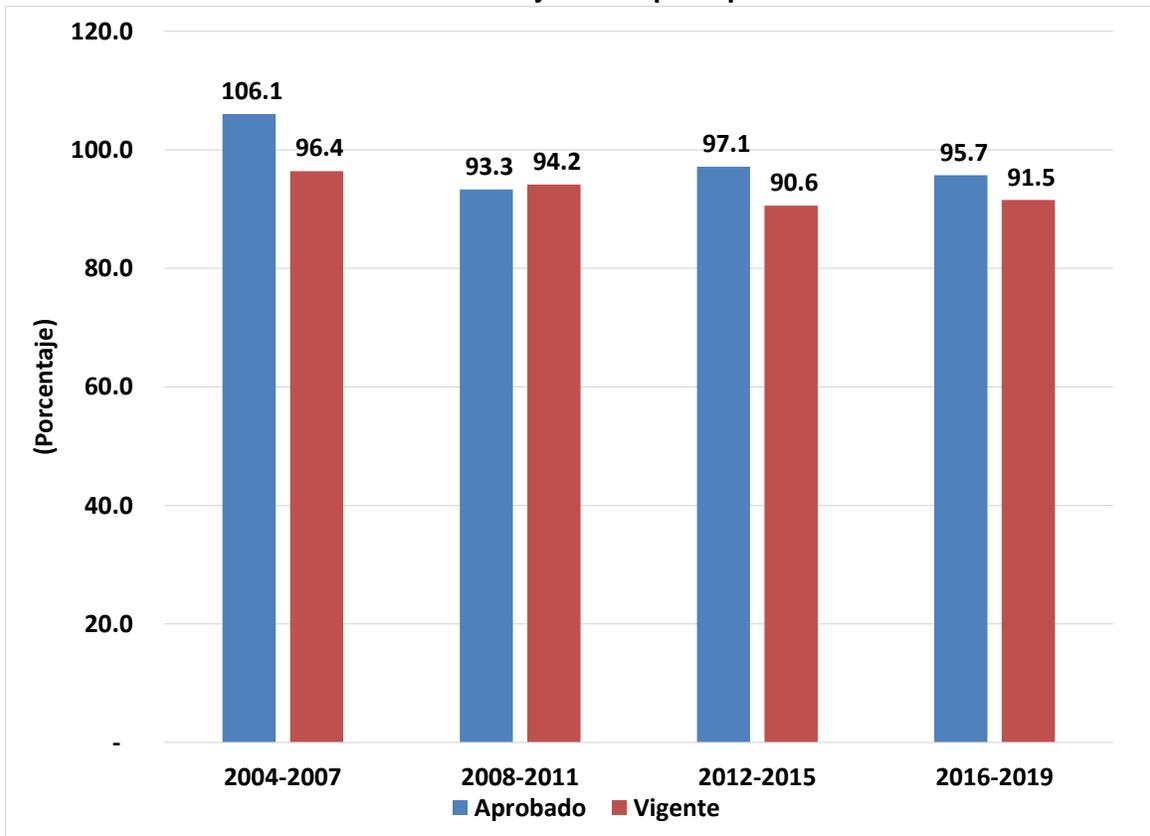
⁴² Se refiere al renglón de gasto 182 que se utiliza para la contratación de personal para prestar servicios de salud como por ejemplo auxiliares de enfermería, nutricionistas, enfermeras, facilitadores del programa de salud reproductiva, etc.

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Útiles menores médico-quirúrgicos y de laboratorio	201.2	194.1	189.3	300.6	272.8	287.0	309.3	459.8
Otros estudios y/o servicios	248.9	216.2	219.8	153.9	134.4	227.3	278.8	312.5
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	11.7	32.1	35.0	66.6	56.6	64.6	79.2	89.2
Energía eléctrica	77.4	60.6	75.9	55.0	54.5	57.3	64.5	73.1
Equipo médico-sanitario y de laboratorio	98.5	25.6	11.7	12.6	59.3	138.7	167.4	72.3
Alimentos para personas	141.0	148.1	127.7	75.3	67.7	66.9	77.6	69.3
Fletes	10.4	20.0	26.4	14.1	11.7	17.6	19.3	51.0
Mantenimiento y reparación de edificios	49.5	28.1	7.3	7.9	16.2	30.6	28.6	47.4
Mantenimiento y reparación de equipo médico, sanitario y de laboratorio	9.7	10.4	10.5	14.1	11.6	10.7	12.0	46.3
Combustibles y lubricantes	71.5	64.0	54.2	39.2	38.7	43.9	43.5	41.8
Becas de estudio en el interior	23.7	48.0	27.0	29.0	23.9	24.0	25.1	26.8
Otras transferencias a personas individuales	77.6	48.0	37.0	19.3	17.0	17.7	14.3	24.9
Extracción de basura y destrucción de desechos sólidos	2.3	10.8	19.5	19.6	18.0	18.2	19.1	24.4
Telefonía	18.8	17.1	20.9	17.3	15.8	14.9	13.7	21.8
Otras maquinarias y equipo	23.6	6.6	4.0	4.2	19.2	17.9	45.2	20.7
Impresión, encuadernación y reproducción	15.8	12.5	12.4	13.7	12.9	13.7	14.1	19.7
Otros servicios no personales	19.2	10.6	8.2	3.5	3.4	5.1	6.1	17.0
Gastos bancarios, comisiones y otros gastos	42.3	25.9	27.6	15.8	16.4	16.5	18.0	15.2
Viáticos en el interior	23.1	46.6	29.4	11.8	6.6	9.8	10.6	13.0
Accesorios y repuestos en general	18.3	10.5	13.2	17.1	17.9	18.7	16.2	12.5
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	10.5	6.8	7.0	7.1	8.2	8.8	8.8	10.3
Agua	5.0	25.1	28.3	20.0	15.8	16.7	15.2	10.2
Otros productos químicos y conexos	45.3	10.2	9.7	11.6	8.4	8.0	6.1	9.6
Total	5,680.7	5,676.4	6,082.9	6,347.1	6,262.5	6,631.9	7,820.3	9,467.3

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El Gráfico 19 muestra un leve deterioro de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a partir del período 2012-2015.

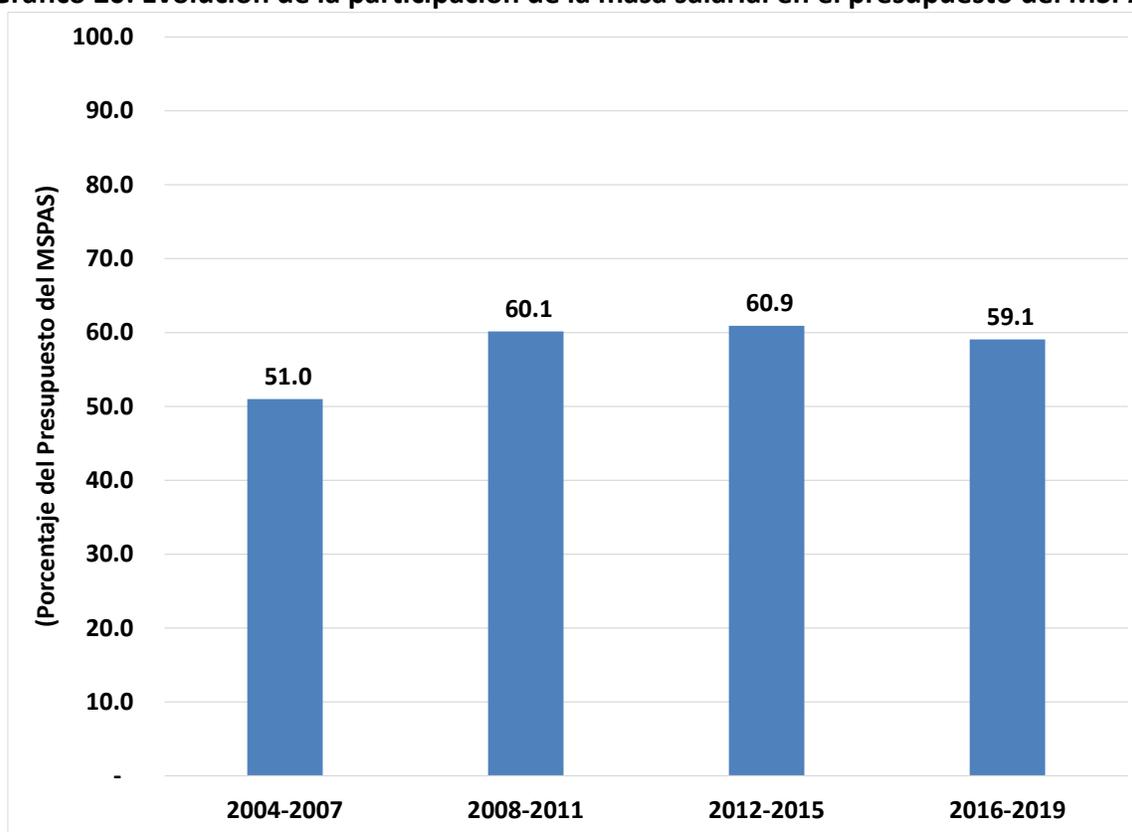
Gráfico 19: Evolución de la ejecución presupuestaria del MSPAS



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

Por otro lado, cabe destacar que la participación de la masa salarial en el presupuesto total ejecutado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se incrementó luego del período de la administración del ex-Presidente Berger y luego se estabilizó (ver Gráfico 20). Según Prat y Beverinotti (2016), en 2013 un médico promedio en el sector público de Guatemala recibía un salario aproximadamente 15% mayor que en el sector privado.

Gráfico 20: Evolución de la participación de la masa salarial en el presupuesto del MSPAS



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

8.6. Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación (MINGOB), es el responsable del mantenimiento de la paz y el orden público del país; le corresponde formular las políticas de seguridad pública, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio, el registro y certificación de personas jurídicas, la representación del Estado, a través del Escribano de Gobierno y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado, incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.

El Ministerio de Gobernación, cuenta con 24 productos, los cuales se enfocan en brindar seguridad interior a las personas y sus bienes; prevención de hechos delictivos contra el patrimonio, reducción de homicidios, extorsiones, y violencia intrafamiliar. Sin embargo, según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), de 51 programas de seguridad ciudadana que analizaron en Guatemala, sólo dos incluyen en su diseño contenidos o técnicas de intervención respaldadas por evidencia empírica sobre eficacia o costo-efectividad. Además, entre 2010 y 2015 más del 90% de los homicidios quedaron impunes, y entre 2001 y 2017 el 50% de las personas privadas de libertad no tenía condena y se encontraba en un régimen de prisión preventiva.

En el 2021, dentro de las intervenciones más relevantes la entidad ha proyectado realizar 23,000 expertajes para el control de vehículos robados; 12 operativos conjuntos de impacto; 489,266 patrullajes

policiales; 95,746 de operativos policiales; 157,304 operativos policiales especializados para el control de homicidios. Este ministerio lidera dos resultados estratégicos a lograr en 2024: 1) Disminuir la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en 11 puntos porcentuales, y 2) Disminuir la tasa de incidencia de delitos contra el patrimonio de las personas en 26 puntos porcentuales.

Los indicadores que el MINGOB pretende impactar son: 1) el número de policías por cada mil habitantes, y 2) la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Tiene previsto lograr cuatro resultados institucionales en 2021: 1) Incrementar en 57 municipios la implementación de estrategias, políticas, planes y proyectos de prevención de la violencia, 2) Incrementar en 243 las requisas en los centros de detención para mejorar el control, 3) Incrementar en 46,232 los servicios de rehabilitación de las personas privadas de libertad, 4) Incrementar en 100,000 la impresión de documentos diversos, y uno en 2023: 5) Reducir la tasa del índice de criminalidad en 20 puntos porcentuales.

A partir de las metas de producción de 2021 se encontró que, en promedio, se invertirán Q.7,298 por cada evento de patrullaje policial; Q.13,108 por cada agente de la Policía Nacional Civil formado; Q.5,414 por cada caso de investigación criminal atendido en apoyo al Ministerio Público; y Q.5.90 por cada ración de alimentación servida a privados de libertad en centros de detención. Los costos anteriores explican el 62.8% del presupuesto del MINGOB.

Para el 2021 el Ministerio de Gobernación estaría incrementando el uso de colocaciones internas y préstamos externos en sus fuentes de financiamiento, y reduciendo el uso de los ingresos corrientes (ver Cuadro 35). Se tienen previstos desembolsos por Q.333.2 millones: de dos préstamos del BCIE (Q.320.0 millones del Decreto 16-2020 y Q.13.2 millones del Decreto 22-2014).

Cuadro 35. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Gobernación (en porcentaje)

Fuente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Ingresos corrientes	67.0	67.2	69.3	73.2	72.9	75.0	68.6	58.4
Ingresos derivados de la extinción de dominio	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.04	0.2	0.3
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	-	-	0.2	-	0.2	0.04	0.04	0.2
Ingresos tributarios IVA Paz	23.0	22.6	21.0	15.1	18.8	17.1	23.1	20.3
Otros recursos del tesoro con afectación específica	1.1	0.7	0.3	-	0.1	-	-	1.5
Ingresos propios	6.5	5.1	6.4	5.0	4.1	4.2	5.2	3.7
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	2.2	1.7	1.9	1.3	1.4	0.9	0.8	0.9
Colocaciones internas	-	-	0.3	5.2	1.1	1.0	1.7	9.1
Préstamos externos	-	0.01	0.03	0.04	1.1	1.8	0.3	5.6
Donaciones externas	0.02	2.3	0.1	0.02	0.01	-	-	-
Total	100.0							

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Este ministerio tendría un incremento de Q.564.0 millones respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020. Alrededor del 96% del gasto del Ministerio de Gobernación se ha concentrado recientemente en los siguientes rubros (ver Cuadro 36). Los rubros que muestran los mayores

incrementos, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2020 son los siguientes: Servicios personales (Q.511.6 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.70.1 millones), y accesorios y repuestos en general (Q.43.3 millones). Los renglones que muestran las mayores reducciones, que se muestran entre paréntesis, respecto a lo aprobado en 2020 son los siguientes: Combustible y lubricantes (Q.109.0 millones), Primas y gastos de seguros y fianzas (Q.46.3 millones), Alimentos para personas (Q.45.0 millones), e Impresión, encuadernación y reproducción (Q.26.7 millones).

Cuadro 36. Principales rubros del Ministerio de Gobernación (en millones de Q. de 2021)

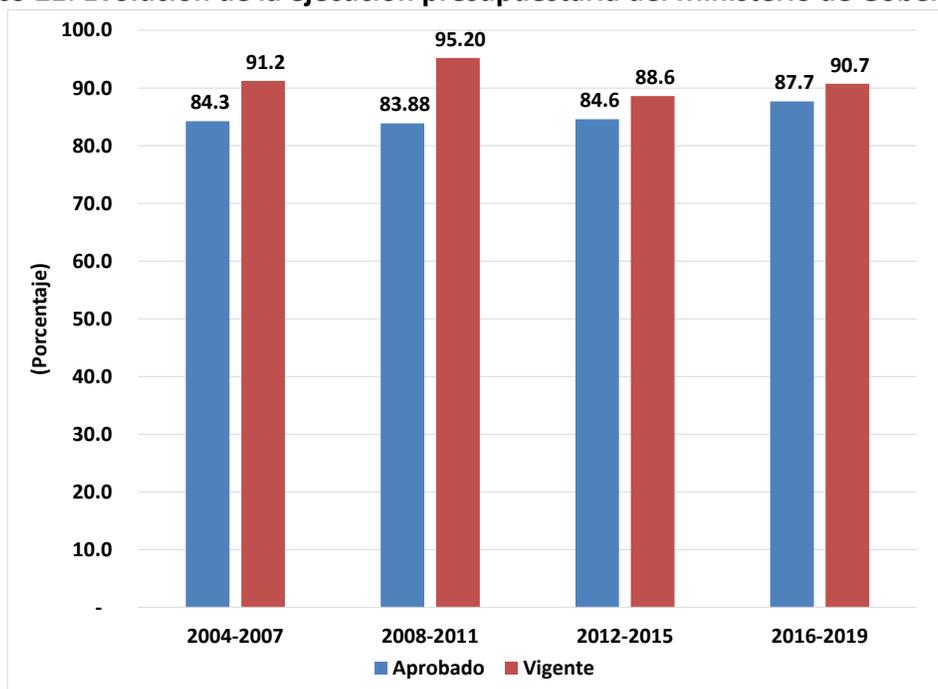
Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Servicios personales	2,685.8	2,875.2	3,012.2	3,339.0	3,682.1	3,916.4	3,879.0	4,262.0
Construcciones de bienes nacionales de uso no común	54.1	73.1	13.4	30.2	45.8	33.5	12.6	168.2
Alimentos para personas	220.4	188.3	194.2	255.6	173.8	245.7	156.2	134.4
Combustibles y lubricantes	233.4	211.3	153.3	143.7	120.7	133.5	139.1	120.9
Mantenimiento y reparación de instalaciones	1.7	2.6	1.0	0.5	0.4	0.4	0.5	102.9
Arrendamiento de edificios y locales	37.7	47.1	66.4	99.8	67.5	78.8	73.2	101.6
Accesorios y repuestos en general	30.9	47.3	7.0	9.3	16.1	18.9	14.0	101.3
Otros servicios no personales	22.7	58.6	9.5	84.3	22.8	3.3	5.1	75.0
Mantenimiento y reparación de medios de transporte	57.9	94.5	5.5	56.4	4.0	3.6	5.7	63.1
Telefonía	48.9	44.7	56.0	47.4	32.9	27.6	22.2	58.5
Equipo de transporte	54.1	181.0	0.3	3.1	28.4	209.0	137.5	54.9
Energía eléctrica	43.3	43.5	41.6	45.3	38.7	38.3	37.4	48.9
Prendas de vestir	24.2	21.4	71.6	6.8	12.9	19.1	11.5	47.3
Primas y gastos de seguros y fianzas	50.3	33.2	70.9	116.7	82.5	88.2	95.7	38.3
Otros estudios y/o servicios	218.0	225.6	299.1	21.3	25.6	37.5	35.8	38.1
Viáticos en el interior	42.0	30.8	25.4	33.9	30.4	20.4	19.7	30.6
Mantenimiento y reparación de edificios	20.6	30.9	3.8	1.8	1.9	2.1	2.1	25.8
Agua	6.2	25.8	20.2	26.6	22.7	22.3	19.3	25.8
Servicios jurídicos	19.2	27.1	25.5	10.7	11.6	18.0	18.7	21.7
Materiales y equipos diversos	32.3	19.4	42.4	29.0	2.9	12.7	3.4	19.9
Otras transferencias a personas individuales	13.8	4.3	2.6	21.3	16.9	18.2	7.8	19.8
Equipo de cómputo	8.2	11.2	2.8	12.0	11.3	16.6	8.2	14.8
Papel de escritorio	4.9	3.9	10.9	3.9	8.4	7.6	16.7	10.7
Servicios de capacitación	17.2	17.0	12.2	8.0	7.8	7.3	3.4	10.0
Indemnización al personal	9.0	11.7	6.0	41.4	14.3	8.1	4.9	8.7
Becas de estudio en el interior	31.8	33.3	28.4	23.7	38.5	6.3	-	7.0
Impresión, encuadernación y reproducción	29.9	13.2	35.4	4.8	14.7	27.0	2.1	6.0
Otras maquinarias y equipo	7.8	8.0	1.4	8.7	35.3	8.8	3.8	5.5
Servicios económicos, contables y de auditoría	3.0	6.0	6.6	3.3	3.7	3.0	3.6	4.8

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Papeles comerciales, cartones y otros	0.01	5.3	1.5	3.2	3.6	1.7	1.5	2.9
Equipo militar y de seguridad	0.01	0.01	3.9	-	-	21.6	-	2.0
Equipo para comunicaciones	14.3	0.4	0.1	0.8	4.0	6.5	0.6	1.2
Arrendamiento de medios de transporte	14.8	43.8	43.9	3.6	0.9	0.4	0.4	1.2
Arrendamiento de otras máquinas y equipo	62.6	125.0	45.5	27.8	10.1	0.05	0.03	1.0
Activos intangibles	0.1	-	-	0.1	-	-	0.1	0.002
Total	4,121.2	4,564.4	4,320.3	4,523.9	4,593.3	5,062.5	4,741.8	5,634.9

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

La ejecución presupuestaria del Ministerio de Gobernación ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo (ver Gráfico 21).

Gráfico 21: Evolución de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Gobernación



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN.

8.7. Prioridades del Presupuesto de Egresos

Una forma de identificar las prioridades del presupuesto de egresos es comparando su distribución según la finalidad. Como puede apreciarse en el Cuadro 37 para el próximo año el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes aunque se da un mayor énfasis a los asuntos económicos, las transacciones de la deuda pública, la salud, y la educación.

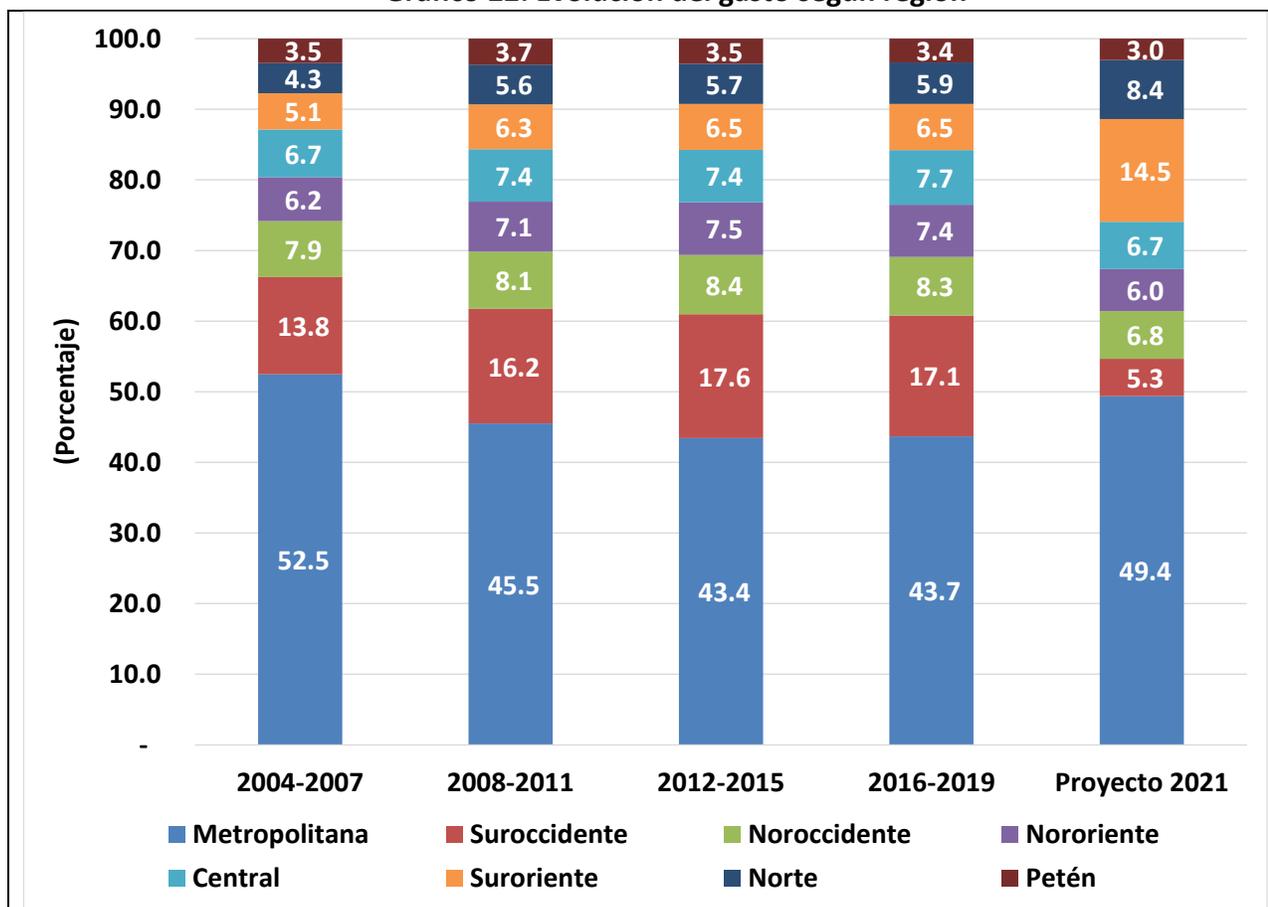
Cuadro 37. Comparación de la distribución según la finalidad de los egresos (%)

Finalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Proyecto 2021
Servicios públicos generales	7.8	7.9	6.9	6.3	5.5	6.2	6.9	6.8	5.7	6.3	5.6
Defensa	1.9	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	2.5	2.0	1.9	2.1	1.7
Orden público y seguridad ciudadana	9.0	9.4	10.0	10.6	10.8	11.2	12.2	12.6	12.6	11.2	10.5
Atención a desastres y gestión de riesgos	0.3	0.6	0.6	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5	0.8	0.4	1.3
Asuntos económicos	13.9	13.6	14.0	12.2	12.7	8.2	7.0	7.1	9.0	8.8	13.1
Protección ambiental	0.6	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.2	1.4	1.6	1.6	1.3
Urbanización y servicios comunitarios	10.3	10.1	10.8	11.5	11.4	10.9	10.8	10.9	10.4	10.8	7.9
Salud	8.5	7.3	7.3	8.1	7.9	8.6	8.8	8.2	8.4	9.3	9.1
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1.4	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.1
Educación	19.8	19.4	20.2	20.4	21.4	23.3	22.9	22.2	23.3	23.3	22.3
Protección social	12.6	10.5	10.7	10.7	10.8	9.8	10.0	10.1	10.0	9.9	9.6
Transacciones de la deuda pública	13.9	13.6	14.6	14.6	14.1	16.4	15.7	16.8	14.7	15.1	16.3
Total	100.0										

Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Otra forma de identificar las prioridades es a través de la clasificación regional del presupuesto. Específicamente se compara la evolución del presupuesto que tiene un destino regional específico (que pasó de representar el 49.0% del presupuesto de egresos en 2004 a representar el 74.0% en 2019 y el 66.8% en el proyecto de presupuesto 2021); es decir, excluyendo el gasto clasificado como multiregional, los servicios en el exterior, y el servicio de la deuda pública. El resultado es que el ordenamiento de prioridades es muy similar durante el período 2010-2019. En el Proyecto de presupuesto 2021, la región Metropolitana seguiría siendo la primera prioridad y las regiones Suroriente y Norte incrementarían su participación; mientras que el resto de las regiones reducirían su participación con mayor énfasis en la de Suroccidente (ver Gráfico 22).

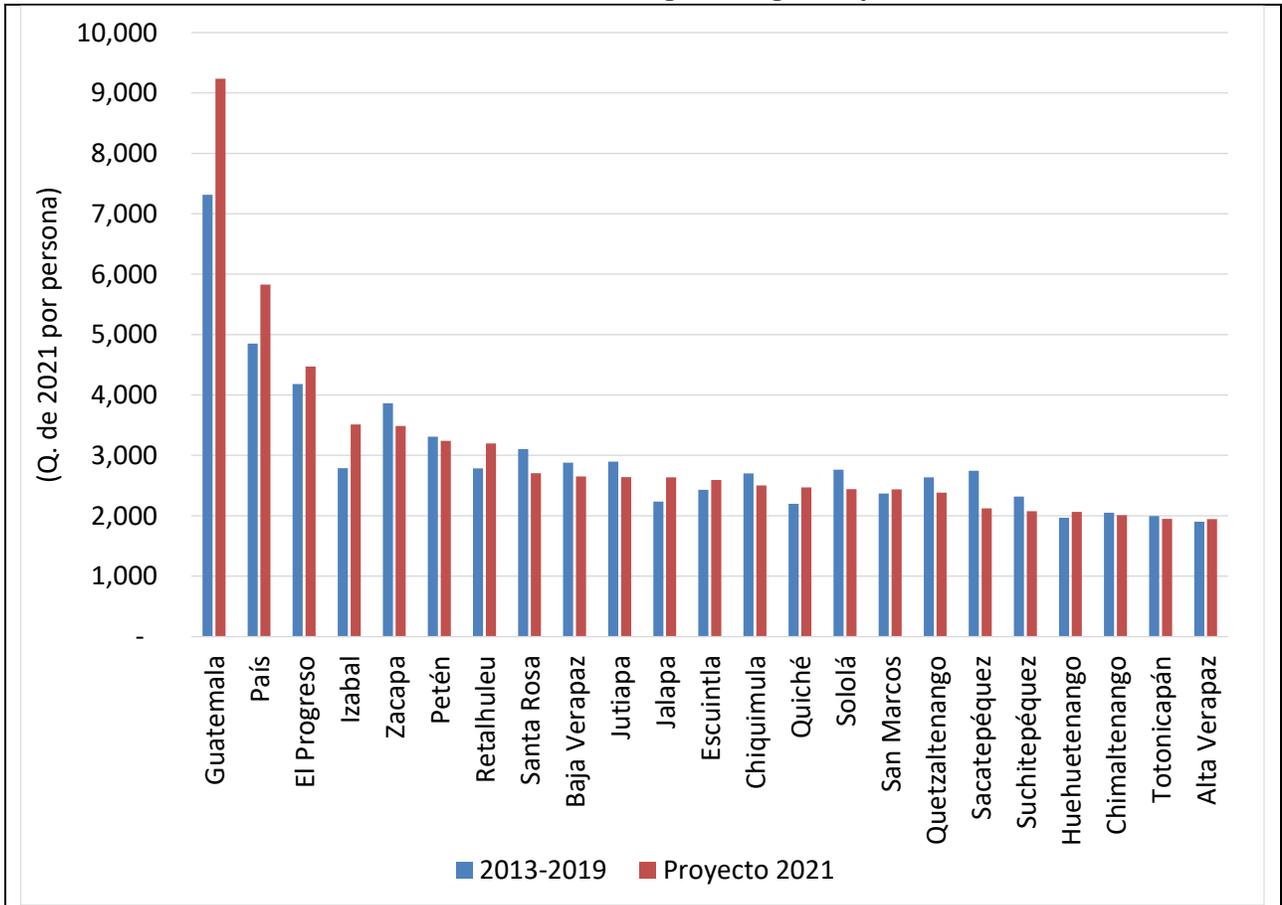
Gráfico 22: Evolución del gasto según región



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

También se puede visualizar en el Gráfico 23 que persiste una asignación desigual al descomponer el presupuesto a nivel departamental pero tomando en cuenta también la población de los mismos. Por ejemplo, el gasto por habitante propuesto para el 2021 en el departamento de Guatemala es 4.7 veces mayor que el propuesto para el departamento de Alta Verapaz.

Gráfico 23: Evolución del gasto según departamento



Fuente: elaboración propia a partir de información del SICOIN y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

9. Conclusiones Generales

1. Se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores; se encontró que una parte aún parcial de las asignaciones presupuestarias logran algún tipo de alineamiento con la Política General de Gobierno 2020-2024 e incluso algunas de las acciones estratégicas que se plantean en dicha política no se explicitan claramente en el Proyecto de presupuesto 2021; y persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas.
2. En esta ocasión se utilizó el escenario bajo del Banco de Guatemala para respaldar las estimaciones macroeconómicas del proyecto de presupuesto lo cual se considera ser lo más razonable dado el contexto económico extraordinario provocado por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, para el desempeño futuro de la economía nacional se corre el riesgo de un nuevo choque negativo si se materializan nuevas olas de infecciones de COVID-19 que resulten en nuevas restricciones a la actividad productiva que harían que el escenario más conservador del Banco de Guatemala se materialice e incluso podría darse un desempeño inferior a dicho escenario.
3. Sobre la respuesta presupuestaria al COVID-19 en el ejercicio fiscal 2020 se puede concluir que el principal desafío ha sido la incapacidad de ejecutar los distintos programas de una manera oportuna, eficaz y transparente. Lo que está claro es que esta respuesta ha tenido un impacto en el nivel de endeudamiento público y por lo tanto en los servicios de la deuda pública en los próximos ejercicios fiscales. Por otro lado, con la información disponible no es factible realizar una evaluación de las políticas orientadas a la reactivación económica, pero se puede concluir que su incorporación en el Proyecto de presupuesto 2021 se centra en un conjunto de proyectos que pretenden aumentar la participación de la inversión pública y de esta manera impactar en el crecimiento económico. Sin embargo, la propuesta de los proyectos propuestos no fue acompañada de los respectivos estudios de rentabilidad social que permitirían garantizar que efectivamente son los más prioritarios para el país y el monto de los mismos es menor al incremento de otras prioridades que se incluyen en Proyecto de presupuesto 2021.
4. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2021 asciende a Q.99,700.0 millones. Es un presupuesto muy por encima del nivel promedio de los últimos años aunque sería menor que el presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2020 que se incrementó de manera muy importante por las ampliaciones presupuestarias realizadas para responder a la pandemia del COVID-19 y para atender otras prioridades como el cumplimiento de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. El monto propuesto es, en términos reales, menor al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2020 y mayor al ejecutado en 2019 (-9.7% y 15.0%, respectivamente). Al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto per cápita ha sido similar desde 2013 hasta el 2017 con un leve incremento en 2018 y 2019 pero habría un incremento significativo con el Proyecto propuesto para el ejercicio fiscal 2021. En cuanto a su composición al comparar con el promedio del período 2013-2019 se observan incrementos de

29.4% en la inversión, 25.7% en los servicios de la deuda, y 13.3% en los gastos de funcionamiento.

5. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2021, ganarían participación el presupuesto de inversión y de servicios de la deuda pública. Sin embargo, el gasto de funcionamiento seguiría siendo el de mayor participación. En todo caso está claro que la inversión perdió 14.1 puntos porcentuales mientras que el gasto corriente ganó 15.1 puntos porcentuales al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2019, y lo solicitado para inversión en 2021 lograría una participación de 20.7% que sería similar a la del período 2012-2015 pero muy por debajo del 32.2% del período 1996-1999. Además, cabe destacar que en el Proyecto de presupuesto 2021 se financiarían Q.8,354.4 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos.
6. Al analizar la evolución reciente de la situación financiera se observa un deterioro que llegó a su máximo en el presupuesto vigente en 2020 como resultado del incremento significativo del gasto junto con una caída de los ingresos tributarios y que se refleja en el déficit fiscal. El Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado cambió su tendencia después del período 2012-2015 y se ha convertido en una carga significativa en la asignación financiera neta (gastos menos aportes) anual del presupuesto. La masa salarial, en promedio, desde la gestión del ex-Presidente Berger ha tenido una tendencia creciente en cada período; y la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación) que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.4% en el período 2016-2019. Lamentablemente en la separata “Consideraciones acerca de los riesgos fiscales” del Proyecto de Presupuesto 2021 no se incluyó nada sobre el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado ni de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.
7. En cuanto a las fuentes de financiamiento se puede encontrar que Q.3,363.3 millones corresponden a préstamos externos (el 92.3% en el FMI, BID, BCIE, y BIRF); que Q.1,565.7 millones son los saldos de caja; y que los Bonos del Tesoro por Q.29,284.4 millones serían nuevamente la principal fuente de financiamiento. Hay un conjunto de préstamos externos que no incluyen su Decreto de aprobación y que aparecen con estatus de “en gestión” que implican desembolsos por Q.1,476.7 millones que equivalen al 43.9% del total de los desembolsos esperados de los préstamos externos.
8. El presupuesto de egresos se incrementó en 18.6% en términos reales durante el período 2013-2019 y, en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 17.4%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.5% a un 14.0% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.1% a un 10.6%. En el mismo período cinco instituciones han acumulado, en promedio, el 82.0% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.5%); el Ministerio de Educación (18.3%); los servicios de la deuda pública (15.4%); el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (8.6%); y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (6.2%). Al analizar los egresos según finalidad el ordenamiento de prioridades sigue siendo muy similar al de años recientes, aunque se da un mayor énfasis a los asuntos económicos, las transacciones de la deuda pública, la salud, y la



educación. En el Proyecto de presupuesto 2021, la región Metropolitana seguiría siendo la primera prioridad y las regiones Suroriente y Norte incrementarían su participación; mientras que el resto de las regiones reducirían su participación con mayor énfasis en la de Suroccidente. Finalmente, persiste el sesgo en favor del departamento de Guatemala en cuanto a la asignación presupuestaria per cápita.

10. Conclusiones Particulares

1. Para el 2021 se han definido un total de 24 resultados que se han denominado “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q.16,815.4 millones; es decir, el equivalente al 16.9% del Presupuesto Total de Egresos. Se constató que los 24 RED son iguales a los que fueron presentados en el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020 aunque con distintas asignaciones presupuestarias (con incrementos en 11 resultados y con reducciones en 3 resultados). En cuanto a los resultados institucionales, para el ejercicio 2021, la Presidencia, Ministerios de Estado y las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo definieron un total de 56 resultados asociados a una asignación presupuestaria de Q.22,437.3 millones; es decir, el equivalente al 22.5% del Presupuesto Total de Egresos. Cuatro entidades aglomeran el 84.2% de la asignación presupuestaria para lograr los resultados institucionales: 1) Q.7,142.0 millones asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; 2) Q.5,310.3 millones asignados al Ministerio de Gobernación; 3) Q.5,060.4 millones asignados al Ministerio de Educación; y 4) Q.1,384.5 millones asignados al Ministerio de la Defensa Nacional. Aunque el Proyecto de presupuesto 2021 establece que corresponde a un presupuesto por resultados que se basa en dirigir los recursos públicos en intervenciones que incidirán en un cambio en la sociedad se encontraron metas que no explicitan cuál será dicho cambio. En general las metas institucionales se centran en logros de producción institucional y no queda claro cuál será su aporte cuantitativo al logro de los resultados estratégicos de desarrollo y a las metas de la Política General de Gobierno 2020-2024. Finalmente, la información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos, así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula.
2. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos de desarrollo e institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad. Los ingresos comprometidos han oscilado en entre el 84.0% y el 88.7% de los ingresos corrientes en el período 2013-2019 y para el ejercicio 2021 serían el equivalente al 86.4% de los ingresos corrientes. Finalmente, destaca la controversia sobre cómo debe calcularse el “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” ya que la Corte de Constitucionalidad exhortó tanto al Congreso de la República, como al Ministerio de Finanzas Públicas, para que en futuras formulaciones y aprobaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, tomen en cuenta lo considerado en el fallo del Expediente 5510-2018, en el entendido que la asignación presupuestaria constitucional debe ser acreditada directamente del total de los ingresos tributarios, sin que prime, para ese efecto, ninguna otra deducción de distinto carácter, verbigracia las deducciones o asignaciones presupuestarias contenidas en leyes ordinarias. El Ministerio de Finanzas Públicas planteó un recurso de aclaración a la Corte de Constitucionalidad sobre su fallo.

3. En el proyecto de presupuesto 2021 se estima que los ingresos tributarios alcanzarán los Q.61,426.1 millones (equivalentes a 10.0% del PIB). El CIEN considera que el monto total estimado de ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2021 sí es factible de alcanzar siempre que no se materialice un nuevo escenario de infecciones por COVID-19 que obliguen a un nuevo “coma inducido” a la economía nacional que resulte en un escenario menos favorable que el que respalda el Proyecto de presupuesto 2021. Por otro lado, persiste la práctica de incluir un “bolsón” de otros impuestos indirectos que para el 2021 ascienden a Q.1,520.4 millones para los cuales hace falta explicitar en qué impuestos se esperan obtener y cuáles son los supuestos que respaldan esta parte de la estimación de la recaudación para evaluar si es un monto factible de alcanzar en 2021.
4. Si se mantuviera el mismo monto del gasto solicitado en el proyecto de presupuesto pero no se logran ingresos tributarios de alrededor de Q.1,500.0 millones de “otros ingresos tributarios” se tendría que el déficit fiscal presupuestado podría alcanzar el equivalente al 5.1% del PIB. Además, al tomar en cuenta la posible ampliación del presupuesto del artículo 105, el déficit fiscal presupuestado en 2021 podría llegar a alcanzar hasta un máximo equivalente al 5.4% del PIB. Sin embargo, al revisar la experiencia de ejercicios fiscales anteriores se encontró que aunque no se logra la meta de recaudación se ha procedido con un ajuste a la baja del gasto público por lo que el déficit fiscal “ejecutado” ha sido menor al presupuestado. En todo caso, es claro que la propuesta para el ejercicio fiscal 2021 implica un déficit fiscal muy superior al de ejercicios fiscales anteriores.
5. La masa salarial del proyecto de presupuesto 2021 en relación al presupuesto aprobado en 2020 se incrementaría en Q.3,892.4 millones; es decir, sería superior al monto de los proyectos de inversión física del capítulo de “Ractivación Económica y Social” que suman Q.3,692.8 millones. Además, la información presentada en el proyecto de presupuesto no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0 y por qué se pretende dicho incremento. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación la masa salarial ha llegado a representar, en promedio, entre 2016 y 2019 el 84.4% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación como resultado de la suscripción de pactos colectivos en años recientes y la contratación de personal en 2009. Cabe destacar que nuevamente no se incluyó en la separata de los riesgos fiscales ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.
6. Los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 corresponderían a los siguientes renglones: Construcción de bienes nacionales de uso común (Q.3,270.0 millones), Complementos específicos al personal permanente (Q.1,934.4 millones), Intereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,818.9 millones), Derechos escalafonarios (Q.1,310.5 millones), Personal permanente (Q.957.5 millones), Amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.896.4 millones), Intereses por préstamos del sector externo (Q.552.3 millones), Jubilaciones y/o retiros (Q.486.4 millones), Maquinaria y equipo para la construcción (Q.448.5 millones), Primas y gastos de seguros y fianzas (Q.447.5 millones), Construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.429.7 millones), y Mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.380.1 millones).

7. Las principales reducciones respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 son las siguientes: Otras prestaciones (Q.1,285.5 millones), Transferencias a las municipalidades (Q.765.8 millones), Amortización deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.699.5 millones), Transferencias a la administración central (Q.632.2 millones), Créditos de reserva (Q.437.5 millones), Equipo militar y de seguridad (Q.245.1 millones), Servicios médico-sanitarios (Q.231.4 millones), y Transferencias al Organismo Judicial (Q.230.0 millones).
8. Lo más novedoso del Proyecto de Presupuesto 2021 es la inclusión del Capítulo IX denominado “Reactivación Económica y Social” respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020. En este capítulo se explicitan asignaciones por un monto de Q.4,560.8 millones distribuidos en 6 ministerios y transferencias a dos instituciones (INDE y FHA) de los cuales Q.3,692.8 millones corresponden a proyectos de inversión. Sólo se permiten modificaciones entre las instituciones indicadas (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; y Ministerio de Desarrollo Social) y los fines establecidos.
9. En el Artículo 22 (Asignación para compras de vacuna para COVID-19) se asigna dentro del presupuesto del Ministerio de Salud un monto de Q.400 millones para adquirir vacunas contra el virus del COVID-19. A partir de la información de producción queda claro que no sería de cobertura universal ya que la meta serían 2.5 millones de personas. No se sabe si el monto asignado cubriría el costo total de la vacuna y qué pasará si en 2021 no se produce la vacuna contra el COVID-19.
10. En el Artículo 106 (Ampliación del presupuesto general de ingresos y egresos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo) se amplía el presupuesto hasta por el monto pendiente de ejecutar por los Consejos Departamentales de Desarrollo de los recursos aprobados mediante el Decreto 20-2020 pero deben ser orientados a proyectos de agua potable y saneamiento. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2021.
11. En el Artículo 52 (Bonos del Tesoro de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal vigente y Letras de Tesorería de la República de Guatemala) se autoriza al Organismo Ejecutivo la emisión, negociación y colocación de Bonos del Tesoro hasta por Q.29,284.4 millones y que dicho monto incluya las asignaciones para el programa del adulto mayor, incentivos forestales, infraestructura vial, y financiamiento para cubrir las deficiencias netas del Banco de Guatemala. Sin embargo, no se incluyó dicha asignación en los servicios de la deuda pública.
12. En el Artículo 55 (Disposiciones generales para la emisión, negociación y colocación, así como para el pago del servicio de las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala) se establece que los Bonos del Tesoro o los recursos producto de su colocación se destinarán al financiamiento de pasivos, incluyendo los intereses respectivos, y a financiar componentes de inversión. Los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en la presente Ley que financien gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo



dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dice “*No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos*”.

13. En el Artículo 105 (Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos) se amplía el presupuesto 2021 hasta en Q.1,500 millones. Este caso tendría un efecto en el déficit fiscal del presupuesto 2021.
14. Se está utilizando nuevamente la Ley anual del presupuesto para legislar excepciones a otras leyes como a la misma Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Contrataciones y la Ley de Servicio Civil.

11. Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2021 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado únicamente en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, y dada la coyuntura actual es recomendable que cada entidad explicita todos los costos asociados a su recurso humano y presente fichas técnicas de sus programas presupuestarios dando a conocer su diseño técnico, y mostrando su desempeño histórico y el esperado a futuro. Es crucial incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público. Se sugiere llevar a cabo un análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más, pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad; otro análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios (se debe evitar que su productividad sea menor que su costo para los contribuyentes); y otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias y subvenciones. Los recursos que se ahorren de las ineficiencias técnicas pueden orientarse a mejorar la eficiencia asignativa mediante la asignación a gastos con mayores tasas de retorno como por ejemplo: las inversiones en la primera infancia. La estimación de la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias para el caso de Guatemala era de 2.7% del PIB según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). En síntesis, no es suficiente gastar más sino que es necesario gastar mejor. Por lo tanto, el incremento del gasto público debe acompañarse de mejoras en la capacidad de entregar bienes y servicios a la población.
2. Establecer un compromiso formal de retornar en el mediano plazo a la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer los techos presupuestarios para los próximos ejercicios fiscales a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”. Particularmente se recomienda revisar y actualizar la estimación de los ingresos tributarios a partir de escenarios macroeconómicos actualizados, explicitar los supuestos, y hacer un análisis de sensibilidad a partir de los nuevos escenarios macroeconómicos. Se debe publicar el modelo de estimación de los ingresos tributarios para que sea revisado técnicamente por actores externos al gobierno. En el mediano plazo se debe incrementar la carga tributaria, pero en el ejercicio fiscal 2021 se debe priorizar lograr ahorros a través de esfuerzos de eficiencia que sean el inicio de una reforma fiscal integral.
3. Utilizar el endeudamiento público para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y definitivamente se debe eliminar la práctica de financiar el gasto de funcionamiento con deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los

distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con los proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.

4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el Proyecto de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2021 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. En definitiva, se deben buscar intervenciones costo-efectivas basadas en evidencia que permitan lograr mejores resultados con los mismos recursos.
5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular fuera de la ley anual del presupuesto la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño. Por lo tanto, se debe eliminar la negociación de pactos colectivos por institución que impliquen decisiones sobre remuneraciones que afectan uno o varios ejercicios fiscales. Además, se sugiere mejorar las bases de datos de todo el recurso humano y transparentar la información completa correspondiente a sus remuneraciones. A mediano plazo se debe llevar a cabo una reforma del servicio civil.
6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs, las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, y los recursos asignados para responder a la pandemia del COVID-19. 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.
7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central. Se deben establecer incentivos para que los gobiernos locales gasten mejor y no tengan una dependencia tan marcada de las transferencias del Gobierno central; es decir, se debe reducir gradualmente el desequilibrio fiscal vertical. Por lo tanto, en un presupuesto nacional consolidado se debe buscar también una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales y por supuesto una mayor rendición de cuentas.

8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda acelerar la recuperación de la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos, pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia; es decir, que sean socialmente rentables. Por lo tanto, es fundamental que el sistema nacional de inversión pública garantice que todos los proyectos de inversión (tanto públicos como en alianza público-privada) ofrezcan una buena relación costo-beneficio (que sean “socialmente rentables”) pero al mismo tiempo limiten el riesgo fiscal a fin de evitar que costos imprevistos terminen socavando la sostenibilidad fiscal.

9. Finalmente se sugiere que no se siga con la práctica de hacer excepciones a otras legislaciones en la Ley anual del presupuesto y más bien hacer las reformas directamente en la legislación correspondiente, pero a partir de un sólido diagnóstico previo. Además, se deben fortalecer las instituciones y los sistemas de gestión de las finanzas públicas a partir de los resultados de estudios como el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

ANEXO

	Entidad receptora de transferencias	Monto (Q.)
1	Municipalidades	6,854,107,000
2	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural	2,437,133,000
3	Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia	2,322,786,996
4	Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)	2,072,159,000
5	Organismo Judicial	1,919,127,000
6	Ministerio Público	1,748,600,000
7	Congreso de la República de Guatemala	584,600,000
8	Instituto Nacional de Electrificación (INDE)	485,840,000
9	Contraloría General de Cuentas	401,712,000
10	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)	319,673,600
11	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF)	274,000,000
12	Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)	248,264,719
13	Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	240,000,000
14	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)	200,000,000
15	Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico (UNAERC)	200,000,000
16	Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (FIDEMUNI)	190,000,000
17	Institutos Básicos por Cooperativa	169,712,232
18	Instituto de Previsión Militar	164,832,398
19	Registro Nacional de las Personas (RENAP)	160,000,000
20	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	148,197,000
21	Instituto Nacional de Bosques (INAB)	142,118,664
22	Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)	120,000,000
23	Corte de Constitucionalidad	113,279,000
24	Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (CVB)	100,000,000
25	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (CONRED)	100,000,000
26	Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala (CHN)	100,000,000
27	Fundación Fe y Alegría	90,915,719
28	Instituto Nacional de Estadística (INE)	84,002,500
29	Comité Olímpico Guatemalteco (COG)	79,918,400
30	Fondo de Tierras (FONTIERRAS)	76,738,000
31	Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)	63,390,000
32	Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala	62,000,000
33	Registro de Información Catastral de Guatemala (RIC)	55,000,000
34	Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales	50,000,000
35	Unidad Nacional de Oncología Pediátrica	50,000,000
36	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)	45,388,933
37	Instituto de Fomento Municipal (INFOM)	42,800,000
38	Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA)	40,000,000
39	Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito	40,000,000
40	Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (SEICMSJ)	38,400,000
41	Asociación Centro Don Bosco	35,000,000
42	Liga Nacional Contra el Cáncer	35,000,000
43	Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)	30,000,000
44	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA)	29,196,223
45	Institutos Diversificados por Cooperativa	25,287,768

46	Asociación Obras Sociales del Santo Hermano Pedro Frailes Franciscanos O.F.M.	20,000,000
47	Consejo Nacional de Adopciones (CNA)	20,000,000
48	Inspección General de Cooperativas (INGECOP)	20,000,000
49	Organización Cristiana de Beneficio Social Esperanza de Vida ONG	20,000,000
50	Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)	19,000,000
51	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI)	18,000,000
52	Cuerpo de Bomberos Municipales	17,500,000
53	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	16,000,000
54	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)	15,000,000
55	Asociación de Centros Educativos Mayas -ACEM-	13,422,240
56	Parlamento Centroamericano (PARLACEN)	13,000,000
57	Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM)	12,001,978
58	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie)	12,000,000
59	Cruz Roja Guatemalteca	12,000,000
60	Fundación Probienestar del Minusválido y/o Fundabiem	12,000,000
61	Saint Joseph S Hospice Association (Asociación Hospicio de San Jose)	12,000,000
62	United States Department Of State	11,700,000
63	Fundación Guatemalteco Americana de Cirugía Ortopédica Avanzada	11,000,000
64	Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (SENABED)	11,000,000
65	Fundación de Asistencia Social de la Iglesia Católica de la Arquidiócesis de Guatemala	9,000,000
66	Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	9,000,000
67	Comité Pro-Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales	8,000,000
68	Consejo Económico y Social de Guatemala (CES)	8,000,000
69	Fundación de Asistencia Médica y Ocupacional para la Recuperación del Enfermo Renal	8,000,000
70	Fundación Ayúdame a Escuchar Bárbara Nicolle	8,000,000
71	Fundación Margarita Tejada para Niños con Síndrome de Down	7,027,500
72	Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (CNPAG)	6,500,000
73	Organización de Naciones Unidas	6,446,271
74	Descentralización Cultural y de las Artes (ADESCA)	5,000,000
75	Garantía Fondo de Tierras	5,000,000
76	Instituto para la Investigación Científica y la Educación acerca de las Enfermedades Genéticas y Metabólicas Humanas/Rozas Botrán ONG	5,000,000
77	Unidad de Oftalmología	5,000,000
78	El Refugio de la Niñez (ONG)	4,700,000
79	Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH)	4,624,520
80	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	4,522,818
81	Asociación para el Desarrollo Integral del Nororiente -ADIN-	4,500,000
82	Fundación Para el Desarrollo y la Educación de la Mujer Indígena	4,500,000
83	Fundación Red de Sobrevivientes de Violencia Doméstica	4,500,000
84	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	4,400,000
85	Consejo Nacional del Deporte, Educación Física y Recreación	4,175,320
86	Asociación Ak Tenamit, (Pueblo Nuevo) AAT	4,000,000
87	Liga Guatemalteca Contra las Enfermedades del Corazón	4,000,000
88	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	3,860,000
89	Fundación Aldo Castañeda	3,600,000
90	Asociación de Jubilados del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)	3,350,000

91	Asociación Guatemalteca de Historia Nacional Zoológico La Aurora	3,000,000
92	Fundación de Especialidades Materno Infantil	3,000,000
93	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana	2,645,000
94	Fundación Guatemalteca de Trasplante Hepático	2,500,000
95	Instituto Neurológico de Guatemala	2,500,000
96	Oficina Sanitaria Panamericana (OPS)	2,500,000
97	Programa Mundial de Alimentos	2,500,000
98	Corte Centroamericana de Justicia	2,400,000
99	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	2,057,210
100	Asociación de Desarrollo Integral y Seguridad Familiar	2,000,000
101	Asociación Grupo Ceiba	2,000,000
102	Asociación Humana ONG	2,000,000
103	Centro Agrícola Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	2,000,000
104	Fundación Guatemalteca para Niños con Sordoceguera Alex	2,000,000
105	Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala	2,000,000
106	Mosca del Mediterráneo (MOSCAMED)	2,000,000
107	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	1,577,500
108	Asociación de Padres de Familia y Amigos de la Escuelas de Educación Especial y Centro de Rehabilitación Integral de Alta Verapaz (Asoedecri A.V.)	1,500,000
109	Corporación Financiera Nacional (CORFINA)	1,500,000
110	Patronato de Acción Contra la Lepra	1,500,000
111	Empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)	1,456,000
112	Fundación Pescanova	1,438,320
113	Organización de Estados Americanos (OEA)	1,359,475
114	Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)	1,241,784
115	Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI)	1,227,496
116	Fundación Adentro	1,151,920
117	Asociación Comunidad Esperanza	1,131,895
118	Instituto de Cooperación Social	1,090,112
119	Organización Mundial del Comercio (OMC)	1,081,883
120	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	1,008,000
121	Asociación "Hermana Tierra" O.N.L.U.S.	1,000,000
122	Asociación Civil Ministerio Shadai Nueva Familia	1,000,000
123	Asociación de señoras de la Caridad de San Vicente de Paul	1,000,000
124	Asociación Instituto Panamericano Contra la Ceguera	1,000,000
125	Asociación Nacional de Sordos de Guatemala	1,000,000
126	Club de Leones de Guatemala, Centroamérica	1,000,000
127	Fundacion Defensores de la Naturaleza	1,000,000
128	Instancia Coordinadora de Acciones Políticas por la Salud y el Desarrollo de las Mujeres ONG	1,000,000
129	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo	972,258
130	Comite Permanente Pro-Festejos de la Independencia Nacional	900,000
131	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)	900,000
132	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	850,000
133	Corte Penal Internacional	846,696
134	Asociación Obras Sociales de las Dominicás de la Anunciata	836,880
135	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	750,000
136	Instituto Centroamericano de Administración Pública	714,000
137	Academia de Geografía e Historia	700,000
138	Unión Internacional de Telecomunicaciones	650,000

139	Misioneros de San Carlos Scalabrinianos	600,000
140	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)	584,700
141	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	525,752
142	Asociación Hospital de la Familia San Marcos	500,000
143	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur	490,106
144	Asociación Futuro Vivo	480,320
145	Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	450,000
146	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	444,643
147	Organismo Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL)	400,000
148	Asociación de Estados del Caribe (AEC)	388,810
149	Unión Postal Universal	377,280
150	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	357,264
151	Organización Mundial de Sanidad Animal	354,672
152	Fundación Futuro de los Niños	336,720
153	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones	300,000
154	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana	300,000
155	Secretaría General Iberoamericana	287,635
156	Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamerica	280,080
157	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)	279,000
158	Unión Postal de las Américas, España y Portugal	245,900
159	Coordinadora Educativa y Cultural Centro Americana	241,000
160	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social	240,000
161	Asociación Forestal de Yalanhb Ojoch Awumte	233,422
162	Organización Iberoamericana de la Juventud	230,000
163	Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)	220,246
164	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas	216,000
165	Organización para la Prohibición de Armas Químicas	214,900
166	Academia Guatemalteca Correspondiente de la Real Academia Española	200,000
167	Sistema Económico Latinoamericano (SELA)	188,840
168	Organización Meteorológica Mundial	168,000
169	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	160,000
170	Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	155,000
171	Municipalidad de San Agustín Lanquín	130,000
172	Organización Internacional de Normalización (ISO)	107,201
173	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en America Central	100,000
174	Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo	100,000
175	Organización Hidrográfica Internacional	90,731
176	Comite Regional de Recursos Hidraulicos	89,250
177	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica	85,250
178	Convención Naciones Unidas sobre Cambio Climático	76,000
179	Centro Regional para el Fomento de la Literatura en América Latina y el Caribe (CERLALC)	62,400
180	Organización Marítima Internacional	55,159
181	Misión de las Naciones Unidas para el Referendum del Sahara Occidental	50,664
182	Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI)	45,000
183	Instituto Italo Latinoamericano	41,012
184	Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior	40,558
185	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación	39,047

186	Conferencia Regional sobre Migración (CRM)	38,750
187	Instituto Panamericano de Geografía e Historia	37,000
188	Tribunal Internacional del Derecho del Mar	36,910
189	Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)	36,354
190	Fondo Fiduciario Convenio Programa Naciones Unidas para Medio Ambiente	35,000
191	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (SITRAMITRAPS)	34,500
192	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (20 de Octubre)	34,500
193	Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)	32,800
194	Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)	31,775
195	Cooperación Interamericana de Organismos de Acreditación (IAAC)	29,764
196	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo	29,288
197	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre	23,628
198	Autoridad Internacional de los Fondos Marinos	21,660
199	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	20,000
200	Convención sobre los Humedales	20,000
201	Convención de las Naciones Unidas Contra la Desertificación (UNCCD)	19,200
202	Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA)	18,000
203	Secretaría de Tratado de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y Agricultura	16,746
204	Asociación de Investigación y Estudios Sociales	15,000
205	Organización Internacional de Metrología Legal (OIML)	14,285
206	Centro Internacional para el Estudio o de la Preservación y Restauración	12,500
207	Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT)	12,443
208	Cooperación Internacional para la Acreditación de Laboratorios (ILAC)	11,693
209	Comité Permanente de Arbitraje	9,872
210	Tratado sobre no Proliferación de Armas Nucleares	8,819
211	Asociación Postal Centroamericana y República Dominicana	8,000
212	Asociación Mundial de Organizaciones de Investigación y Tecnología (WAITRO)	6,000
213	Asociación Internacional de Atracciones y Parques de Diversiones	5,000
214	Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE)	5,000
	Total	23,303,184,277

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.