



## Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

# OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021<sup>1</sup>

## I. CONTEXTO

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 se presenta en un escenario atípico, derivado de la profunda crisis económica mundial generada por la pandemia provocada de Covid-19. Durante el 2020 el gobierno tomó medidas para mitigar y contener la propagación del virus y, paralelo a ello, se aprobaron paquetes fiscales y se utilizó la política monetaria para favorecer la actividad económica y permitir, hasta donde fuera posible, la conservación de los empleos, así como de asistencia social a la población vulnerable.

Como resultado de lo anterior, el gasto estatal tuvo un incremento importante, tanto por el lado de inversión como por el lado del funcionamiento, aumentando también los niveles de endeudamiento, especialmente de orden interno, en donde destaca el financiamiento de carácter extraordinario otorgado por el Banco de Guatemala, mediante la aprobación por parte del Congreso del uso de la excepción constitucional a efecto de que el banco central pudiera efectuar la adquisición de bonos del gobierno central.

Aunque se espera una recuperación de la actividad económica en 2021, la misma será gradual, por lo que el Estado seguirá buscando apoyar la reactivación económica mediante la expansión del gasto, lo cual generará un déficit fiscal mayor a los que se venían observando históricamente antes de la pandemia, todo lo anterior, en un marco de menores ingresos tributarios derivados de la contracción económica, por lo que se espera que el nivel de endeudamiento también se acelere.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO Y SU MONTO

---

<sup>1</sup> Algunos de los análisis técnicos sobre los diferentes aspectos del presupuesto 2021 se beneficiaron del documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2021” elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

## A. Panorama General

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 que el Organismo Ejecutivo elevó a aprobación del Organismo Legislativo asciende a Q99,700 millones. Los gastos totales ascenderían a Q95,607.5 millones, de los cuales Q75,010.4 millones serían gastos corrientes y Q20,597.1 millones serían gastos de capital. Adicionalmente en el proyecto se contemplan Q4,092.5 millones que se dedicarían al pago de obligaciones.

Según se indica en la Exposición General de motivos del proyecto, la elaboración del presupuesto tiene como base la estrategia de desarrollo económico y social y, para el efecto, se consideran entre otras estimaciones, las proyecciones y perspectivas del entorno macroeconómico, principalmente de aquellas variables cuyo comportamiento impacta directamente sobre la economía del país, así como las proyecciones realizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, respecto a las metas de recaudación. Asimismo, contiene la estimación de gastos a realizar y su financiamiento para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión para alcanzar las metas de desarrollo.

El proyecto, según se indica en la citada exposición de motivos, incorpora un enfoque multianual para 2021-2025 y contempló la normativa legal vigente en materia presupuestaria, cumpliendo con los parámetros y distribuciones establecidas en la Constitución Política 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 las acciones de cada institución y los compromisos adquiridos por el Estado.

**Estimaciones de Crecimiento Económico  
Según Banguat**

Escenario	PIB Real	Variación %	PIB Nominal	Variación %
<b>2020</b>				
<b>Bajo</b>	<b>495,336.6</b>	<b>-3.5%</b>	<b>581,664.3</b>	<b>-1.5%</b>
<b>Medio</b>	500,469.2	-2.5%	587,691.5	-0.5%
<b>Alto</b>	505,601.8	-1.5%	593,659.6	0.5%
<b>2021</b>				
<b>Bajo</b>	<b>510,532.3</b>	<b>2.0%</b>	<b>614,477.3</b>	<b>4.6%</b>
<b>Medio</b>	515,537.0	3.0%	620,382.3	5.6%
<b>Alto</b>	520,541.7	4.0%	626,404.8	6.6%

Para la elaboración del referido proyecto, el Ministerio de Finanzas Públicas -Minfin- tomó en cuenta las estimaciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala,

conforme se aprecian en el cuadro anterior. Las tasas de crecimiento del PIB real utilizadas para 2021 corresponden al escenario bajo estimado por el Banguat; como podrá observarse, para el próximo año se esperaría un repunte del crecimiento económico, pero sobre una base baja debido a la contracción económica esperada para 2020.

**PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA 2021**  
**PRINCIPALES INDICADORES COMO PORCENTAJE DEL PIB**

<b>C O N C E P T O</b>	<b>Ejecutado 2019</b>	<b>Aprobado 2020</b>	<b>Proyecto 2021</b>
<b>Ingresos Totales</b>	11.3	11.8	10.7
Ingresos Corrientes	11.3	11.8	10.7
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	10.6	11.0	10.0
Ingresos de capital	0.001	0.001	0.001
<b>Gastos Totales</b>	13.5	17.8	15.6
Gastos Corrientes	10.8	14.2	12.2
Gastos de capital	2.8	3.6	3.4
<i>Ahorro Corriente</i>	0.5	-2.4	-1.6
<b>Déficit Presupuestal</b>	<b>2.2</b>	<b>6.0</b>	<b>4.9</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	2.2	6.0	4.9
<b>Endeudamiento Público Neto</b>	2.1	5.4	4.6
<i>Endeudamiento Interno Neto</i>	2.5	5.0	4.8
<i>Endeudamiento Externo Neto</i>	-0.4	0.4	-0.1
<b>Uso de caja</b>	0.2	0.6	0.3
<b>Presupuesto Total</b>	14.0	18.5	16.2

El presupuesto total se financiaría en un 61.6% con ingresos tributarios, cuyo nivel equivaldría a una carga tributaria de 10%; mientras el monto del presupuesto de gastos (Q95,607.5 millones) equivaldría al 15.6% del PIB. Como ha sido recurrente -y exacerbado por las circunstancias derivadas de la pandemia-, el resultado de los ingresos corrientes sería menor que el presupuesto de gasto, lo que produciría **un déficit fiscal de Q30,120.9 millones, que sería equivalente a 4.9% del PIB**. Según el proyecto, el financiamiento del déficit se realizaría principalmente con endeudamiento interno neto por Q29,284.4 millones (que en esta oportunidad correspondería al total de las negociaciones, ya que no se espera realizar amortizaciones) y un uso de recursos de la caja por Q1,565.7 millones. Por el lado del Financiamiento Externo Neto se esperaría una disminución de Q729.2 millones, resultado de desembolsos por Q3,363.3 millones y amortizaciones por Q4,092.5 millones.

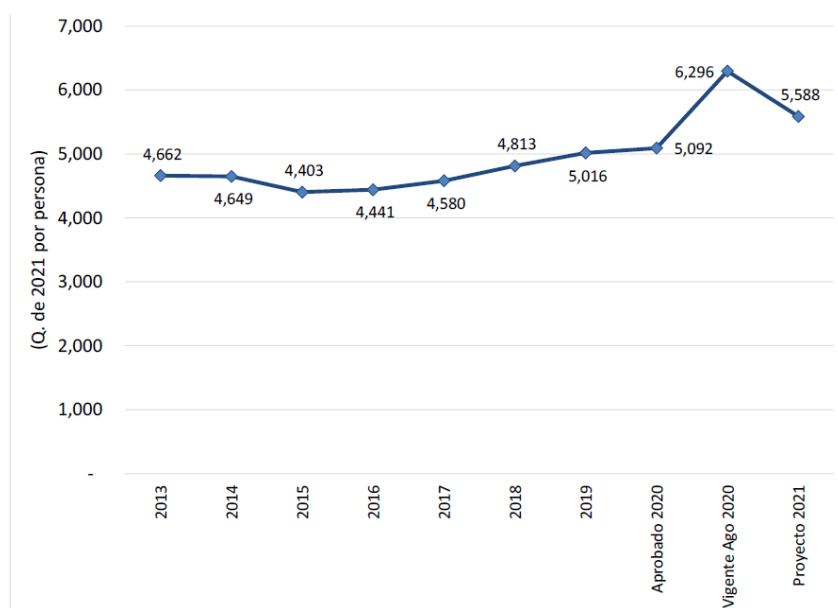
**PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS**  
**SITUACIÓN FINANCIERA**  
**AÑOS: 2019 - 2021**  
**-Millones de Quetzales-**

CONCEPTO	Ejecutado 2019	Aprobado 2020	Proyecto 2021	VARIACIONES	
				Absoluta	Relativa
				2020-2021	2020-2021
<b>I. INGRESOS TOTALES</b>	<b>66,554.8</b>	<b>68,588.7</b>	<b>65,486.6</b>	<b>-3,102.1</b>	<b>-4.5</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>66,551.2</b>	<b>68,585.3</b>	<b>65,483.1</b>	<b>-3,102.2</b>	<b>-4.5</b>
<b>A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)</b>	<b>62,593.6</b>	<b>64,027.7</b>	<b>61,426.1</b>	<b>-2,601.6</b>	<b>-4.1</b>
1) Impuestos directos	21,972.0	22,244.3	21,900.7	-343.6	-1.5
Sobre la renta	17,100.7	16,257.1	16,882.2	625.1	3.8
Impuesto de Solidaridad	4,766.0	5,019.3	4,985.3	-34.0	-0.7
Otros	105.3	967.9	33.2	-934.7	-96.6
2) Impuestos indirectos	40,621.6	41,783.4	39,525.4	-2,258.0	-5.4
Impuestos a las importaciones	2,711.5	2,708.6	2,564.8	-143.8	-5.3
Sobre productos industriales	5,285.2	5,042.0	4,181.9	-860.1	-17.1
Impuesto al Valor Agregado	29,920.0	31,069.9	28,822.8	-2,247.1	-7.2
Internos sobre servicios	458.4	506.8	417.6	-89.2	-17.6
Sobre circulación de vehículos	1,908.2	1,962.7	1,825.8	-136.9	-7.0
Impuesto fiscal por salida del país	338.1	333.4	192.1	-141.3	-42.4
Otros Indirectos	0.2	160.0	1,520.4	1,360.4	850.3
<b>B. Ingresos No Tributarios y Transferencias</b>	<b>3,957.6</b>	<b>4,557.6</b>	<b>4,057.0</b>	<b>-500.6</b>	<b>-11.0</b>
1) Ingresos No Tributarios	866.2	837.2	563.9	-273.3	-32.6
Derechos	293.4	197.1	40.4	-156.7	-79.5
Tasas	317.0	238.0	296.2	58.2	24.5
Arrendamiento de edificios, equipo e instalaciones	59.3	60.9	57.5	-3.4	-5.6
Otros no tributarios	196.5	341.2	169.8	-171.4	-50.2
2) Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social	2,332.7	2,587.2	2,680.6	93.4	3.6
3) Venta de bienes y servicios de la Administración Pública	441.7	421.9	405.2	-16.7	-4.0
4) Rentas de la propiedad	221.0	423.5	195.5	-228.0	-53.8
5) Transferencias corrientes	96.0	287.8	211.8	-76.0	-26.4
<b>Recursos de capital</b>	<b>3.6</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>0.1</b>	<b>2.9</b>
<b>II. GASTO TOTAL</b>	<b>79,836.3</b>	<b>103,666.4</b>	<b>95,607.5</b>	<b>-8,058.9</b>	<b>-7.8</b>
<b>A. Gastos Corrientes</b>	<b>63,550.6</b>	<b>82,623.6</b>	<b>75,010.4</b>	<b>-7,613.2</b>	<b>-9.2</b>
1. De Consumo	34,931.2	43,297.7	43,257.5	-40.2	-0.1
a) Remuneraciones	26,035.5	27,135.7	28,824.9	1,689.2	6.2
b) Bienes y servicios	8,752.7	16,061.8	14,213.1	-1,848.7	-11.5
c) Impuestos indirectos	7.8	20.2	19.5	-0.7	-3.5
d) Descuentos y bonificaciones	135.2	80.0	200.0	120.0	150.0
2. Rentas de la Propiedad	9,733.7	10,574.2	12,208.3	1,634.1	15.5
a) Intereses de la Deuda Pública	9,689.7	10,516.6	12,134.7	1,618.1	15.4
1) Interna	6,515.1	6,455.0	7,879.5	1,424.5	22.1
2) Externa	3,174.6	4,061.6	4,255.2	193.6	4.8
b) Otros	44.0	57.6	73.6	16.0	27.8
3. Prestaciones de la Seguridad Social	5,176.7	5,262.5	5,716.7	454.2	8.6
4. Transferencias Corrientes	13,709.0	23,489.2	13,827.9	-9,661.3	-41.1
a) Al sector privado	3,762.8	12,008.6	4,498.1	-7,510.5	-62.5
b) Al sector público	9,868.7	11,427.1	9,262.2	-2,164.9	-18.9
c) Al sector externo	77.5	53.5	67.6	14.1	26.4
<b>B. Gastos de capital</b>	<b>16,285.7</b>	<b>21,042.8</b>	<b>20,597.1</b>	<b>-445.7</b>	<b>-2.1</b>
1. Inversión Real Directa	4,968.0	4,902.5	8,913.2	4,010.7	81.8
2. Transferencias de Capital	11,313.2	12,609.9	11,646.5	-963.4	-7.6
3. Inversión Financiera	4.5	3,530.4	37.4	-3,493.0	-98.9
<b>III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO</b>	<b>13,281.5</b>	<b>35,077.7</b>	<b>30,120.9</b>	<b>-4,956.8</b>	<b>-14.1</b>
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>3,000.6</b>	<b>-14,038.3</b>	<b>-9,527.3</b>	<b>4,511.0</b>	<b>-32.1</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>13,281.5</b>	<b>35,077.7</b>	<b>30,120.9</b>	<b>-4,956.8</b>	<b>-14.1</b>
<b>DEUDA INTERNA NETA</b>	<b>14,607.2</b>	<b>29,254.6</b>	<b>29,284.4</b>	<b>29.8</b>	<b>0.1</b>
1. Negociación	14,630.6	30,047.9	29,284.4	-763.5	-2.5
2. Amortizaciones	23.4	793.3	0.0	-793.3	-100.0
<b>DEUDA EXTERNA NETA</b>	<b>-2,354.0</b>	<b>2,443.1</b>	<b>-729.2</b>	<b>-3,172.3</b>	<b>-129.8</b>
1. Desembolsos	625.3	5,744.1	3,363.3	-2,380.8	-41.4
2. Amortizaciones	2,979.3	3,301.0	4,092.5	791.5	24.0
<b>VARIACIÓN DE CAJA</b>	<b>1,028.3</b>	<b>3,380.0</b>	<b>1,565.7</b>	<b>-1,814.3</b>	<b>-53.7</b>
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>82,839.0</b>	<b>107,760.7</b>	<b>99,700.0</b>	<b>-8,060.7</b>	<b>-7.5</b>

## B. Presupuesto de Gastos

Como se comentó, los gastos totales contemplados en el proyecto de presupuesto ascenderían a Q95,607.5 millones, menores en 7.8% a los aprobados para 2020. Estos se compondrían con la suma de los gastos corrientes, los cuales ascenderían a Q75,010.4 millones, y los de capital, Q20,597.1 millones. Cabe indicar que este aumento en los gastos, tomando en consideración el crecimiento de la población (monto del gasto de gobierno por habitante) y descontada la inflación (en términos reales), sería inferior al de 2020<sup>2</sup>.

**Evolución reciente del gasto total per cápita (términos reales)**



Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2021. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

Aunque el gasto seguirá siendo significativo, el presupuesto indica un cambio en las prioridades de las políticas públicas en medio de la pandemia. Los ministerios de salud y educación, así como de comunicaciones (donde se presupuestan la mayoría de las inversiones en infraestructura, incluyendo el mantenimiento de carreteras) recibirán un impulso significativo, incluso en comparación con el presupuesto ampliado de emergencia en 2020. El Ministerio de Desarrollo Social, que estuvo a cargo de las transferencias directas de efectivo a las familias durante el inicio de la crisis, ve reducido su gasto presupuestado para 2021 hacia sus niveles pre-pandémicos. Las inversiones en educación y salud tendrán como objetivo fortalecer sus respectivos sectores en el contexto de Covid-19, por ejemplo, expandiendo las capacidades de aprendizaje virtual y la capacidad hospitalaria. Además de estos aumentos en el gasto, el gobierno tiene la intención de impulsar la recuperación

<sup>2</sup> Es importante tener en cuenta que el gasto de 2020 ha estado influenciado por las erogaciones extraordinarias realizadas por el gobierno para atenuar los efectos de la pandemia.

económica a través de un paquete de reactivación de proyectos de infraestructura de uso intensivo de mano de obra por Q4.56 mil millones, como carreteras y proyectos de vivienda rural.

Se observa una marcada reducción de los gastos de funcionamiento, respecto a 2020, de 12.8% y una disminución, aunque menor, del gasto de inversión de 2.1%, mientras el endeudamiento público aumentaría 11.1%. La disminución relativa, especialmente en los gastos de funcionamiento, se explica por los altos niveles de gasto realizados en 2020 derivados de la pandemia y no por un esfuerzo por reducir el presupuesto.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS  
POR TIPO DE GASTO  
AÑOS: 2020 - 2021  
- Millones de quetzales -**

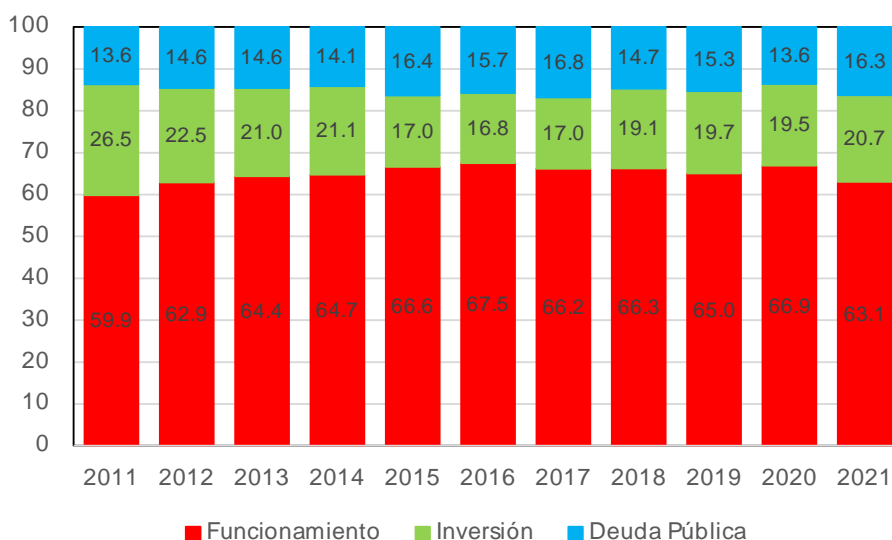
Descripción	Aprobado		Proyecto		Variaciones	
	2020	%	2021	%	Absoluta	Relativa
<b>T O T A L</b>	<b><u>107,760.7</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>99,700.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>-8,060.7</u></b>	<b><u>-7.5</u></b>
Gastos de funcionamiento	72,107.0	66.9	62,875.6	63.1	-9,231.4	-12.8
Inversión	21,042.8	19.5	20,597.1	20.7	-445.7	-2.1
Deuda pública	14,610.9	13.6	16,227.3	16.3	1,616.4	11.1

De 2011 a 2016 los gastos de funcionamiento como proporción del presupuesto tenían una tendencia creciente; sin embargo, de allí en adelante dicha proporción se ha empezado a reducir, aunque muy levemente, tendencia que también se mantendría en 2021. A cambio de ello, la inversión ha comenzado a subir paulatinamente a partir de 2016. Aunque el incremento en el gasto de inversión para 2021 sería importante, su monto sigue siendo históricamente moderado (sólo alrededor del 0.6% del PIB) y, considerando los históricos precedentes de baja ejecución presupuestaria, es probable que no se materialice toda la inversión presupuestada. En 2015-19 Guatemala ejecutó solo el 58% de su presupuesto de inversión en promedio, según el Ministerio de Finanzas. No obstante, las inversiones brindarán cierto apoyo a una recuperación económica que se prevé frágil y parcial en 2021.

## PRESUPUESTO SEGÚN TIPO DE GASTO

Años 2011 - 2021

- Porcentajes del presupuesto -



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

En los últimos años, en términos reales, los gastos corrientes se han incrementado a un mayor ritmo (21.3% en el período 2013-2019) que los ingresos corrientes (17.5% en el mismo período). Los ingresos tributarios como proporción de los gastos corrientes promediaron un 94% en el período 2013-2019, y equivaldrían al 93.8% en el 2021. Cabe destacar que se propone un déficit corriente en el Proyecto de Presupuesto equivalente al 1.6% del PIB, el que contrasta con el ahorro corriente mínimo del 3% del PIB que se estableció como meta en el Pacto Fiscal<sup>3</sup>.

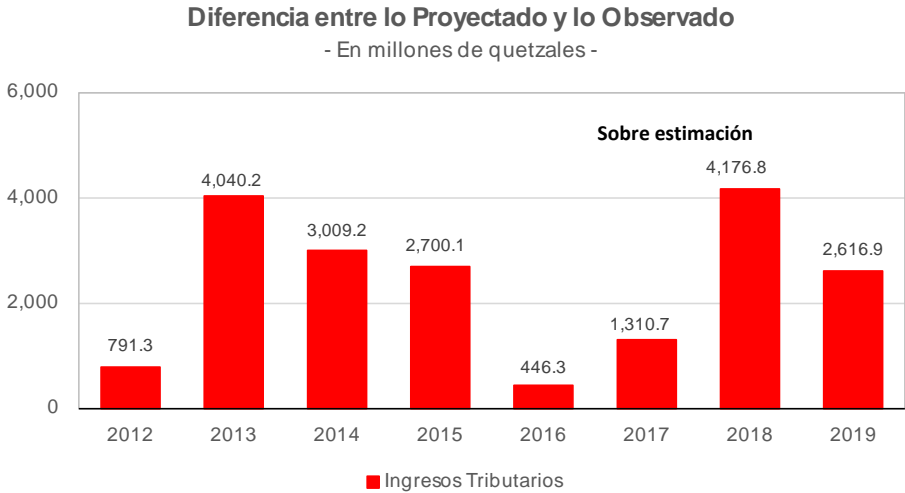
7

### C. Análisis del Presupuesto de Ingresos

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2021 los Q61,426.1 millones (equivalentes al 10% del PIB). De nuevo, se identifica en la estimación de ingresos la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos que provendrían de acciones administrativas. Cabe indicar que para 2021 los recursos incluidos dentro de dicho "bolsón" ascienden a Q1,520.4 millones y, como en años anteriores, se desconoce su fuente y por ello resulta imposible evaluar y determinar la probabilidad de su captación; cabe indicar que dicho rubro aparece identificado como "otros impuestos indirectos". Desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia, se considera indispensable que se explicita de dónde se espera lograr dicho ingreso. En todo caso, **dichos ingresos adicionales, deberían explícitamente formar parte de las metas de recaudación de la SAT.**

<sup>3</sup> Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Guatemala, mayo 2000.

Es importante tomar en cuenta que muy frecuentemente en presupuestos pasados ha habido importantes fallas por las sobreestimaciones de ingresos que se presentan<sup>4</sup>, tal como se evidencia en la gráfica siguiente, donde se muestran las considerables diferencias entre los datos estimados y los observados en los últimos ocho años. En el caso de los ingresos tributarios, las diferencias entre lo observado y lo estimado en los presupuestos son significativas entre 2013 y 2015, pero en el caso de 2016 y 2017 dichas diferencias se reducen, debido a ingresos tributarios extraordinarios resultantes de gestiones judiciales y administrativas por parte de la SAT que tuvieron efectos importantes; sin embargo, estas no son de carácter recurrente por lo que, al no obtenerse dichos ingresos en 2018 y 2019 (aun cuando se presupuestó un “bolsón” de recaudación proveniente de un esfuerzo administrativo), la brecha de estimaciones para esos años se volvió a ampliar<sup>5</sup>. En el caso de 2020 es importante señalar que gran parte de la diferencia de la estimación estaría relacionada con la caída de ingresos derivada de la crisis del Covid-19.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINFIN.

Cabe indicar que la estructura de los ingresos tributarios no difiere de la de los últimos años: para 2021 los impuestos directos equivaldrían al 35.7% de la recaudación bruta, mientras que los indirectos suman el restante 64.3%.

<sup>4</sup> De hecho, el Fondo Monetario Internacional -FMI- (2017), al aplicar su Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, le otorgó a la SAT una baja calificación en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios. “Fondo Monetario Internacional. Guatemala: Informe de Evaluación del Desempeño -TADAT-. Departamento de Finanzas Públicas. Diciembre 2017”.

<sup>5</sup> Los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial y penal la brecha en 2016 habría sido de Q2,614.6 millones. En el ejercicio fiscal 2017 la brecha reportada por la SAT fue de Q1,286.0 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. En 2018, según la SAT, los recursos extraordinarios serían de Q600 millones; sin embargo, a la luz de los resultados, tanto en 2018 como en 2019 ya no se generaron ingresos importantes por esta vía.



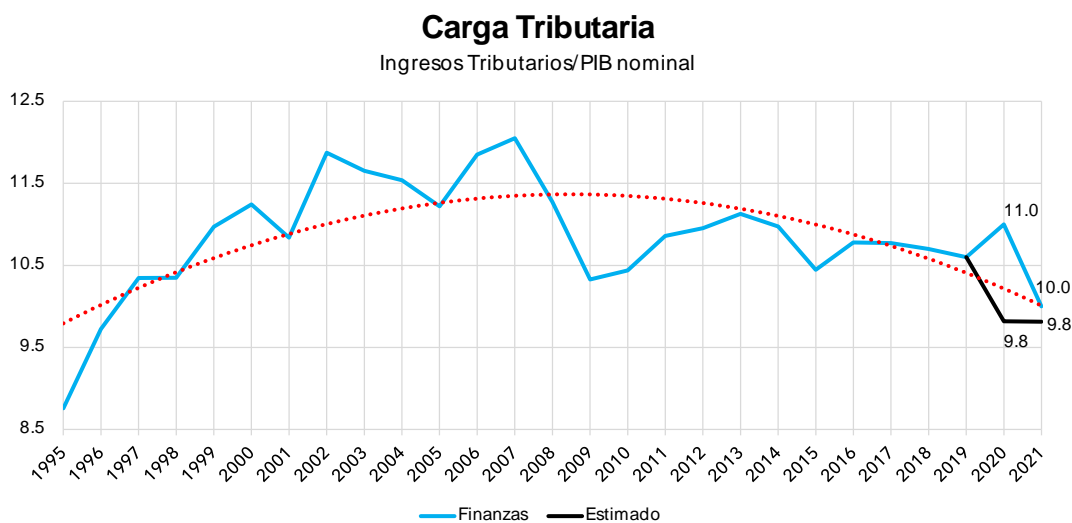
**Ingresos Tributarios en el Proyecto de Presupuesto 2021**  
(En millones que quetzales y porcentaje sobre la recaudación total)

	Valor	Porcentaje
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b><u>61,426.1</u></b>	<b><u>100.0%</u></b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b><u>21,900.7</u></b>	<b><u>35.7%</u></b>
Impuesto Sobre la Renta	16,882.2	27.5%
Impuesto de Solidaridad	4,985.3	8.1%
Impuesto sobre el Patrimonio y otros	33.2	0.1%
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b><u>39,525.4</u></b>	<b><u>64.3%</u></b>
Impuesto al Valor Agregado	28,822.8	46.9%
<i>Sobre bienes y servicios</i>	14,678.1	23.9%
<i>Sobre importaciones</i>	14,144.7	23.0%
Sobre productos industriales y primarios	4,181.9	6.8%
Impuestos a las importaciones	2,564.8	4.2%
Impuesto sobre circulación de vehículos	1,825.8	3.0%
Impuestos internos sobre servicios	417.6	0.7%
Impuesto fiscal por salida del país	192.1	0.3%
Otros impuestos indirectos	1,520.4	2.5%

En lo que respecta a los impuestos directos, la mayor fuente de ingresos proviene del Impuesto Sobre la Renta -ISR-, de lo cual resalta el hecho de que la mayor parte de estos ingresos corresponde a lo pagado por las empresas. En cuanto a los impuestos indirectos, la principal fuente de recursos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que representa el 72.9% de este rubro, la mitad del cual sería el aplicado sobre importaciones. Esta estructura permite comprender la fuerte dependencia que los ingresos tributarios tienen del comercio exterior ante variaciones en el precio de los *commodities*, el comportamiento del tipo de cambio y el efecto del contrabando.

Cabe indicar que la carga tributaria, después de haber alcanzado un máximo de 12.1% del PIB en 2007, ha venido mostrando una tendencia decreciente. De hecho, para 2020 se consigna en el proyecto un incremento en dicho indicador; sin embargo, tomando en cuenta los datos observados se estima que, lejos de crecer, la carga tributaria se estaría reduciendo nuevamente. Según el presupuesto en estudio, para 2021 el indicador se estaría estimando en 10.0%. No obstante, para efectos de un cálculo más realista de los ingresos para 2021, como se verá más adelante, **se estima que la carga tributaria para 2021 se reduciría a 9.8%**<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Al monto de recaudación de 2020 según el cierre que esperaría la SAT de Q 57,107.9 millones, se le adicionó el crecimiento nominal que se espera en la economía (que según el Banguat sería del orden de 5.6%) dando como resultado un nivel de ingresos más realista del orden de Q 60,305.9 millones.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN, del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y estimaciones propias.

Si bien es cierto que por el lado administrativo en años previos se realizaron esfuerzos por parte de la SAT para fortalecer la administración tributaria, también lo es que resulta necesario realizar un esfuerzo más integral que viabilice la consolidación de las finanzas públicas, incluyendo la transparencia y eficiencia del gasto público, tomando en cuenta que los elevados déficits fiscales previstos para 2020 y 2021 demandarán esfuerzos para lograr un diálogo fiscal integral que permita recobrar la disciplina fiscal. En particular, la SAT deberá continuar fortaleciendo su gobernanza y su gestión, principalmente en aspectos de gestión aduanal, capacidad informática, recursos humanos y gestión de riesgos. En ese sentido, es importante reiterar la necesidad de tomar en consideración el listado de debilidades que para Guatemala identificó el Fondo Monetario Internacional en el documento “Informe de Evaluación del Desempeño”<sup>7</sup> y sobre los cuales debe trabajarse a nivel de la administración tributaria.

## D. Determinación de un Techo Presupuestario Razonable

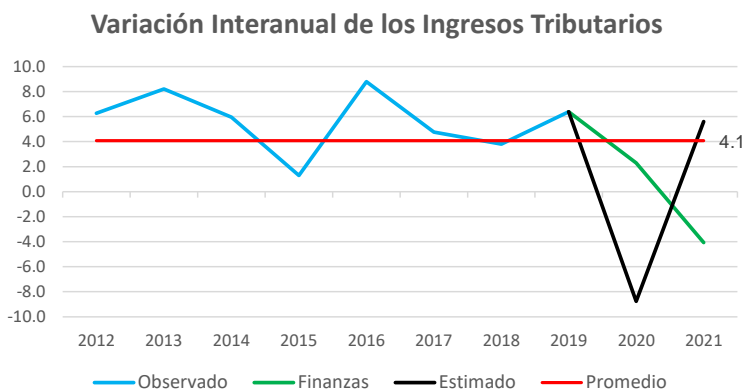
### 1. Necesidad de corregir los ingresos sobreestimados

Para determinar un techo presupuestario razonable, el primer aspecto a identificar es la viabilidad y coherencia de los ingresos tributarios presupuestados, que es la fuente de recursos más importante para financiar el presupuesto del estado. Si bien, como se indicó, las metas de recaudación utilizadas para el análisis presupuestario han sido sobreestimadas recurrentemente en años recientes<sup>8</sup>, la recaudación observada sigue mostrando crecimientos oscilantes, con un promedio de 5.7% de 2012 a 2019; no obstante, ante la caída abrupta de los ingresos en 2020, dicho promedio caería a 4.1%, ya que para 2020 la

<sup>7</sup> Fondo Monetario Internacional (2017).

<sup>8</sup> Para 2018 la sobreestimación alcanzó casi Q4,200 millones y en 2019 los Q2,600 millones.

tasa de crecimiento caería cerca del 8.8%, mientras que para 2021 se esperaría -de la mano de la recuperación de la actividad económica- un rebote en el crecimiento de 5.6% respecto a 2020.



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN, del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y estimaciones propias.

En ese sentido para un cálculo más realista de los ingresos tributarios de 2021, tal como se presenta en el siguiente cuadro, en una primera instancia se tomó la recaudación de cierre para 2020 esperada por SAT, en función del comportamiento que los mismos tienen a la fecha, según la cual los ingresos tributarios ascenderían a Q57,107.9 millones (en el proyecto se estiman Q64,027.7, lo que implicaría una sobreestimación de más del 12%). Para 2021, se estimaría que los mismos deberían de estar creciendo en el orden de un 5.6%, equivalente a la estimación media que tiene el Banguat para el crecimiento del PIB nominal. Por tanto, se considera que una cifra razonable de ingresos tributarios para 2021 sería del orden de Q60,305.9 millones.

### Estimaciones de Ingresos Tributarios

Millones de quetzales

Año	Recaudación		Variación	
	Revisada	Presupuesto	Absoluta	Relativa
2019	62,593.6	62,593.6		
2020	57,107.9	64,027.7	6,919.8	12.1%
2021	60,305.9	61,426.1	1,120.2	1.9%
Variación %	5.6%	-4.1%		

Supuestos de la recaudación revisada:

1. La recaudación de 2020 es la estimada por SAT en julio de 2020.
2. Para 2021 se tomó la recaudación estimada por SAT para 2020 y se le adicionó un crecimiento de 5.6% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal medio estimado por Banguat para 2021 y que considera el efecto rebote que se esperaría luego de la abrupta caída en 2020.

## **2. Un mayor déficit (y gasto en apoyo a la reactivación económica) se justifica si, y solo si, el gasto se orienta a una mayor inversión**

Para 2021 el proyecto de presupuesto consigna un techo presupuestario de Q99,700 millones y un déficit fiscal equivalente a un 4.9% del PIB, el cual, si bien podría ser financiado (especialmente con emisión de bonos y uso de caja), sobrepasa con creces el nivel de déficit que expertos internacionales han señalado como sostenible para Guatemala<sup>9</sup>, además de que representa un incremento continuado en el saldo de la deuda pública que lo hace sobrepasar los niveles críticos de relación de deuda respecto a ingresos tributarios.

En descargo de lo anterior, es importante señalar que en el marco de la pandemia de Covid-19, el Estado se ve compelido a seguir apoyando la reactivación económica, en un marco de menores ingresos tributarios, por lo que se justificaría un mayor nivel de gasto (especialmente de inversión) y, por ende, un déficit fiscal mayor a los que se venían observando previo a la pandemia. Lo que es importante es que se tenga una claridad de la necesidad de ir corrigiendo estos desequilibrios fiscales en el tiempo a fin de retornar a niveles que sean sostenibles.

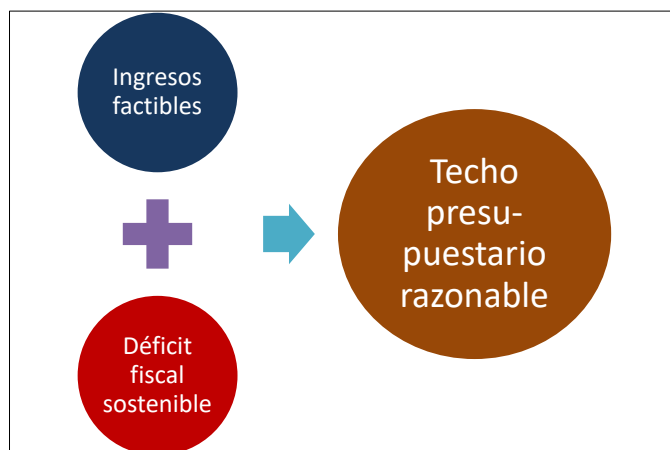
Cabe recordar al respecto las recomendaciones del FMI en el sentido de que un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse en un contexto de presiones de carácter estructural o social, como las actuales, siempre que el incremento del déficit se deba, única y exclusivamente, a un mayor nivel de inversión relacionada con el objetivo de mitigar los efectos de la pandemia y que en ningún caso se destine a gastos de funcionamiento u otro tipo de gasto no relacionadas con la crisis sanitaria y económica.

## **3. Cálculo de un techo presupuestario razonable**

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

---

<sup>9</sup> En efecto, el Fondo Monetario Internacional -FMI-, en su reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2016, señaló que el déficit fiscal de Guatemala debería proyectarse hacia el mediano plazo en un nivel cercano al 1.5% del PIB, aunque este debería ser aún más bajo. Asimismo, consideró que una relajación fiscal que lleve dicho déficit a niveles de un 2% únicamente podría justificarse para mantener la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción. En todo caso este debería ser un incremento temporal, mientras se logra una consolidación de las finanzas públicas. IMF: Guatemala 2016 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report. Agosto de 2016.



El déficit fiscal del proyecto de presupuesto asciende a 4.9% del PIB, el cual se considera muy alto respecto de los registrados previo a la crisis del Covid-19 y al 2% que podría considerarse como aceptable en términos de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, a efecto de estimar un techo presupuestario razonable, primeramente se ajustaron los ingresos de la forma ya explicada, hasta un nuevo nivel de ingresos fiscales de Q60,305.9 millones.

Por otro lado, cuando al techo del proyecto de presupuesto se le deducen los recursos contemplados para apoyar la reactivación económica, se obtiene un déficit “subyacente” que alcanzaría un 4.3% del PIB. Lo anterior evidencia claramente que no es la reactivación económica la que ocasiona un déficit fiscal tan elevado, sino que este es resultado de incorporar gastos (en un marco de ingreso bajos) que no tienen relación directa con el apoyo a dicha reactivación. De hecho, el impacto de la reactivación económica, según el proyecto de presupuesto, sería solo de 0.7% del PIB.

**Efecto en el Déficit Fiscal**  
En millones de Q y % en términos de PIB

	Valor	% PIB
<b>Proyecto de Presupuesto</b>	<b>30,120.9</b>	<b>4.9</b>
(+) Efecto ajuste de ingresos	1,120.2	0.2
<b>Déficit ajustado</b>	<b>31,241.1</b>	<b>5.1</b>
(-) Reactivación Económica	4,560.8	0.7
<b>Déficit subyacente</b>	<b>26,680.3</b>	<b>4.3</b>
<b>Déficit recomendado</b>	<b>12,289.5</b>	<b>2.0</b>
(+) Reactivación Económica	4,560.8	0.7
<b>Déficit recomendado con reactivación</b>	<b>16,850.3</b>	<b>2.7</b>
<b>Déficit realista con reactivación</b>	<b>24,579.1</b>	<b>4.0</b>
(-) Proyecto de presupuesto	30,120.9	4.9
<b>Diferencia</b>	<b>5,541.8</b>	<b>0.9</b>

En ese sentido, para poder alcanzar el déficit fiscal recomendable de un 2.7% del PIB (2.0% sugerido más 0.7% de reactivación económica), debería ajustarse a la baja el techo

presupuestario de gastos a un nivel del orden de los Q85,309.2 millones, en lugar de los Q99,700 millones del proyecto.

#### MODIFICACIONES SUGERIDAS AL TECHO PRESUPUESTARIO

En millones de quetzales

	Proyecto Presupuesto (1)	Ajuste en Ingresos (2)	Proyecto Sin Reactivación (3)	Máximo Recomendado (4)	Escenario Ideal <sup>1/</sup> (5)	Modificaciones Sugeridas (6)	Diferencia (6-1)
<b>Total de Ingresos</b>	<b>65,486.6</b>	<b>64,366.4</b>	<b>64,366.4</b>	<b>64,366.4</b>	<b>64,366.4</b>	<b>64,366.4</b>	<b>-1,120.2</b>
Ingresos tributarios	61,426.1	60,305.9	60,305.9	60,305.9	60,305.9	60,305.9	-1,120.2
Otros ingresos	4,060.5	4,060.5	4,060.5	4,060.5	4,060.5	4,060.5	0.0
<b>Total Financiamiento Bruto</b>	<b>34,213.4</b>	<b>35,333.6</b>	<b>30,772.8</b>	<b>16,382.0</b>	<b>20,942.8</b>	<b>28,671.6</b>	<b>-5,541.8</b>
Déficit presupuestario	30,120.9	31,241.1	26,680.3	12,289.5	16,850.3	24,579.1	-5,541.8
Amortización de deuda	4,092.5	4,092.5	4,092.5	4,092.5	4,092.5	4,092.5	0.0
<b>TECHO PRESUPUESTARIO</b>	<b>99,700.0</b>	<b>99,700.0</b>	<b>95,139.2</b>	<b>80,748.4</b>	<b>85,309.2</b>	<b>93,038.0</b>	<b>-6,662.0</b>
<b>Déficit fiscal como % del PIB</b>	<b>4.9%</b>	<b>5.1%</b>	<b>4.3%</b>	<b>2.0%</b>	<b>2.7%</b>	<b>4.0%</b>	<b>-0.9%</b>

<sup>1/</sup> Incluye el Techo Máximo Recomendado MAS reactivación económica y social (Q4,560.8 millones).

Esa considerable reducción del techo correspondería a un escenario ideal, en el cual, al alcanzar un déficit fiscal de 2.7% para 2021 se estaría corrigiendo el desvío que esta variable tendría respecto de los niveles congruentes con la consecución de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Sin embargo, dado el entorno actual y tomando en consideración también las rigideces del presupuesto que no permiten con facilidad hacer ajustes abruptos en su estructura, se considera más viable plantear un escenario más realista.

En ese sentido, partiendo de un déficit fiscal esperado de 6.0% en 2020, se considera que este debería irse reduciendo gradualmente, a manera que en 2023 recobre el nivel aproximado de 2% del PIB que se recomienda alcanzar. **Por tanto, en ese contexto, se sugiere que el déficit fiscal para 2021 sea como máximo del orden del 4% de PIB. Entonces, para su consecución y en arreglo a la obtención de ingresos más realistas, en función de la expectativa de reactivación económica que comenzaría en 2021, se recomienda que el techo presupuestario se reduzca en unos Q6,662.0 millones, quedando el mismo en un nivel de Q93,038.0 millones.**

## E. Reactivación Económica y Social

Tras la implementación de las políticas públicas que decidió el gobierno durante el presente año para mitigar las consecuencias de la pandemia, resulta comprensible que el gobierno se sienta compelido a seguir tomando acciones para apoyar el proceso de recuperación y reactivación de la economía. En ese sentido, en el proyecto de presupuesto se contempla una serie de acciones incluidas en un apartado específico de reactivación económica y social, que pretenden dar un impulso para retomar la senda de crecimiento económico.

En ese sentido, además de los recursos que normalmente se destinan para el funcionamiento del Estado, para 2021 se incluyen recursos extraordinarios por un valor de Q4,560.8 millones, de los cuales Q3,692.8 millones (81%) serían para la realización de proyectos de inversión en distintas carteras (por cierto, cifra inferior a los Q3,892.4 millones que se proponen de incremento a la masa salarial en 2021). Los recursos destinados para reactivación económica se asignan como se presenta a continuación:

**Reactivación Económica y Social**

- En millones de quetzales -

Ministerio	Valor	%
<b>TOTAL</b>	<b>4,560.8</b>	<b>100.0</b>
<b>Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda</b>	<b>2,882.0</b>	<b>63.2</b>
Anillo Regional C-50	1,580.0	34.6
Transversal del Sur	600.0	13.2
Ruta Express Metropolitana	112.0	2.5
Construcción del puente Belice II	190.0	4.2
Muelle del Puerto El Arenal	400.0	8.8
<b>Educación</b>	<b>120.0</b>	<b>2.6</b>
Tecnología en el Aula	30.0	0.7
Mantenimiento de centros educativos	90.0	2.0
<b>Salud Pública y Asistencia Social</b>	<b>200.0</b>	<b>4.4</b>
Construcción Hospital de Coatepeque	100.0	2.2
Construcción Hospital de Amatitlán	100.0	2.2
<b>Economía</b>	<b>28.0</b>	<b>0.6</b>
Capacitaciones y becas	10.0	0.2
Digitalización de servicios	4.0	0.1
Fortalecimiento sedes regionales	14.0	0.3
<b>Agricultura, Ganadería y Alimentación</b>	<b>395.0</b>	<b>8.7</b>
Establecimiento de sistemas de riego	150.0	3.3
Construcción estructuras conservación de suelos	50.0	1.1
Construcción de centros regionales de acopio	25.0	0.5
Sistema nacional de seguro agropecuario	65.0	1.4
Fondo de Garantía	50.0	1.1
Sistema de reservas estratégicas de alimentos	25.0	0.5
Proyecto agrosilvopastoril	30.0	0.7
<b>Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro</b>	<b>435.8</b>	<b>9.6</b>
Inde	235.8	5.2
FHA	200.0	4.4
<b>Desarrollo Social</b>	<b>500.0</b>	<b>11.0</b>
Gran Cruzada por la Nutrición	200.0	4.4
Transferencias para salud y educación	300.0	6.6

Cabe señalar que **con la información incluida en el proyecto de presupuesto es imposible realizar una evaluación de la efectividad o conveniencia de las políticas propuestas para la reactivación económica**, ya que los proyectos propuestos no se acompañan de los respectivos estudios de rentabilidad social que permitan garantizar que estos efectivamente son los más prioritarios para el país.

Sí es posible, sin embargo, apreciar que el proyecto de presupuesto señala un cambio en las prioridades de las políticas públicas en medio de la pandemia. Los ministerios de salud y educación, así como de comunicaciones (donde se presupuestan la mayoría de las inversiones en infraestructura, incluyendo el mantenimiento de carreteras) recibirán fondos significativos, incluso en comparación con el presupuesto ampliado de emergencia en 2020. En cambio, el Ministerio de Desarrollo Social, que estuvo a cargo de las transferencias directas de efectivo a las familias durante el inicio de la crisis, ve reducido su gasto presupuestado para 2021. Resulta, pues, evidente que el gobierno tiene la intención de impulsar la recuperación económica a través de un paquete de reactivación de proyectos de infraestructura de uso intensivo de mano de obra por Q4.56 mil millones, como carreteras y proyectos de vivienda rural

Ese tipo de proyectos son necesarios y abarcan sectores muy importantes, que permitirían la creación de nuevas fuentes de empleo y contribuirían a mejorar la competitividad del país. Sin embargo, es importante que, para garantizar que su implementación tenga efectos positivos, se actúe contundentemente en algunos aspectos clave.

### 1. Necesidad de blindar el presupuesto de reactivación

Dado que los elevados déficits fiscales esperados para 2020 y 2021, que representan un grave riesgo para la estabilidad fiscal del país, sería sano asegurar que los recursos extraordinarios destinados para reactivación económica en 2021 se blinden, a manera de evitar que los mismos se desperdicien en gasto corriente o en programas demostradamente fracasados y opacos, por lo que se considera que tales recursos deben ser invertidos estratégicamente con visión de largo plazo.

De la misma manera, es importante que a la ejecución de los rubros extraordinarios dedicados a la reactivación económica pueda dársele seguimiento mediante una plataforma en la cual, día a día, se pueda evidenciar la ejecución de estos.

Una posible figura para blindar la ejecución de dichos rubros presupuestarios podría ser la de la creación de **vehículos financieros de propósito especial enfocados a esos gastos prioritarios, los cuales podrían tomar la forma de fideicomisos, con una gobernanza interna sólida y efectiva, destinados a:**

- a. Salud, para financiar inversión en salud y re-estructurar el Sistema Nacional de Salud;
- b. Nutrición, para financiar el combate a la desnutrición y coordinar las entidades y políticas del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN-;
- c. Infraestructura, para financiar los proyectos de infraestructura vial identificados y para constituir el capital semilla de la institucionalidad que se crearía con la Ley General de Infraestructura Vial; y,
- d. Generación de empleos, para hacer fluir (mediante fondos de garantía) la liquidez existente de los intermediarios a los proyectos empresariales generadores de empleo.

En línea con lo anterior, y con el fin de blindar los recursos presupuestarios para para la reactivación económica en 2021, se considera conveniente complementar la disposición contenida en el artículo 97 del Proyecto de Presupuesto con la siguiente disposición que desarrolla el artículo treinta y dos de la Ley Orgánica del Presupuesto, de la siguiente manera:

**“Artículo XX. Modificaciones y transferencias presupuestarias de los recursos para la reactivación económica y social.** Las transferencias y modificaciones presupuestarias de los recursos para la reactivación económica y social, y la



atención de la pandemia COVID-19 se regirán por el artículo treinta y dos de la Ley Orgánica del Presupuesto y por las siguientes disposiciones:

- i. Cuando el traslado sea de una institución a otra, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas Públicas, se deberá contar con la aprobación del Congreso de la República.
- ii. Cuando se transfieran asignaciones de un programa o categoría equivalente a otro, o entre proyectos de inversión de un mismo o diferente programa o sub programa, se deberá contar con la aprobación del Congreso de la República.

Se considera que son parte de la reactivación económica y social y la atención de la pandemia las siguientes asignaciones presupuestarias:

1. Asignación a infraestructura del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para desarrollar proyectos enmarcados en la reactivación económica del país, entre los que se incluye pero no limita a:
  - a. Anillo Regional C-50;
  - b. Transversal del Sur;
  - c. Ruta Express Metropolitana;
  - d. Construcción del Puente Belice II; y
  - e. Muelle del Puerto El Arenal
2. Tecnología para el aula y mantenimiento a infraestructura educativa del Ministerio de Educación, lo cual incluye pero no se limita a:
  - a. La implementación de tecnología en el aula y entornos virtuales para el aprendizaje; y
  - b. El mantenimiento de centros educativos.
3. La construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
4. El fortalecimiento de servicios para competitividad del Ministerio de Economía para realizar capacitaciones y entrega de becas, el fortalecimiento de las sedes regionales departamentales y la digitalización de servicios a usuarios de MINECO.
5. El apoyo a la agricultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación para la implementación de sistemas de riego, creación de estructuras de conservación de suelos, construcción de centros regionales de acopio, el Sistema Nacional de Seguro Agropecuario, Sistema Nacional de Reservas Estratégicas de Alimentos, Proyecto de Agrosilvipastoril y capitalización del Fondo de Garantía.

6. El aporte al Instituto Nacional de Electrificación -INDE- para la Construcción de la Subestación Eléctrica Melendrez II y obras aledañas y la subestación eléctrica San José II y obras aledañas
7. La asignación para la Gran Cruzada por la Nutrición del Ministerio de Desarrollo Social y la asignación para salud y educación.
8. Asignación de vacunas para COVID-19.

Otras asignaciones que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas.”

## 2. Acciones complementarias para la reactivación económica

La reactivación económica debe descansar fundamentalmente en el sector privado y no en el gasto gubernamental. En ese sentido, el Estado debe coadyuvar a que los mercados sean ágiles y flexibles, por lo que debe ser un facilitador de negocios creadores de empleos formales, en vez de ser un obstáculo para que estos florezcan. Lo anterior implica que, complementariamente al presupuesto, se deben tomar acciones de política que permitan (i) reducir los trámites administrativos y digitalizar los servicios públicos, induciendo a la modernización del gobierno; (ii) invertir en la capacitación de la fuerza laboral hacia las nuevas tecnologías que dominarán el mercado de trabajo; (iii) flexibilizar el mercado laboral, aprobando una ley de tiempo parcial y fomentado la creación de un seguro de desempleo; (iv) modernizar los sistemas de pagos, al adoptar nuevas tecnologías de pagos digitales y profundizando en la inclusión financiera; y, (v) viabilizar las inversiones, al regular las consultas comunitarias y brindando estabilidad jurídica para las inversiones.

Adicionalmente, y no menos importante, se deben tomar medidas relativas al **fortalecimiento institucional**, a fin de lograr el clima de paz social y de gobernabilidad necesarios para la adopción de nuevas tecnologías, promover la inversión en personas y en infraestructura, así como lograr la certeza jurídica para un buen clima de negocios. Solo fortaleciendo las principales instituciones será posible aumentar la efectividad del gobierno y establecer permanentemente un clima favorable para la inversión. Para el efecto debe iniciarse la reforma de las principales instituciones del Estado, lo cual no es fácil ni da resultados inmediatos, pero son imprescindibles ya que sin ellas ninguna otra política pública tendrá largo aliento. Las principales instituciones que deben fortalecerse son (i) servicio civil; (ii) sector justicia; (iii) sistema electoral; (iv) sistema estadístico; (v) contraloría de cuentas; y, (vi) seguridad social.

## F. Conveniencia de aprobar un Presupuesto del Estado para 2021

Cabe recordar que el proyecto de presupuesto correspondiente a 2020 presentado por el ejecutivo para aprobación del Congreso no fue aprobado por el legislativo en el plazo que manda la Constitución Política de la República y, por tal razón, para este año tuvo que mantenerse vigente el presupuesto de 2019, con los consabidos problemas que esto

acarrea, toda vez que el presupuesto se basa en programas y planes específicos para un período determinado y, al mantenerse el presupuesto anterior, se debe realizar una serie de ajustes que dificultan la eficacia de su ejecución y obstaculizan su transparencia. Asimismo, se dificulta compaginar los gastos programados con una realidad distinta en términos de ingresos y de financiamiento, que es lo que sucede cuando se debe utilizar un instrumento fiscal que no cumple con las condiciones para el momento en que debe ejecutarse.

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

Tomando en consideración la coyuntura crítica que vive el país, ahora más que nunca **se considera conveniente que el Organismo Legislativo apruebe el presupuesto para 2021, luego de haber efectuado al proyecto presentado por el Ejecutivo los ajustes y correcciones (incluyendo la reducción del techo presupuestario) que impidan que déficit fiscal exceda los niveles congruentes con el mantenimiento en el mediano plazo de la sostenibilidad fiscal y que aseguren contar con normas orientadas hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la medición del impacto de las políticas públicas.**

---

19

Otro riesgo, no menos grave, de que no se lograra aprobar un presupuesto para 2021 es que se mantendría para ese año un presupuesto extraordinariamente elevado, debido a que el presupuesto de 2020 (que en tal caso se repetiría para 2021) está anormalmente influenciado por los gastos extraordinarios que se tuvieron que efectuar, especialmente en salud y en atención a personas y empresas, como respuesta a los efectos de la pandemia. Si tal cosa ocurriera, el deterioro de los indicadores fiscales podría traducirse en un deterioro de la (hasta ahora muy buena) reputación macroeconómica del país y afectar con ello su calificación crediticia (y, con ello, el acceso al crédito en los mercados internacionales).

### **III. EL DÉFICIT FISCAL COMO VARIABLE CLAVE Y SU FINANCIAMIENTO**

#### **A. Financiamiento del déficit**

Según el proyecto de presupuesto, el déficit fiscal previsto -del orden de los Q 30,120.9 millones- se cubriría principalmente con financiamiento interno neto por Q30,850.1 millones, de los cuales, Q29,284.4 millones corresponderían a endeudamiento interno (se

contemplan únicamente negociaciones de bonos por dicho monto, ya que no se proyecta realizar amortizaciones de deuda bonificada) y a uso de caja por Q 1,565.7 millones. Por el lado del Financiamiento Externo Neto, se esperaría una disminución de Q729.2 millones, resultado de desembolsos por Q3,363.3 millones y amortizaciones por Q4,092.5 millones.

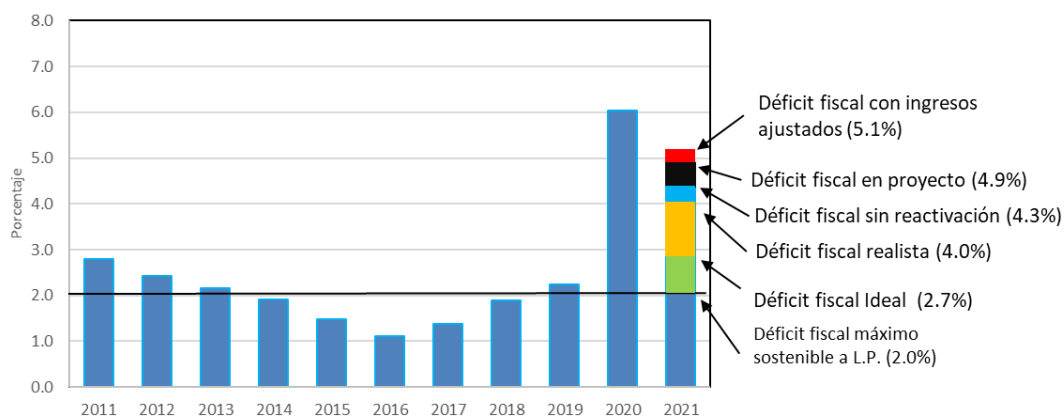
### Financiamiento del Déficit

- En millones de quetzales -

<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>30,120.9</b>
<b>Financiamiento Interno Neto</b>	<b>30,850.1</b>
Endeudamiento Interno Neto	29,284.4
Colocación de Bonos	29,284.4
Amortización de Bonos	0.0
Uso de Caja	1,565.7
<b>Financiamiento Externo Neto</b>	<b>-729.2</b>
Desembolsos	3,363.3
Amortización	4,092.5

Es importante hacer notar que los recursos que se encuentran en la caja también provienen de un proceso de endeudamiento, ya que son resultado de niveles importantes de colocaciones de bonos que el Estado ha realizado; por lo que no se pueden considerar como ahorros presupuestarios derivados de algún superávit fiscal<sup>10</sup>.

**Guatemala: Déficit Fiscal / PIB  
Años 2011 - 2021**



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN, del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y estimaciones propias.

<sup>10</sup> De hecho, en los últimos años, el endeudamiento ha sido la fuente de los recursos que se han acumulado en la caja, luego de que se cubre el déficit fiscal; incluso en años previos, el aumento de los recursos de caja del gobierno ha coincidido con una reducción del déficit fiscal, el que, a su vez, coincide con reducciones en los niveles de inversión, por lo que el incremento de la caja puede verse como una manera de gestión caracterizada por altos niveles de endeudamiento, cuyos recursos no se han trasladado a inversión y, por lo tanto, únicamente se han acumulado en la caja fiscal.

## B. Impacto en la deuda pública

El déficit fiscal implica la necesidad de contar con un financiamiento que incrementa la deuda pública, lo cual, a su vez, implica que cada año aumente el pago de capital y los intereses de dicha deuda. Esto, aunado a que existe un aumento creciente del gasto destinado a funcionamiento, se traduce en que cada año se dificulte asignar recursos para la inversión real directa.

Para el ejercicio fiscal 2021, el aumento de la deuda pública contemplado en el proyecto de presupuesto asciende a Q28,555,2 millones, resultado de un incremento neto de la deuda interna por Q29,284.4 millones y una reducción de la externa por Q729.2 millones. Los recursos derivados de la colocación de Bonos del Tesoro se destinarían de la manera siguiente:

**Bonos del Tesoro: Destino de los Recursos**  
En millones de quetzales

Destino	Monto	%
<b>TOTAL</b>	<b>29,284.4</b>	<b>100.0</b>
Servicio de la Deuda	12,953.9	44.2
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	7,046.5	24.1
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	3,559.0	12.2
Clases Pasivas Civiles del Estado	1,207.0	
INDE	485.8	
USAC	421.4	
INAB (Incentivos Forestales)	357.1	
Fideicomiso al Transporte de la Ciudad de Guatemala	190.0	
Ministerio de Educación	1,411.0	4.8
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,269.0	4.3
Ministerio de Desarrollo Social	1,000.0	3.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	560.0	1.9
Programa del Adulto Mayor	560.0	
Ministerio de Gobernación	538.4	1.8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	519.9	1.8
Ministerio de la Defensa	318.7	1.1
Ministerio de Economía	28.0	0.1
Ministerio de Cultura y Deportes	25.0	0.1
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	25.0	0.1
Secretarías y otras Dependencias	30.0	0.1

Como se indicó, el financiamiento del presupuesto planteado descansa en la colocación de bonos, lo cual entraña el riesgo muy probable de enfrentar condiciones financieras menos favorables (plazos más cortos y tasas de interés más elevadas) y más volátiles que las que suelen obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales. Tomando en cuenta ello, se considera prudente tomar algunas medidas para minimizar tal riesgo: por ejemplo, una proporción del cupo de bonos a ser autorizados podría emitirse en los mercados internacionales (buscando mejores tasas y plazos, aunque, en este caso, debe tomarse en cuenta el riesgo cambiario que ello implique).

Por otra parte, cabe señalar el preocupante hecho de que **parte del financiamiento obtenido con bonos se destinaría a financiar gasto corriente: parte para clases pasivas civiles del Estado, el programa de aporte económico al adulto mayor a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los programas de incentivos forestales, y el**

**Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala**, entre otros, lo cual es técnicamente errado y financieramente insostenible, además de contravenir lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento. De la misma manera, parte de los recursos se destinarán a financiar el pago de servicios de la deuda pública.

El MINFIN estima, para el cierre de 2021, que el saldo de la deuda pública en circulación alcanzará los Q222,971.9 millones, equivalente al 36.3% del PIB. Para el pago de intereses y amortizaciones ese año se proyectan Q16,227.2 millones, Q1,616.3 millones más que en 2020. Cabe indicar que, en esta oportunidad, dentro de las amortizaciones programadas no se incluyen recursos para el pago de las deficiencias netas del Banguat. Al respecto, cabe recordar este pago coadyuvaría al mantenimiento de una política monetaria sin efectos adversos en el mediano plazo, por lo que se recomienda que al aprobar el presupuesto se incluya la cobertura de las deficiencias netas del Banco de Guatemala, lo que implicaría hacer algunos ajustes en el nivel de financiamiento, y que esta partida se deba utilizar única, exclusiva y efectivamente para ese fin, y no para financiar otro tipo de gasto.

#### COMPOSICIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

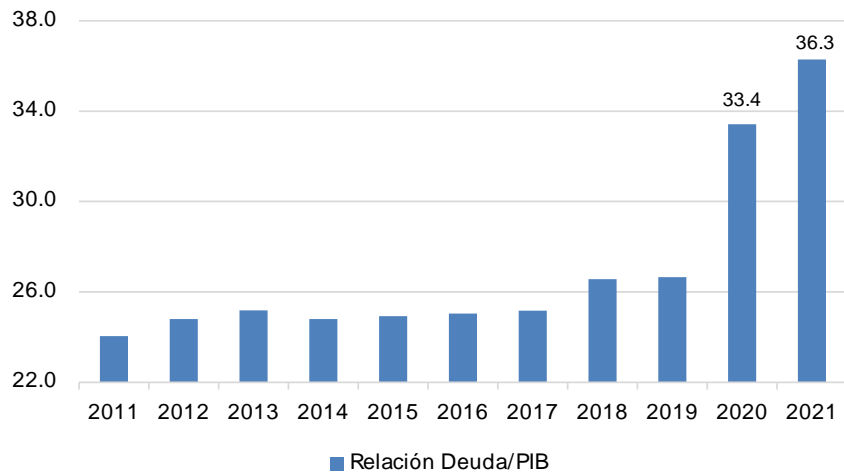
- En millones de quetzales -

Servicio de la Deuda Pública	2020	2021	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización	4,094.3	4,092.5	-1.8	0.0%
Intereses	10,516.6	12,134.7	1,618.1	15.4%
<b>Total servicio de la deuda pública</b>	<b>14,610.9</b>	<b>16,227.2</b>	<b>1,616.3</b>	<b>11.1%</b>
Ingresos tributarios	64,027.7	61,426.1	-2,601.6	-4.1%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	22.8%	26.4%		
<b>Saldo total de la deuda pública</b>	<b>194,416.7</b>	<b>222,971.9</b>	<b>28,555.2</b>	<b>14.7%</b>
PIB	581,664.3	614,477.3	32,813.0	5.6%
Relación deuda pública total / PIB	33.4%	36.3%		

Si bien el porcentaje indicado del total de la deuda pública (36.3% del PIB) es significativamente más bajo que el nivel que presenta el resto de los países de Latinoamérica, el monto de la deuda ha venido aumentando de forma sostenida y en 2020, por las necesidades de financiamiento extraordinario dicho indicador, tuvo un incremento importante.

### Guatemala: Deuda Pública / PIB

Años: 2011 - 2021



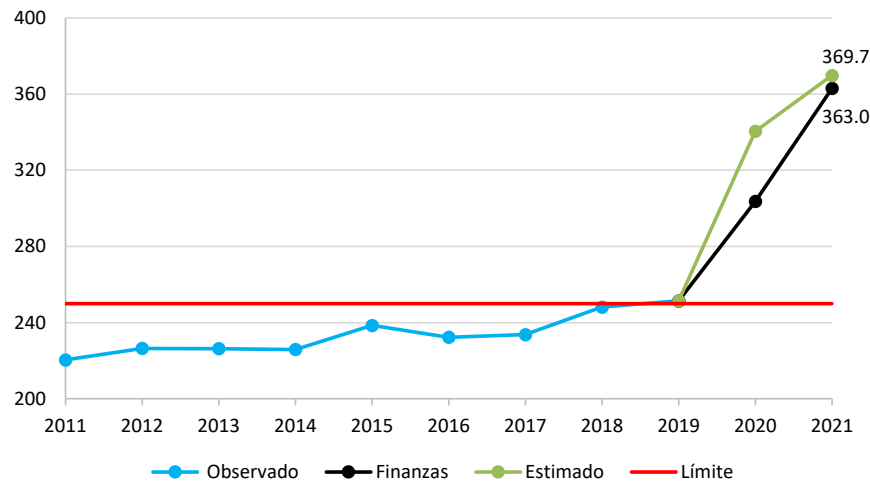
Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El indicador anterior debe tomarse con alguna reserva, ya que en Guatemala (a diferencia de otros países, incluyendo muchos desarrollados) el tamaño del gobierno es pequeño en relación con el de la economía y, en ese sentido, cualquier indicador de carácter fiscal que se mida con respecto al PIB, estará influenciado por dicho aspecto. En ese sentido, para una mejor evaluación de la sostenibilidad fiscal es mejor medir si la carga de la deuda aumenta más rápido que los ingresos tributarios.

De acuerdo con los datos del proyecto de presupuesto de 2021 y tal como se presenta en la gráfica siguiente, **la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representará un 363%, porcentaje que se elevaría a 369.7% si se contempla un ajuste en los ingresos**, lo cual, como podrá observarse, implica un incremento acelerado de dicho indicador que sobrepasa los límites considerados como tolerables (de un 250%) de acuerdo con diversos expertos<sup>11</sup>. **Este es otro motivo de alarma de cara a la calificación de riesgo soberano del país en los mercados financieros internacionales, que aconseja que se retome en el más corto plazo la senda de la sostenibilidad fiscal.**

<sup>11</sup> Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal., Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala., Guatemala., 2012., p. 15., disponible en: [http://www.Minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios\\_fiscales/analisis\\_sostenib\\_junio12.pdf](http://www.Minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf).

### Guatemala: Deuda Total / Ingresos Tributarios Años 2011 - 2021



Fuente: Elaboración a partir de información del MINFIN, del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021 y estimaciones propias.

Sobre el particular, cabe indicar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial crearon, en abril de 2005, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda -MSD- el cual tiene por objeto orientar las decisiones sobre endeudamiento de los países a fin de lograr un equilibrio entre sus necesidades de financiamiento y su capacidad de reembolso actual y futura, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. El MSD consiste, por una parte, en un análisis de la carga de la deuda proyectada para los próximos años y de la vulnerabilidad del país ante perturbaciones externas y políticas, y, por otra parte, en una evaluación del riesgo de problemas de deuda externa en ese período a partir de umbrales indicativos de la carga de la deuda que dependen de la calidad de las políticas y las instituciones del país<sup>12</sup>.

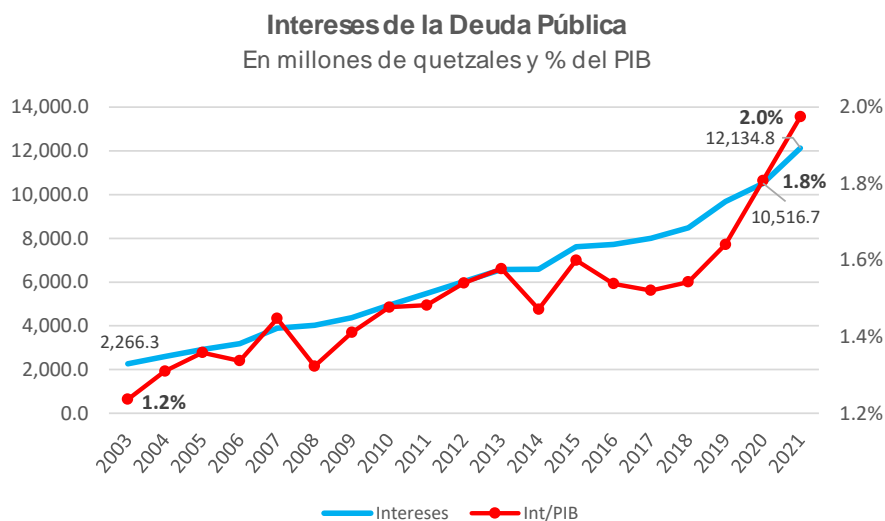
Tanto el FMI como el Banco Mundial alientan a los países a utilizar el MSD o un marco parecido como primer paso para la elaboración de una estrategia de endeudamiento a mediano plazo. A su vez, alientan a los acreedores a tomar en consideración los resultados de las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda a la hora de aprobar sus préstamos. **Tomando en cuenta lo señalado, se recomienda que el Minfin solicite, a los organismos internacionales indicados, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país dentro del marco del MSD para evaluar su sostenibilidad.**

Otro de los aspectos a tomar en consideración es el concerniente al servicio de la deuda pública, ya que con los niveles de endeudamiento público que se están alcanzando la carga de intereses ha aumentado, tal como se observa en la gráfica siguiente. De hecho, solo el pago de intereses presupuestados para 2021 equivaldría a un 2% del PIB (una quinta parte de los ingresos tributarios) y con una tendencia creciente. En otras palabras, comienza a

<sup>12</sup> <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>



materializarse la insostenibilidad fiscal en el drenaje año con año que se comienza a percibir por el pago de los intereses de la cada vez mayor deuda pública.



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

### C. Importancia de retomar pronto la senda de la sostenibilidad fiscal

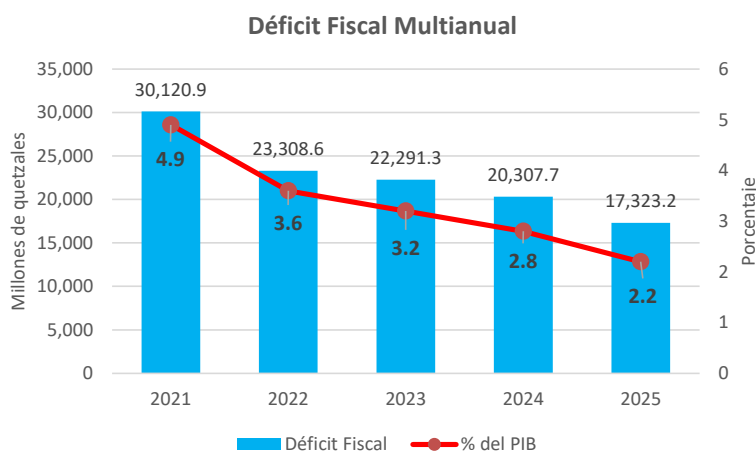
Ante la casi nula capacidad de generar ahorros fiscales -indispensables para ejecutar a una política anticíclica- y la necesidad de morigerar el impacto sanitario, humanitario y económico derivado del Covid-19, el gobierno ha implementado una serie de medidas de estímulo fiscal, transferencias de efectivo a desempleados y apoyo a empresas, entre otros, lo que dará lugar a déficits notablemente más amplios en 2020 y 2021.

El apoyo a la recuperación con herramientas fiscales, que ocasiona niveles de deuda pública cada vez más elevados, requiere de una delicada gestión fiscal. Como se señaló, se estima que los coeficientes de deuda pública para 2020 estarán cercanos al 33.4% del PIB. Aunque para 2021, en la medida en que la economía se recupere y se necesite un menor apoyo fiscal para combatir los efectos de la pandemia, se espera que los déficits fiscales sean menores (aunque aún por encima de las cifras pre-pandemia) y los coeficientes de deuda pública se estabilicen, estos quedarán en niveles más altos que los que históricamente ha mantenido la economía guatemalteca<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Todo lo anterior, como se señaló, va en línea con lo recomendado por el Fondo Monetario Internacional, en el sentido de que el déficit fiscal en niveles superiores al 2% del PIB únicamente pueden justificarse para mantener la inversión y el gasto social, mas no así para incrementar el gasto corriente, el cual solo debería aumentar en la misma proporción que la inversión, sin olvidar que el incremento del déficit fiscal debe ser temporal, en tanto se alcanza la consolidación de las finanzas públicas.

En ese sentido, es recomendable que en el proyecto de Presupuesto del Estado para 2021 se esboce una ruta de retorno gradual (multianual) a los indicadores de solidez fiscal de las décadas previas a la crisis y que se establezca un plazo específico para concretar una gradual, pero rápida, consolidación fiscal. Esto es especialmente importante dada la reputación de prudencia y de solvencia que se le reconoce a Guatemala en los mercados financieros internacionales, la cual es menester preservar para mantener abiertos los canales de financiamiento internacional que tanto el sector público como el privado necesitarán durante la reactivación económica<sup>14</sup>.

De hecho, en el documento Presupuesto Multianual 2021-2025, el Minfin presenta una hoja de ruta que, en términos de tenencia, satisface la condición de ir buscando paulatinamente déficits fiscales sostenibles, en este caso, en el término de unos cinco años. Sin embargo, dicha trayectoria no solo se considera muy lenta (dado el ambiente de incertidumbre en el que se están generando los actuales desequilibrios fiscales), sino que no se trata de un compromiso concreto a ser cumplido (pues no se plasma en el articulado del proyecto de presupuesto).

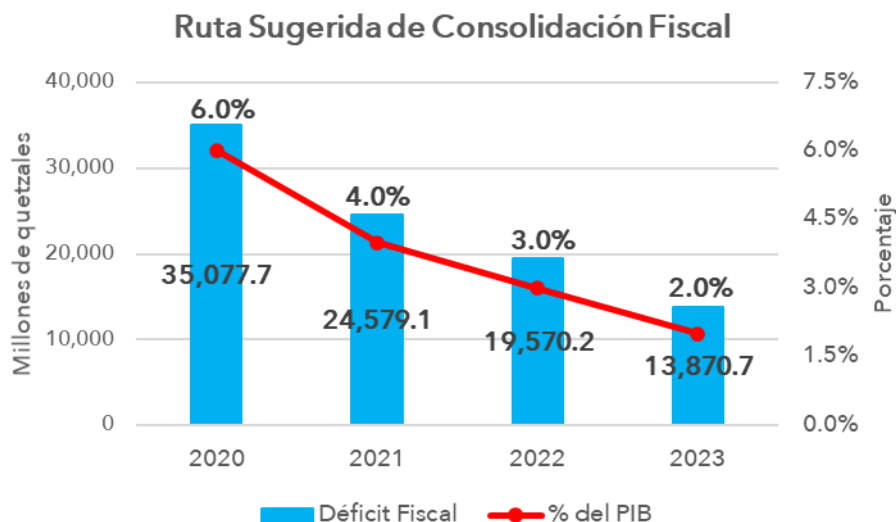


Fuente: Elaboración a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

El déficit fiscal propuesto en el proyecto de presupuesto para 2021 (del orden de 4.9% del PIB) implica una situación fiscal muy alejada a los déficits menores al 1.6% del PIB que fueron la norma en Guatemala antes de la recesión mundial de 2008-09 y, pese a estar justificada en virtud de la crisis producida por el Covid-19, constituye un riesgo macroeconómico que evidencia que las finanzas públicas enfrentan un desafío en cuanto a adecuar el ritmo de crecimiento del gasto gubernamental a los inciertos y magros ingresos fiscales, a la vez que deben atenderse las demandas sociales que implican gastos

<sup>14</sup> A pesar de un aumento significativo de la deuda pública en 2020, Guatemala todavía tiene una relación deuda pública/PIB moderada (aproximadamente de 40%), lo que se compara bien con sus pares regionales. Al 5 de octubre, el diferencial de rendimiento de los bonos soberanos de Guatemala frente a los bonos del Tesoro estadounidense equivalentes era de 310 puntos básicos, en comparación con un promedio latinoamericano de 430, según el Índice de Bonos de Mercados Emergentes de J.P. Morgan.

significativos en educación, salud, nutrición, seguridad e infraestructura, necesarios para mejorar la competitividad del país, sin poner en riesgo la meta de reducir gradualmente el déficit fiscal. **Por tanto, en este orden de ideas, se reitera la recomendación de hacer un programa para los presupuestos venideros orientado a retornar a la senda de déficit fiscales que permitan garantizar una sostenibilidad fiscal a mediano plazo de la manera siguiente:**



También es importante señalar que si, por diversas razones (incluyendo aquellas de orden político), los ingresos fiscales se vieran mermados y los gastos aumentados más allá de lo previsto ello podría hacer que la estimación de déficit se quedara corta (como ha sido en años anteriores), con las repercusiones que tal fenómeno podría tener sobre las expectativas de inflación, las tasas de interés y las variables monetarias y crediticias.

**Tomando en cuenta lo anterior, y con el objeto de retomar la senda de sostenibilidad fiscal, se recomienda adicionar los siguientes artículos que obliguen a las distintas entidades del Estado a ejecutar un presupuesto multianual que conduzca a un retorno gradual del déficit fiscal a niveles del 2% del PIB en un período de tres años.**

**“Artículo XX. Presupuesto Multianual.** El presupuesto multianual, constituye la programación del gasto público que permite establecer las necesidades presupuestarias de mediano plazo que faciliten la provisión oportuna de productos, inversiones y servicios estratégicos de calidad para el logro de resultados preestablecidos en favor del Estado y será el marco de referencia para la elaboración de los presupuestos programáticos por resultados.

Para asegurar retomar la senda de sostenibilidad fiscal, todas las entidades reguladas por la Ley Orgánica del Presupuesto deberán realizar la formulación de proyecciones financieras para los próximos dos años a partir de la entrada en vigencia de esta ley. Las proyecciones multianuales deberán ser revisadas por el Ministerio de Finanzas Públicas con el objetivo de que el conjunto de estas conduzca

a retomar el déficit fiscal a un monto no mayor del dos por ciento (2%) del Producto Interno Bruto de forma gradual en los próximos dos períodos fiscales siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.”

“**Artículo XX. Límite del déficit fiscal.** El Ministerio de Finanzas Públicas, como ente rector de las finanzas del Estado, deberá velar porque el déficit fiscal se reduzca de forma gradual hasta llegar a un monto límite equivalente al dos por ciento (2%) del Producto Interno Bruto oficialmente estimado para el año correspondiente en los próximos dos períodos fiscales siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

El déficit fiscal ocurre cuando la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital es menor a la suma de gastos corrientes y los gastos de capital. Para su cálculo se debe considerar el presupuesto aprobado y sus modificaciones.

Se instruye al Ministerio de Finanzas a que revise los presupuestos multianuales de las distintas entidades y en el período fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el déficit fiscal sea menor y esté encaminado a alcanzar el límite establecido en el primer párrafo de este artículo en el plazo indicado anteriormente.”

#### **IV. BAJA CALIDAD DEL GASTO: LA DEBILIDAD PRESUPUESTARIA ESTRUCTURAL**

28

---

##### **A. Composición y Rigidez del Presupuesto de Egresos**

Al evaluar la distribución de los egresos para el ejercicio 2021, se observa que solamente un 20.3% del presupuesto de egresos cuenta con cierto grado de flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo<sup>15</sup>, lo que implica que el 79.7% de los egresos ya se encuentra comprometido de una u otra manera.

Como se observa en el cuadro siguiente, además de las rigideces derivadas de mandatos constitucionales o legales, también destacan las relacionadas con la planilla de los servidores públicos, los gastos de consumo y la atención del servicio de la deuda. Para 2021, el porcentaje del presupuesto que se destinaría a remuneraciones y servicios no personales ascendería a 37.8%. **La planilla de empleados públicos plantea problemas que requieren de una corrección estructural que conlleva varios esfuerzos preparatorios: tener certeza del número de empleados públicos por dependencia y renglón presupuestario al que pertenecen; realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas; tomar en cuenta el efecto que tienen los distintos pactos colectivos**

---

<sup>15</sup> El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- señala que el porcentaje que se mantiene flexible para ejecutar obra pública sería de sólo 20.0%. (“Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2021”).

de condiciones de trabajo; y, cuantificar la eficiencia del gasto público, particularmente de la masa salarial; entre otros<sup>16</sup>.

### Rigidez Presupuestaria: Ingresos presupuestarios con destino comprometido

En porcentajes respecto al techo presupuestario

A. Remuneraciones	28.9%	
B. Servicios no personales	<u>8.9%</u>	
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)		37.8%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	13.9%	
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	11.7%	
E. Deuda Pública	<u>16.3%</u>	
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA		41.9%
<b>TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO</b>		<b>79.7%</b>
F. Inversión Real Directa	8.9%	
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>11.4%</u>	
<b>TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS</b>		<b><u>20.3%</u></b>
<b>TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO</b>		<b><u>100.0%</u></b>

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

29

### B. Necesidad de contar con información fidedigna de los empleados públicos

Una de las falencias de la administración pública es no saber con exactitud el número de empleados públicos que laboran en el Estado, ni bajo qué renglón se encuentran nominalmente y en qué entidad prestan sus servicios físicamente. En noviembre del año pasado, el INE dio a conocer los principales resultados del llamado Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018, en el que se establece el registro de 292,753, servidores públicos. Según se informó en esa ocasión, se entrevistó a trabajadores de 85 entidades, de alrededor de 500 que conforma el Estado, incluyendo autónomas. El INE señaló que alrededor de 37,900 personas no fueron localizadas en sus lugares de trabajo, por diversas causas, entre ellas que al momento de hacer la visita los empleados pudieron haber renunciado, tener alguna licencia, o estar de vacaciones. Según se publicó en algunos

<sup>16</sup> El CIEN está haciendo un trabajo para la Fundación 2020 sobre la eficiencia del gasto público de Guatemala, particularmente de la masa salarial. Además, se incluye como parte del estudio, un análisis comparativo entre el gasto finalmente ejecutado y los objetivos inicialmente presupuestados.

medios de comunicación, el entonces presidente Jimmy Morales desaprobó ese “censo”, ya que la cantidad de funcionarios sin censar y la falta de publicación del informe de este generaron dudas.

En todo caso, en el sitio de internet del INE se encuentran los cuadros con el resumen de la información estadística obtenida por dicho “censo”, así como el documento Principales Resultados del Censo Nacional del Recurso Humano 2017-2018. Es importante señalar que el “censo” mencionado proporciona información correspondiente a un momento determinado, cuando lo correcto sería mantener actualizada dicha información de manera permanente.

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

Tipo de Institución	Instituciones		Personas	
	Total	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>292,753</b>	<b>100</b>
Ministerios	14	16.5	260,350	88.9
Entidades descentralizadas	20	23.5	13,230	4.5
Secretarías y dependencias del ejecutivo	23	27.1	6,848	2.3
Órganos de control jurídico administrativo	5	5.9	6,694	2.3
Empresa pública	5	5.9	3,344	1.1
Entidades autónomas	9	10.6	731	0.2
Vicepresidencia y sus dependencias	4	4.7	319	0.1
Otras	5	5.9	1,237	0.4

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

### C. Necesidad de contar con reglas macrofiscales cuantitativas

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

De central importancia es el indicador del déficit fiscal. Según el FMI -en su reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2016-, este debería proyectarse a mediano plazo en un nivel cercano al 1.5% del PIB, aunque ante los riesgos relacionados con la incertidumbre de la economía mundial y las rigideces de política interna, podría incluso ser más bajo. Un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse ante demandas ingentes de carácter estructural o social (como puede ser el caso de alguna necesidad coyuntural e impostergable de invertir recursos en infraestructura vial o atención social). Dicha institución considera que una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles de 2% del PIB o más únicamente podría justificarse para mantener la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción; en todo caso este debería

ser un incremento temporal, en tanto se ponen en marcha los esfuerzos para incrementar la recaudación fiscal.

Otro indicador importante es el del ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Entre las reglas fiscales que se utilizan en distintos países destacan, por un lado, las reglas de gasto, que se refieren a poner límites razonables al gasto total, al gasto primario o al gasto corriente en términos absolutos, así como a las tasas de crecimiento de los gastos o a sus tasas como porcentaje del PIB y, por otro lado, las reglas de ingreso que se vinculan a la determinación de techos o pisos a los ingresos fiscales, ya sea para aumentar los ingresos o, en su caso, para evitar una carga impositiva muy elevada. En el caso de Guatemala se considera conveniente empezar a aplicar este tipo de reglas, dándoles una naturaleza legislativa mediante la cual se podría limitar, por ejemplo, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, de manera que su resultado (superávit de la cuenta corriente) no sea menor al equivalente al 3% del PIB. Es importante señalar que dicha regla se encuentra plasmada en los principios y compromisos del Pacto Fiscal de 2001, buscando generar una fuente de recursos sólida para financiar inversión.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- titulado “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”<sup>17</sup>, se incluye un apartado que se centra en el rol que las instituciones, sobre todo las instituciones fiscales (como las reglas fiscales), han tenido en América Latina para lidiar con la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. La conclusión es que **las reglas fiscales en la práctica han contribuido a reducir la probabilidad de crisis de la deuda y la prociclicidad**, aunque no están exentas de defectos pues han tendido a exacerbar el sesgo en contra de la inversión pública. Para mitigar este sesgo, la región debería recurrir a las llamadas reglas fiscales de doble condición, que toman como base las reglas fiscales agregadas y le incluyen una condición adicional para “proteger” directa o indirectamente la inversión pública. Si bien las reglas fiscales de doble condición de jure (o legales) son relativamente nuevas, los países que aplican de facto (o en la práctica) dichas reglas crecieron más y redujeron sus fluctuaciones económicas.”

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

#### **D. La necesaria mejora de la calidad del gasto**

Como se comentó, **existe un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, lo cual impone una severa limitación a la inversión física. Al mismo tiempo, es inconveniente que se adquiera deuda interna para**

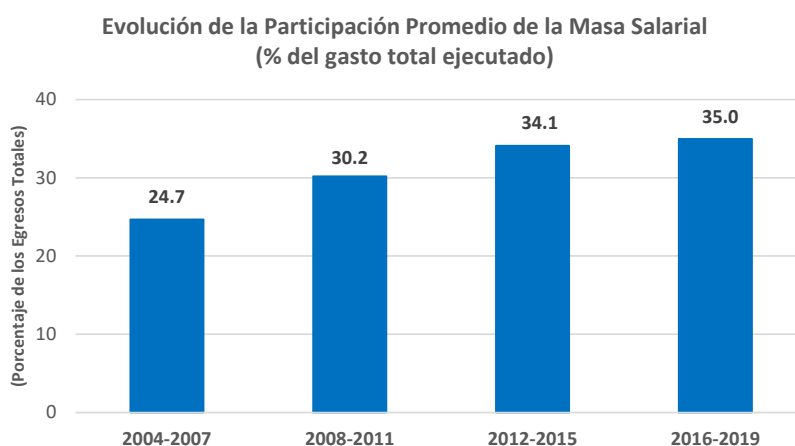
---

<sup>17</sup> BID, “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, 2018.

**pagar programas de funcionamiento, los cuales deberían ser financiados con ingresos ordinarios.**

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

Cabe destacar que en el proyecto de presupuesto (al contrario que en años previos) no se incluyó en la separata relativa a los riesgos fiscales ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo, a pesar de que el porcentaje de egresos asociados a la masa salarial ha estado aumentando en los años previos: en promedio durante la Administración Berger (2004-2007) esta representó un 24.7%, en tanto que en la Administración Morales (2016-2019) llegó a representar el 35.0%. La gráfica siguiente muestra la evolución del porcentaje de la masa salarial sobre los egresos totales ejecutados desde el año 2004.



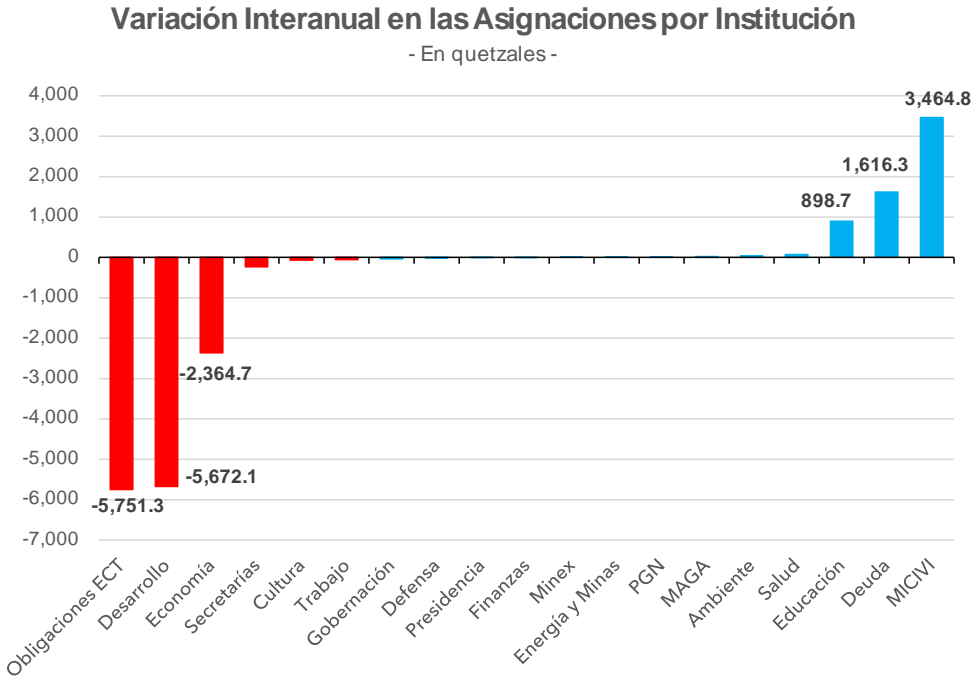
Fuente: Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2021. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

Gran parte del aumento de los gastos corrientes refleja el incremento de la masa salarial correspondiente al Ministerio de Educación. Al respecto, no está demás indicar que el Decreto No. 1485, que regula el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado y data de 1961 (modificado varias veces, la última en 2000), contiene dentro de su articulado un sistema de evaluación, mediante el cual la superación profesional, la calidad de los servicios y méritos obtenidos, deberían ser evaluados por la Junta calificadora de personal y registrados detalladamente en las clases y niveles educativos que establece esa misma ley, por la Dirección de estadística Escolar y Escalafón (arto. 25). Asimismo, señala que los sueldos básicos y la partida global para nivelaciones y aumentos contemplados por la presente ley, serán fijados por el Organismo Ejecutivo, anualmente, al decretar el Congreso de la República el presupuesto de egresos del Ministerio de Educación Pública (Arto. 53).



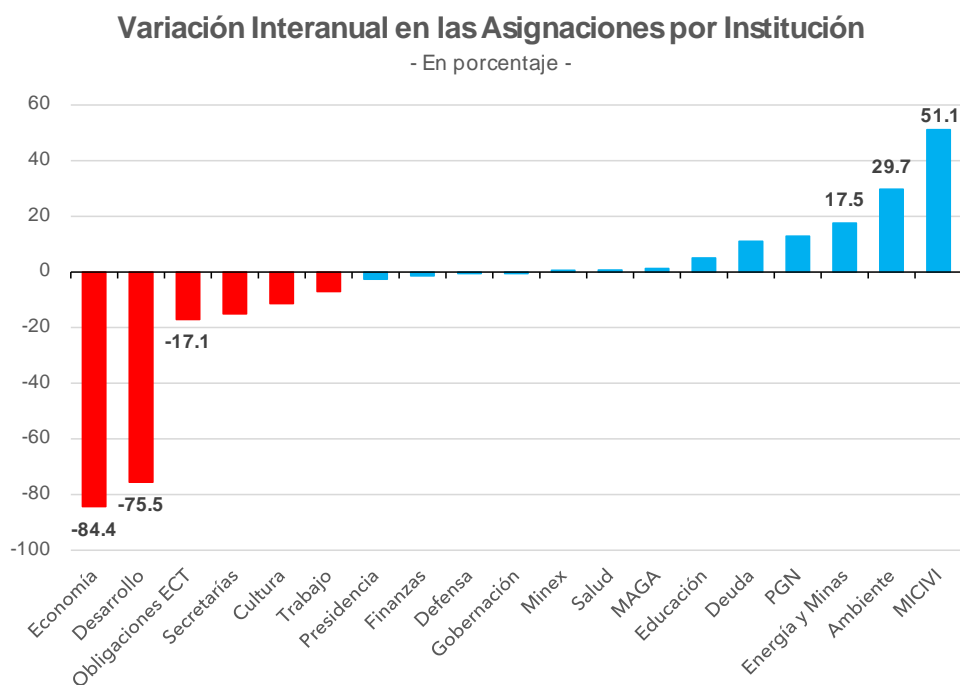
Es evidente que **en la suscripción de los pactos colectivos** no se han tomado en consideración los aspectos señalados, ya que para los aumentos salariales no media una evaluación como la indicada, por lo que no se están considerando los requerimientos del estatuto señalado (que se encuentra vigente) a efecto de medir la calidad de los maestros y, con base en dicha medida, poder otorgar beneficios salariales. Por otra parte, dichos aumentos no están previamente considerados dentro de las partidas correspondientes en el presupuesto de ingresos y gastos del Ministerio de Educación, ocasionando problemas financieros para el fisco, ya que esos pactos se han suscrito sin que se tengan las fuentes de financiamiento para cubrir los efectos de dichos aumentos salariales. **Sobre el particular, el presupuesto del Ministerio de Educación tendrá un incremento de Q2,151.5 millones respecto al aprobado para 2020, y su principal destino será el pago de remuneraciones por Q1,476.2 millones, de los cuales Q909.7 millones serían financiados con colocaciones internas y préstamos externos.** El problema de no contar con recursos para atender los efectos de la suscripción de pactos colectivos no es exclusivo del Ministerio de Educación, ya que en otros ministerios (como en el de Salud Pública sucede lo mismo).

A diferencia de años previos, los principales crecimientos absolutos en el presupuesto propuesto para 2021 se darían en el MICIVI (Q3,464.8 millones), en el servicio de la Deuda Pública (Q1,616.3 millones) y en el Ministerio de Educación (Q898.7 millones). Las principales disminuciones se darían en las Obligaciones del Estado con Cargo al Tesoro (-Q5,751.3 millones), en el Ministerio de Desarrollo Social (-Q5,672.1 millones) y en el Ministerio de Economía (-Q2,364.7 millones). Cabe indicar que en 2020 las asignaciones a estos ministerios crecieron sustancialmente por la necesidad de dotar de recursos los programas asociados a enfrentar los efectos de la pandemia de Covid-19.



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

En cuanto a las variaciones relativas en las asignaciones entre 2020 y 2021, sobresale el crecimiento de las del MICIVI (51.1%), seguido del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (29.7%) y del Ministerio de Energía y Minas (17.5%). Las mayores reducciones serían las del Ministerio de Economía (-84.4%), el Ministerio de Desarrollo Social (-75.5%) y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (-17.1%).



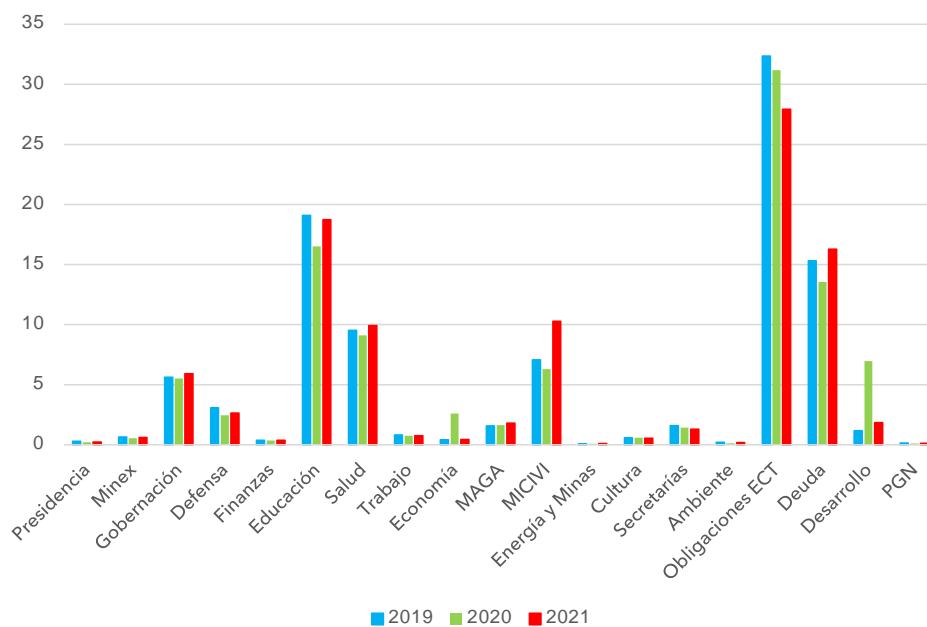
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2021.

Por otra parte, las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro incluyen las transferencias a organismos y entidades del Estado derivados de mandatos constitucionales o legales, de tratados internacionales, así como de aportes a ONGs, a las Clases Pasivas Civiles del Estado, a entidades descentralizadas y para el subsidio al transporte urbano. En estos rubros debe ponerse especial atención, ya que sobre unos (entidades del Ejecutivo) se está empezando a ejercer un escrutinio más cuidadoso (por parte de las entidades de control y de la propia ciudadanía), mientras que dicho escrutinio no parece ser tan estrecho sobre otros entes estatales. En efecto, existen instituciones que parecen obviar el proceso de rendición de cuentas, entre las que destacan las municipalidades, los CODEDES y la propia Universidad de San Carlos -USAC-. En particular, **resulta imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones que ejecutan parte del presupuesto.** La mejora en la calidad del gasto pasa por mejorar la fiscalización de los gastos a cargo de los gobiernos locales puesto que, sumando los recursos de las Municipalidades y Consejos Departamentales de Desarrollo, ejecutan cerca de Q9,291.2 millones al año que deberían ser fiscalizados cuidadosamente.

**SEGÚN GASTO INSTITUCIONAL**  
**AÑOS: 2019 - 2021**  
**- Millones de quetzales -**

Descripción	Ejecutado		Aprobado		Proyecto		VARIACIONES	
	2019	%	2020	%	2021	%	Absoluta	Relativa
							2020-2021	2020-2021
<b>T O T A L</b>	<b>82,839.0</b>	<b>100.0</b>	<b>107,760.7</b>	<b>100.0</b>	<b>99,700.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-8,060.7</b>	<b>-7.5</b>
Presidencia de la República	241.6	0.3	231.0	0.2	225.0	0.2	-6.0	-2.6
Ministerio de Relaciones Exteriores	543.1	0.7	597.7	0.6	601.5	0.6	3.8	0.6
Ministerio de Gobernación	4,661.8	5.6	5,944.8	5.5	5,908.7	5.9	-36.1	-0.6
Ministerio de la Defensa Nacional	2,554.5	3.1	2,646.5	2.5	2,630.0	2.6	-16.5	-0.6
Ministerio de Finanzas Públicas	305.2	0.4	381.2	0.4	375.6	0.4	-5.6	-1.5
Ministerio de Educación	15,814.8	19.1	17,783.4	16.5	18,682.1	18.7	898.7	5.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	7,895.6	9.5	9,823.2	9.1	9,894.4	9.9	71.2	0.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	674.8	0.8	802.2	0.7	745.6	0.7	-56.6	-7.1
Ministerio de Economía	350.6	0.4	2,803.4	2.6	438.7	0.4	-2,364.7	-84.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,308.3	1.6	1,765.4	1.6	1,787.8	1.8	22.4	1.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,858.7	7.1	6,777.4	6.3	10,242.2	10.3	3,464.8	51.1
Ministerio de Energía y Minas	71.8	0.1	81.0	0.1	95.2	0.1	14.2	17.5
Ministerio de Cultura y Deportes	479.0	0.6	623.0	0.6	552.0	0.6	-71.0	-11.4
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,327.4	1.6	1,526.7	1.4	1,297.1	1.3	-229.6	-15.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	170.3	0.2	142.3	0.1	184.6	0.2	42.3	29.7
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	26,797.7	32.3	33,594.1	31.2	27,842.8	27.9	-5,751.3	-17.1
Servicios de la Deuda Pública	12,692.5	15.3	14,611.0	13.6	16,227.3	16.3	1,616.3	11.1
Ministerio de Desarrollo Social	966.1	1.2	7,509.1	7.0	1,837.0	1.8	-5,672.1	-75.5
Procuraduría General de la Nación	125.2	0.2	117.3	0.1	132.4	0.1	15.1	12.9

**Gasto Institucional como % del Presupuesto**



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

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

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

En el caso específico de aportes a ONGs para apoyo de temas de educación y salud, el proyecto de presupuesto contempla un aporte de Q869.7 millones. Aunque muchas de estas instituciones han sido de beneficio para la cobertura educativa y de salud del país, el financiamiento de algunas de ellas y la forma en que se auditan y rinden cuentas son objeto de cuestionamientos debido, entre otros aspectos, al desconocimiento de la forma en que dichas instituciones son elegidas y calificadas para ser consideradas como beneficiarias de recursos del Estado. Como una reflexión, se hace necesario **evaluar la conveniencia de que recursos públicos sean destinados a entidades privadas, como las ONGs, para que presten un servicio que le corresponde realizar al aparato estatal y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios, que entonces estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, como un servicio más.**

También es necesario cumplir con el esquema de presupuesto por resultados, con vistas a que la rigidez presupuestaria sea menor y las distintas dependencias públicas tengan el incentivo de ejecutar bien los recursos asignados, alcanzando los resultados y metas planteadas. Más allá del monto del presupuesto, es importante tener claros los objetivos que se quieren lograr y así lograr resultados de una manera más eficiente. En este sentido, en el proyecto de presupuesto se indica que se implementó el enfoque de la Gestión por Resultados (GpR) y la SEGEPLAN emitió en coordinación con el Minfin los “Lineamientos Generales de Planificación 2021-2025” para orientar la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública para el ejercicio fiscal 2021, en el que se definieron un total de 24 resultados que se denominan “Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED)” y que tendrían una asignación presupuestaria de Q16,815.4 millones; es decir, el equivalente al 16.9% del Presupuesto Total de Egresos.

Lo anterior sugiere que el restante 83% del presupuesto de gastos previsto para 2021 no está asociado a ningún resultado estratégico del gobierno. Como se indicó, las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Por lo tanto, existe una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público.

Cuando se analiza el diseño y el contenido del presupuesto se hace evidente que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores y que persiste el desafío de planificar y gestionar integralmente las intervenciones

estratégicas. Lo anterior hace relevante la importancia del fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de ejecución, donde predomina la ineficiencia y la corrupción, los resultados a obtener no se auguran que sean positivos. **La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen instituciones distintas a los ejecutores, como podría ser SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto.**

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

En Guatemala, el presupuesto está regulado por la Constitución Política de la República, por la Ley Orgánica del Presupuesto y por la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado. Por un lado, la Ley Orgánica del Presupuesto contiene los lineamientos generales, relacionados con el ejercicio fiscal, el sistema presupuestario, la formulación y ejecución del presupuesto, la evaluación de ejecución de los recursos públicos, y la liquidación de los gastos del Estado, la regulación del crédito público, entre otros. Por su parte, en la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado se regula específicamente lo relacionado con todos los ingresos por obtener y gastos por realizar para un ejercicio fiscal determinado.

**Las normas presupuestarias son esenciales para asegurar una mayor transparencia en el gasto gubernamental, y que incluyen tanto las que están contenidas en el presupuesto anual, como las incluidas en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP-; estas últimas tienen una jerarquía superior que debe respetarse.** Al respecto, es importante tener presente, por un lado, que la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo órgano; y, por otro lado, que la Constitución Política de la República determina los temas que se debe regular en cada una de ambas leyes, es decir, establece una reserva legal. Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser única y exclusivamente regulado en ésta, por lo que, si se regula en otra ley, dicha regulación podría resultar inconstitucional. Esto significa que, en caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica –la Ley Orgánica-, lo que significa que el Congreso debe tener presente en la emisión del dictamen sobre el proyecto de presupuesto los temas que para cada ley asigna la Constitución.

La unidad de materia en el ámbito presupuestario es garante de transparencia, orden y constitucionalidad. Este principio establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Con base en el principio de unidad de materia, por lo tanto, resulta incorrecta la introducción, en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado anual, de articulado que no tenga relación con lo que tanto la Constitución, en su artículo 237, como la Ley Orgánica del Presupuesto establecen que aquella debe de contener.

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

Tal como se mencionó, la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>18</sup> y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado<sup>19</sup> son decretos del Congreso de la República que, desde una visión estrictamente de jerarquía normativa, tienen el mismo rango normativo. Sin embargo, es conveniente plantearse si tiene sentido que ambas normativas tengan la misma jerarquía legal cuando una regula cómo debe formularse la otra. En tal sentido, cabe resaltar que la Constitución establece que ciertos temas específicos deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y otros en la Ley del Presupuesto General -anual-.

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

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

El artículo en mención establece lo siguiente:

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

<sup>18</sup> Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.

<sup>19</sup> Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.

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

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

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

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

*podría darse que un Congreso resolviera, mediante leyes, ordenar asignaciones para muy diversos objetos.” (el énfasis es agregado)*

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

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

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

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



*Organismo Legislativo únicamente pueda, por el carácter formal ya referido de la ley temporal presupuestaria, aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enviado por el Organismo Ejecutivo, y no establecer disposiciones que modifiquen las contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.*  
(el énfasis es agregado)

Del análisis anterior se extraen las siguientes conclusiones:

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

41

---

### **C. Algunas normas clave en el proyecto de presupuesto para 2021**

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto del proyecto de presupuesto 2021. En dicho proyecto existen normas útiles y beneficiosas que es necesario aprobar, pero también existen otras normas perjudiciales o nocivas que es necesario corregir o eliminar.

- i. Normas beneficiosas que deben aprobarse:
  - a. **Transferencia de fondos.** Se establece la prohibición de que ninguna entidad del organismo ejecutivo podrá transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones lucrativas o no lucrativas e internacionales y sus programas, que no estén incluidas dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal vigente (**artículo 12**).

- b. Presupuesto por resultados.** Se incorpora el sistema de Presupuesto por Resultados según lineamientos de Minfin. Además, se considera la asesoría del Minfin para las instituciones descentralizadas y autónomas para la elaboración del presupuesto (**artículo 13**). Asimismo, en relación con la ejecución física y financiera, se establece que las instituciones públicas propiciarán la eficacia en la ejecución física y financiera de los presupuestos. Aunado a ello, en dicho artículo se contempla que las autoridades de las instituciones deben realizar la medición de indicadores y ser presentados a Segeplan y Minfin, de manera cuatrimestral. Por último, se adiciona al artículo 53 BIS de la Ley Orgánica del Presupuesto que las entidades que ejecuten préstamos externos que incumplan con presentar el informe de avance físico y financiero el Minfin deberá informar a la Contraloría General de Cuentas del incumplimiento (**artículos 14 y 15**).
- c. Transparencia y eficacia del gasto público.** Se establece varias normativas beneficiosas que buscan transparentar la ejecución del gasto público con mecanismos de publicación y generación de informes, tales como:
- i. Transparencia y eficacia del gasto público:** las entidades del sector público deben publicar sobre la gestión de los resultados de forma cuatrimestral, ejecución presupuestaria mensual e información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios dentro de sus portales web (**artículo 17**).
  - ii. Seguimiento en la estrategia para la mejora de ejecución y calidad del gasto público.** Se establece una obligación a las autoridades de las instituciones de publicar una estrategia de trabajo en sus portales web a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal vigente (**artículo 18**).
  - iii. Publicación de informes en portal web.** Se establece para las instituciones públicas la obligación de publicar en su portal web, de forma cuatrimestral, informes que contengan programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables (**artículo 19**).
  - iv. Medidas de transparencia de ingresos.** La SAT y el Ministerio de Economía deberán crear una base de datos de acceso público en sus portales que incluya los nombres de beneficiarios, montos globales de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados. Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y SAT enviarán un informe al Congreso sobre las regalías que reciba el Estado (**artículo 20**).
  - v. Prohibición de gastos superfluos.** En materia de reducción de gastos, se prohíbe la asignación de alimentos y bebidas para ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios del Organismo Ejecutivo;

también prohíbe combustible y más de Q600 por uso de telefonía móvil (**artículo 24**).

- vi. **Desembolsos por concepto de transferencias, subsidios y subvenciones.** Se establece la obligación de utilizar el Sistema TSS con el objeto de que registren avance físico y financiero (**artículo 28**).
- d. **Tesorería.** Se establecen lineamientos y procesos dentro de la tesorería de las entidades del Estado para homogeneidad en las finanzas del Estado complementarias al sistema de tesorería establecido en la LOP, tales como:
- i. **Obligatoriedad de CUR:** Los responsables de ejecución presupuestaria deben especificar en el Comprobante Único de Registro (CUR) el detalle del gasto que se esté ejecutando (**artículo 35**).
  - ii. **Retenciones IVA e ISR:** Se establece lineamientos y requisitos para realizar las retenciones (**artículo 36 y 37**).
  - iii. **Constitución y manejo de cuentas de depósitos monetarios en los bancos del sistema:** Se establece requisitos tales como presentar certificación de origen de los recursos, y obligatoriedad de actualizar cuentas y seguimiento de la carga de movimientos bancarios al SICOIN (**artículo 41**).
  - iv. **Pagos:** Se establece los lineamientos para hacer los pagos que se deriven de la ejecución presupuestaria por conducto de la Tesorería Nacional (**artículo 42**).
  - v. **Operaciones derivadas de préstamos y donaciones.** Se establece lineamientos para las operaciones de préstamo y donaciones que se reciban en efectivo (**artículo 43**).
  - vi. **Intereses generados por depósitos.** Se regula la obligatoriedad sobre el traslado de los intereses al fondo común (**artículo 45**).
- e. **Crédito público:** El capítulo VI introduce normas complementarias al sistema de crédito público de la LOP relacionado con el financiamiento de forma general, de las cuales consideramos beneficiosos los siguientes:
- i. **Préstamos y donaciones:**
    - 1. Indicación del responsable de cooperaciones no reembolsables (**artículo 46**) y de préstamos externos (**artículo 60**).
    - 2. Respaldo de los documentos generados por las operaciones provenientes de préstamos y donaciones (**artículo 47**).
    - 3. Aprobación de donaciones con múltiples ejecutores y beneficiarios (**artículo 48**).
    - 4. **Modalidad de registro de desembolso proveniente de donaciones cuyos recursos no ingresen a las cuentas bancarias del gobierno.** En la cual se establece que el donante es quien deberá realizar los pagos directamente a los proveedores (**artículo 49**).

5. **Informes sobre donaciones corrientes y préstamos.** Que deberá realizar Minfin y Segeplan para enviar al Congreso. (artículo 61).
6. **Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público.** Lo cual se faculta al Minfin realizar renegociación o sustitución de contratos de préstamo siempre que tengan mejores condiciones financieras. (artículo 64).
7. **Planes de ejecución anuales de préstamo externo.** Obligatoriedad de todas las entidades de realizar un plan anual de préstamo externo que deberán publicar en su página web a más tardar el 15 de febrero, el cual se deberá actualizar mensualmente; así como presentación de informes de avances de dicho plan de forma cuatrimestral a Minfin, CGC y al Congreso (artículo 65).

ii. **Mercado de capitales:**

1. **Bonos del tesoro y letras de tesorería:** Normas relativas a la emisión y negociación y colocación de bonos del Tesoro (artículos 52, 55 y 56).
2. **Estandarización de títulos valores:** Se permite emitir, negociar, colocar, liquidar y custodiar títulos valores representados mediante anotación en cuenta de conformidad con la Ley de Mercado de Valores y Mercancías (artículo 54).

- ii. Normas presupuestarias que deben **corregirse o eliminarse** el proyecto de presupuesto:
- a. **Anticipo de recursos:** Se amplía lo establecido en el artículo 30 Ter de la LOP en cuanto al anticipo de recursos para préstamos y donaciones externas que suscriba el Estado. Esto contradice lo establecido en la LOP, que prohíbe autorizar anticipos para los créditos y, además, deja una ventana abierta para que el Ministerio de Finanzas establezca aún más excepciones (Artículo 7).
  - b. **Modificaciones Presupuestarias:** Se incluye una limitación al número máximo de solicitudes presupuestarias intrainstitucionales (4), cuando dicha limitación no se encuentra contemplada en la LOP. Aunque esto podría ser considerado beneficioso en términos de eficiencia, puede considerarse inconstitucional por poner límites más allá de los establecidos en la LOP (Artículo 8).
  - c. **Pago por Servicios:** Se incluyen normas relativas al pago de servicios y seguridad social, que dependen de la administración y gestión interna de las entidades del Estado y no debe ser objeto de la Ley Anual del Presupuesto (Artículo 9).

- d. **Recursos Humanos:** No es pertinente incluir un capítulo sobre recursos humanos en la Ley Anual del Presupuesto. Esto debe ser objeto de modificaciones a la Ley de Servicio Civil y la Ley de Contrataciones del Estado (Capítulo IV).
  - e. **Componentes de convenios de préstamos externos:** La propuesta es contraria a lo contenido en la LOP, pues ignora la prohibición contenida en su artículo 61 que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento (Artículo 57).
  - f. **Donaciones:** La propuesta propone una variación a lo establecido en la Ley de Orden Público y en la Ley Orgánica del Presupuesto para donaciones recibidas por razón de un Estado de Excepción. Esta norma debe eliminarse pues no puede contradecirse en la Ley Anual un proceso regulado en leyes ordinarias y constitucionales (Artículo 69).
  - g. **Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones:** Esto no debe ser objeto de la Ley Anual del Presupuesto sino de una ley específica que regule la materia (Artículo 71).
  - h. **Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera:** El *listado geográfico de obras* debe suprimirse de la Ley Anual del Presupuesto, pues no solo está desvinculado de una política pública que permita medir de forma objetiva y técnica el avance en la ejecución de obra, sino que también sirve como instrumento de cambio en negociaciones políticas en detrimento de la calidad de la obra.
  - i. **Fideicomisos:** La regulación relativa a los fideicomisos públicos debe incluirse como una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, y no como parte de la Ley Anual del Presupuesto, pues no existe fundamento legal consistente que de base para su inclusión con normativa variable año con año (Capítulo VIII).
- iii. En adición a las normas presupuestarias ya sugeridas, tanto para blindar los recursos extraordinarios que se destinarían a la reactivación económica, como para asegurar el compromiso de adoptar reglas multi-anales que permitan retornar a niveles sostenibles de déficit fiscal, deben **agregarse** al proyecto de presupuesto otras normas:
- a. **Elaboración de información estadística y líneas basales:** Es importante incluir un artículo que incluya la obligación de contar con información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria.
  - b. **Verificación de bases de datos para programas sociales:** Es importante incluir una disposición que obligue al Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de

Agricultura, Ganadería y Alimentación a enviar de forma semestral al Congreso de la República sus listados de beneficiarios priorizando a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

## VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Los ingresos tributarios en el proyecto de presupuesto están sobrestimados, no solo porque nuevamente se incluye un “bolsón” de otros impuestos directos e indirectos, por Q1.5 millardos, cuya fuente es incierta, sino porque la recaudación está siendo mucho menor de lo previsto: solamente Q57,107.9 millones para 2020, según lo esperado por la SAT. Un cálculo más realista de los ingresos tributarios para 2021 implicaría, sobre esa base, esperar un crecimiento razonable de 5.6% en dichos ingresos para 2021 (estimación del Banguat para el crecimiento del PIB nominal), lo que arrojaría una cifra razonable de ingresos tributarios para 2021 del orden de los Q60,305.9 millones.
2. El déficit fiscal debe planteado en el proyecto es demasiado elevado, pues asciende a 4.9% del PIB, y contrasta con los niveles registrados previo a la crisis del Covid-19 y con el 2% considerado como sostenible a mediano plazo. Incluso, si se tomara en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados el déficit se elevaría a 5.1% del PIB. Si al techo presupuestario propuesto se le restaran los recursos destinados para la reactivación económica (cuyo impacto sería sólo de 0.7% del PIB), el déficit resultante alcanzaría un monto aún elevado de 4.3% del PIB, por lo que se deduce que no es la reactivación económica la que estaría ocasionando un déficit fiscal tan elevado, sino que este sería más un resultado de incorporar gastos que no tienen relación alguna con el apoyo a dicha reactivación.
3. Partiendo de un déficit fiscal que rozaría el 6.0% del PIB en 2020, es clave que éste se vaya reduciendo gradualmente, a manera de que en 2023 se retorne a un déficit sostenible de 2.0% del PIB. Para el efecto, se sugiere que el déficit fiscal para 2021 sea, como máximo, del 4.0% del PIB. Para ello -y en arreglo a la obtención de ingresos más realistas- se recomienda que el techo presupuestario se reduzca en unos Q6,662.0 millones, hasta ubicarse en un nivel máximo de Q93,038.0 millones en 2021.
4. De los recursos extraordinarios destinados a la reactivación económica (Q4,560.8 millones), el 81% (Q3,692.8 millones) serían para proyectos de inversión. Aunque se deduce que estos recursos buscan aumentar la participación de la inversión pública a fin de impactar en el crecimiento económico, la propuesta de los proyectos no se ha hecho acompañar de los respectivos estudios de rentabilidad social e impacto económico, por lo que no es posible asegurar que los proyectos presupuestados sean los más prioritarios para el país.

5. Es recomendable que los recursos extraordinarios destinados para reactivación económica en 2021 se blinden, para evitar que se desperdicien en gasto corriente o en programas demostradamente fracasados y opacos. Para el efecto, una vía de blindaje podría ser la creación de vehículos financieros de propósito especial enfocados a gastos prioritarios (salud, nutrición, infraestructura y generación de empleo) que podrían tomar la forma de fondos específicos, diseñados con una gobernanza transparente y efectiva.
6. Continúa dándose un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda. En ese contexto, es inconveniente e ilegal que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como el aporte económico al adulto mayor, los programas de incentivos forestales, el Fideicomiso del Transporte de la Ciudad de Guatemala, así como para financiar el pago de servicios de la deuda pública), pues ello no solo es una temeridad financiera, sino que contraviene lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esos gastos deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.
7. El monto de la deuda pública, que ha estado aumentando sostenidamente, se incrementará fuertemente en 2020 y 2021, generando preocupación de cara a la calificación de riesgo soberano del país, lo cual aconseja que se retome en el más corto plazo la senda de la sostenibilidad fiscal. En ese sentido, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas solicite al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial una evaluación integral de la sostenibilidad de la deuda pública del país.
8. Adicionalmente, es recomendable que en el proyecto de Presupuesto del Estado para 2021 se esboce una ruta de retorno gradual (multianual) a los indicadores de solidez fiscal de las décadas previas a la crisis y que en los presupuestos venideros también se haga un programa para retornar a la senda de déficit fiscales que permitan garantizar una sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Para el futuro, se vuelve imprescindible que el país cuente con una normativa específica en la que se establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal que coadyuven a la sostenibilidad fiscal y que sirvan de marco para el diseño y aprobación de los presupuestos estatales.
9. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 20.3% del presupuesto, lo que implica que el 79.7% de los egresos ya se encuentra comprometido de antemano. En los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión, lo que se ha convertido en un problema estructural. Destaca el incremento sostenido de la planilla de los servidores públicos, lo cual requiere de una corrección estructural, empezando por realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas, así como considerar el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo. En particular, debe

velarse por el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el Decreto 29-2016 - Disposiciones para la profesionalización y carrera pública administrativa-, por cada una de las entidades del sector público, tal como lo indica dicho cuerpo legal, así como establecer un sistema que permita saber permanentemente el número y costo de la plantilla de trabajadores del sector público.

10. Es imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones descentralizadas y autónomas que ejecutan parte del presupuesto. Es necesario velar porque se cumpla con la obligatoriedad de mantener actualizada la información que las instituciones que manejan recursos del erario nacional deben proporcionar, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que para el efecto se tienen a disposición.
11. Se considera necesario evaluar la conveniencia de destinar recursos públicos a ONGs para que presten un servicio que le corresponde realizar al aparato estatal y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios, que estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.
12. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son decretos aprobados y modificados por el mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que deben regularse en cada una de esas leyes (reserva legal). Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la LOP debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-.
13. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2021, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto. Entre esas normas que deben enmendarse destacan las contenidas en los artículos 7, 8, 9, 22, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 59, 69, 71, 74 y 82 a 88, que se refieren a:
  - Las que ilegalmente autorizan usar deuda para gasto corriente;
  - Las normas para el manejo de donaciones;
  - El acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones;
  - El Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras); y,
  - La regulación relativa a los fideicomisos públicos.

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

- El blindaje de los recursos extraordinarios para la reactivación económica;



- La obligatoriedad de retornar pronto a niveles sostenibles de déficit fiscal (compromiso multianual);
- La elaboración de información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria; y,
- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales.

14. En síntesis, a fin de que el gobierno pueda contar con una herramienta que le permita operar financieramente con transparencia y eficacia, es absolutamente conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2021, sujeto a que se realicen las siguientes correcciones al proyecto presentado por el Organismo Ejecutivo:

- a. Que se recorte hacia la baja el techo presupuestario (a unos Q93,038.0 millones, con un déficit fiscal equivalente a 4.0% del PIB), a fin de ir corrigiendo gradualmente los excesos en el déficit fiscal, con la finalidad de el mismo retorne a niveles sostenibles;
- b. Que se blinden los recursos destinados para reactivación económica en 2021, a fin de evitar que los mismos se desperdicien en gasto corriente o en programas demostradamente fracasados y opacos; y,
- c. Que se modifiquen o eliminen aquellas normas presupuestarias (indicadas en este documento) que disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto.