



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

Guatemala: análisis y recomendaciones

para el proceso de readecuación
del presupuesto de 2020



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación y redacción

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

Redacción y elaboración de insumos

Ana Cevallos —Economista Investigadora, Icefi

Walter Figueroa Chávez —Economista Sénior, Icefi

Carlos Melgar Peña — Investigador, Icefi

José Monzón León —Economista Investigador, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel — Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo — Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41, zona 10, Colonia Oakland

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Marzo de 2020

Con el apoyo de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Guatemala: análisis y recomendaciones para el proceso de readecuación del presupuesto de 2020

Elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) con información pública actualizada al 23 de marzo de 2020

I. Introducción: los antecedentes y la coyuntura actual como determinantes del proceso de readecuación presupuestaria

Al final de noviembre de 2019 el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, con lo cual, de conformidad con lo que establece la literal b del artículo 171 de la Constitución Política de la República, en este ejercicio fiscal de 2020 se está ejecutando presupuesto de 2019. En diciembre de 2019, el equipo de transición del entonces presidente electo anunció la necesidad de modificar el presupuesto de 2019 para adaptarlo a las realidades y contextos de 2020. Ya operado el cambio de autoridades, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) anunció públicamente que el Ejecutivo solicitaría al Congreso de la República una ampliación al presupuesto del orden de los Q 6.3 millardos,¹ con el propósito de cumplir obligaciones salariales y otros compromisos de gasto asumidos por la administración anterior y propios del ejercicio fiscal 2020, no incluidos en el presupuesto de 2019.

El 27 de noviembre de 2019 la Corte de Constitucionalidad (CC) emitió su sentencia para el expediente número 5510-2018, en la que estableció un criterio para la determinación de los ingresos ordinarios del Estado, con lo cual modificó la forma de cálculo de los aportes constitucionales que se determinan con base a esos ingresos.² El 2 y 5 de diciembre de 2019 el Congreso de la República y el Minfin, respectivamente, presentaron a la CC recursos de aclaración, los cuales a la fecha no han sido resueltos. Dependiendo de cómo se interprete esta

¹ La ampliación presupuestaria fue anunciada en el comunicado del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) publicado el 16 de enero de 2020, 2 días después del cambio de mando (véase <https://minfin.gob.gt/comunicados/comunicados-2020/6086-2-ministerio-de-finanzas-publicas-impulsara-el-fortalecimiento-institucional-y-la-trasparencia>). En comunicados posteriores del Minfin y declaraciones a la prensa se anunció que el monto de esta ampliación sería en torno a los Q 6 millardos. Véanse: <https://minfin.gob.gt/comunicados/comunicados-2020/6139-no-7-autoridades-de-finanzas-resumen-la-situacion-actual-de-las-finanzas>

<https://www.prensalibre.com/economia/ministerio-de-finanzas-va-por-una-ampliacion-presupuestaria-de-q6-mil-millones/>
² Según el artículo 84 constitucional, el aporte para la Universidad de San Carlos de Guatemala debe ser por lo menos el 5% de los ingresos ordinarios; según el artículo 91 constitucional el 3% de los ingresos ordinarios es un aporte al deporte federado y no federado, el cual se distribuye como 1.5% para el Comité Olímpico Guatemalteco y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, 0.75% para los programas de deporte no federado a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y 0.75% para los programas de educación física, recreación y deportes a cargo del Ministerio de Educación; según el artículo 213 constitucional, el aporte del Organismo Judicial es por lo menos el 2% de los ingresos ordinarios; y, según el artículo 257 constitucional, el aporte a las municipalidades es el 10% de los ingresos ordinarios.

sentencia de la CC, y de cómo esa Corte resuelva los recursos de aclaración pendientes, el Icefi estima que el impacto fiscal por la aplicación de esta sentencia podría significar un aumento en el gasto público entre Q5.0 millardos y Q7.3 millardos anuales. A partir del momento en que la CC resuelva las aclaraciones pendientes y ordene la aplicación de la sentencia, el Gobierno deberá readecuar el presupuesto para incluir este gasto adicional.

El 13 de marzo de 2020 el Gobierno confirmó el primer caso de COVID-19 en Guatemala, con lo cual ha venido implementando medidas para enfrentar la emergencia del impacto de la pandemia. A la fecha, se han confirmado 20 casos, de los cuales una persona ha fallecido, el Gobierno ha impuesto el toque de queda a nivel nacional y está aplicando medidas severas para asegurar el aislamiento social, en un esfuerzo por contener la propagación de la enfermedad. Estas medidas ya están causando una crisis económica y social mayor, que obligan al Gobierno a diseñar e implementar medidas para mitigar el impacto e iniciar el proceso de recuperación económica. La atención de la emergencia sanitaria y la implementación de un plan de recuperación económica ya están generando presiones y estrés fiscal significativos, los cuales requerirán readecuar el presupuesto del Estado de conformidad con la evolución de la crisis en progreso.

Finalmente, el presupuesto de 2019 está desvinculado de las promesas electorales y la propuesta del plan de gobierno que el Presidente Alejandro Giammattei y su equipo plantearon, por lo cual es esperable que el Gobierno busque readecuar el presupuesto vigente en 2020 e incluirlas. Sin embargo, la prioridad de las medidas de emergencia para atender la crisis del impacto del COVID-19, la necesidad ineludibles de las medidas de recuperación económica, y el carácter de obligación legal de los compromisos salariales adquiridos por la administración anterior sugieren que las readecuaciones presupuestarias con estos fines podrían quedar en segundo plano.

De los antecedentes y de la coyuntura actual, se infieren los siguientes objetivos del proceso de readecuación presupuestaria, los cuales se perseguirían en momentos distintos a lo largo del ejercicio fiscal 2020:

- Adaptar el presupuesto de 2019 a la realidad de 2020, luego de la no aprobación del proyecto de presupuesto.
- Incorporar al presupuesto medidas para cumplir promesas de campaña o elementos del plan de gobierno.
- Aplicar la sentencia de la CC al expediente No. 5510-2018, que modifica el cálculo de los aportes constitucionales.

- Atender la emergencia del COVID-19.
- Incluir las primeras medidas para la recuperación económica luego de la crisis del COVID-19, en el marco del Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, Etapa 1.³

En términos generales, para alcanzar estos objetivos, el Ejecutivo tiene a su disposición los instrumentos legales siguientes.

- Las modificaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República, fundamentadas en la literal b del artículo 171 constitucional. Son obligatorias cuando se modifica el techo global del presupuesto o cuando implican incremento en la deuda pública.
- Las modificaciones presupuestarias establecidas en el artículo 32 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*, que incluyen:
 - Las *Interinstitucionales* (INTER) aprobadas por por acuerdo gubernativo de presupuesto, refrendado por las autoridades de las entidades involucradas y previo dictamen del Minfin. No modifican el techo global del presupuesto, pero sí los techos presupuestarios de las entidades.
 - Las *Intrainstitucionales tipo 1* (INTRA 1), aprobadas por acuerdo ministerial del Minfin y que implican: la creación, incremento o disminución de asignaciones de los renglones de servicios personales (grupo 0), emergencia y calamidades públicas (renglón 911) y gastos no previstos (renglón 914); modificaciones en las fuentes de financiamiento; transferencias de un programa o categoría equivalente a otro; o, transferencias entre proyectos de inversión de un mismo o diferente programa o su programa. No modifican el techo global del presupuesto ni el techo presupuestario de la entidad.
 - Las *Intrainstitucionales tipo 2* (INTRA 2), por resolución de la entidad interesada para realizar transferencias entre: subprogramas de un mismo programa o entre actividades específicas de un mismo programa o subprograma; entre grupos no controlados del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto; renglones no controlados del mismo grupo de gasto del programa, o categoría equivalente, subprograma o proyecto. No modifican el techo global del presupuesto, el techo presupuestario de entidades, programas o categorías equivalentes.

³ Disponible en línea en <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/file/1512-pgg-2020>

El presente documento analiza las modificaciones ya realizadas a la fecha, la propuesta de ampliación presupuestaria que el Ejecutivo presentó al Congreso de la República y formula recomendaciones para el resto del proceso de readecuación presupuestaria.

II. Modificaciones presupuestarias realizadas al 23 de marzo de 2020

En lo que va de 2020 el Congreso de la República no ha aprobado ninguna modificación al presupuesto. Sin embargo, el presupuesto ha sido modificado mediante otros mecanismos, incluyendo ampliaciones presupuestarias pre-aprobadas y modificaciones tipo INTER, INTRA 1 e INTRA 2.

Al 23 de marzo de 2020 el techo presupuestario global se ha incrementado en Q200.4 millones, resultado de ampliaciones de Q185.4 millones en el presupuesto del Ministerio de Educación (Mineduc) y de Q15.0 millones en el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), las cuales fueron pre-aprobadas en 2018 cuando se aprobó el presupuesto de 2019,⁴ como ya se ha explicado, vigente en 2020. En esa ocasión el Congreso pre-autorizó al Ejecutivo a ampliar el presupuesto para acomodar actividades financiadas con préstamos o donaciones externas en ejecución, con lo cual la ampliación para el Mineduc se explica por la ejecución del préstamo *Programa de para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa* contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo,⁵ y para del Marn por la ejecución de la donación *Adaptación al cambio climático en el corredor seco* convenida con el Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo (KfW por sus siglas en alemán),⁶ cuyos desembolsos no estaban presupuestados.

⁴ Artículo 100 del Decreto del Congreso de la República No. 25-2018, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, vigente en 2020: «**Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos.** Se amplía el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal vigente, hasta en OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES (Q875,000,000) para la ejecución de recursos provenientes de donaciones; préstamos externos en ejecución; la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio; la regularización de arrendamientos conforme el Acuerdo Gubernativo 905-2002, Reglamento para Regularizar y Otorgar el Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado; ingresos propios de las entidades y sus saldos. Se faculta al Organismo Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, apruebe mediante Acuerdo Gubernativo refrendado por dicho Ministerio, la ampliación y distribución en detalle de los recursos mencionados, asignando las partidas específicas para su utilización. El Ministerio de Finanzas Públicas deberá informar al Congreso de la República de Guatemala sobre la ampliación realizada.»

⁵ Aprobado mediante el Decreto del Congreso de la República No. 10-2018, disponible en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/1525471699_10-2018.pdf

⁶ Véase http://www.marn.gob.gt/paginas/Adaptacin_al_Cambio_Climtico_en_el_Corredor_Seco_de_Guatemala

Tabla 1. Modificaciones al 23 de marzo de 2020 realizadas al presupuesto de egresos 2020 por entidad

Millones de Quetzales

| Entidad | Asignado | Vigente | Modificaciones |
|--|-----------------|-----------------|----------------|
| Presidencia de la República | 231.0 | 231.0 | |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 577.7 | 577.7 | |
| Ministerio de Gobernación | 5,344.8 | 5,344.8 | |
| Ministerio de la Defensa Nacional | 2,627.7 | 2,627.7 | |
| Ministerio de Finanzas Públicas | 381.2 | 381.2 | |
| Ministerio de Educación | 16,530.6 | 16,716.0 | 185.4 |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 8,197.2 | 8,287.2 | 90.0 |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social | 752.2 | 752.2 | |
| Ministerio de Economía | 403.4 | 403.4 | |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación | 1,365.4 | 1,365.4 | |
| Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | 6,053.4 | 6,053.4 | |
| Ministerio de Energía y Minas | 81.0 | 81.0 | |
| Ministerio de Cultura y Deportes | 623.0 | 623.0 | |
| Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo | 1,526.7 | 1,526.7 | |
| Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales | 127.3 | 142.3 | 15.0 |
| Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro | 28,205.2 | 28,205.2 | |
| Servicios de la Deuda Pública | 13,411.0 | 13,411.0 | |
| Ministerio de Desarrollo Social | 1,159.1 | 1,069.1 | -90.0 |
| Procuraduría General de la Nación | 117.3 | 117.3 | |
| Techo presupuestario | 87,715.1 | 87,915.5 | 200.4 |

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Además de las ampliaciones pre-aprobadas para presupuestar préstamos en ejecución, al 23 de marzo de 2020 se ha realizado una transferencia tipo INTER que debitó Q90.0 millones al presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), acreditándolos al del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Además, se han realizado numerosas modificaciones tipo INTRA 1 e INTRA 2 en varias entidades de la Administración Central. Con el propósito de analizar el impacto de estas modificaciones en el gasto social prioritario y la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA), a continuación se analizan las modificaciones realizadas a los presupuestos del Mineduc, del MSPAS y del MIDES.

Tabla 2. Modificaciones al 23 de marzo de 2020 realizadas al presupuesto de egresos 2020 del Ministerio de Educación por programa

Millones de Quetzales

| Programa | Asignado | Vigente | Modificaciones |
|--|-----------------|-----------------|----------------|
| Actividades centrales | 635.7 | 634.8 | -1.0 |
| Actividades comunes a los programas de preprimaria y primaria (programas 11 y 12) | 162.1 | 184.9 | 22.8 |
| Actividades comunes a los programas de primaria, básico y diversificado (programas. 12, 13 y 14) | 295.7 | 284.4 | -11.3 |
| Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (programas 11, 12, 13 y 14) | 440.7 | 446.0 | 5.3 |
| Educación escolar de preprimaria | 1,807.1 | 2,138.5 | 331.5 |
| Educación escolar de primaria | 8,993.7 | 8,644.1 | -349.6 |
| Educación escolar básica | 1,053.8 | 1,186.8 | 133.0 |
| Educación escolar diversificada | 556.7 | 588.5 | 31.7 |
| Educación extraescolar | 117.1 | 130.5 | 13.4 |
| Educación inicial | 3.4 | 12.8 | 9.5 |
| Apoyo para el consumo adecuado de alimentos | 1,879.2 | 1,879.2 | 0.0 |
| Partidas no asignables a programas | 585.5 | 585.5 | 0.0 |
| Total | 16,530.6 | 16,716.0 | 185.4 |

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoiin).

Las modificaciones internas en el presupuesto del Mineduc se deben principalmente a la ejecución de un desembolso del préstamo Programa de para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad Educativa contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo por Q185.0 millones, el cual fue aprobada para destinarlo a la construcción de 2,000 aulas modulares, el remozamiento de 3,000 escuelas, equipamiento de bibliotecas de escuelas y capacitación de maestros. Adicionalmente, el Mineduc ha realizado transferencias INTRA 1 e INTRA 2 con el propósito de cumplir en enero y febrero los compromisos salariales asumidos en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre organizaciones sindicales del magisterio nacional y el Gobierno del Presidente de Jimmy Morales.

Tabla 3. Modificaciones al 23 de marzo de 2020 realizadas al presupuesto de egresos 2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por programa

Millones de Quetzales

| Programa | Asignado | Vigente | Modificaciones |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Administración institucional | 350.8 | 410.2 | 59.4 |
| Infraestructura en salud | 76.1 | 26.1 | -50.0 |
| Servicio de formación del recurso humano | 243.5 | 390.6 | 147.1 |
| Fomento de la salud y medicina preventiva | 957.7 | 1,229.0 | 271.3 |
| Recuperación de la salud | 4,173.1 | 3,738.1 | -435.0 |
| Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica | 1,040.4 | 946.3 | -94.1 |
| Prevención de la mortalidad materna y neonatal | 492.2 | 471.4 | -20.8 |
| Prevención y control de ITS, VIH/Sida | 117.3 | 61.9 | -55.4 |
| Prevención y control de la tuberculosis | 37.1 | 37.0 | -0.2 |
| Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas | 188.0 | 205.6 | 17.7 |
| Atención a desastres y calamidades públicas | 0.0 | 500.0 | 500.0 |
| Partidas no asignables a programas | 520.9 | 270.9 | -250.0 |
| Total | 8,197.2 | 8,287.2 | 90.0 |

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Los incrementos en estos programas del MSPAS fueron apoyados por la transferencia INTER de Q90.0 millones, los cuales fueron debitados del programa Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social del Mides. Sin embargo, se advierte que la gran mayoría de estos incrementos se ha realizado a costa de reducciones cuantiosas en las asignaciones presupuestarias de los demás programas del MSPAS. Se esperaría que parte del destino de la ampliación presupuestaria que el Ejecutivo solicitó al Congreso incluya la restitución de los presupuestos de estos programas del MSPAS y del Mides.

Dentro de las modificaciones aplicadas al presupuesto del MSPAS destaca el aprovisionamiento de Q 500.0 millones para el Programa de Atención a Desastres y Calamidades Públicas, como una primera medida para atender la emergencia sanitaria del Covid-19, una medida que el Icefi considera oportuna y adecuada como un primer paso. Además, se han incrementado sustancialmente las asignaciones presupuestarias de los programas de Formación del Recursos Humano (aumento de Q147.1 millones, 60.4% del presupuesto aprobado), y de Fomento de la Salud y Medicina Preventiva (aumento de Q271.3 millones, 28.3% del presupuesto aprobado).

Tabla 4. Modificaciones al 23 de marzo de 2020 realizadas al presupuesto de egresos 2020 del Ministerio de Desarrollo Social por programa

Millones de Quetzales

| Programa | Aprobado | Vigente | Modificaciones |
|---|-----------------|-----------------|----------------|
| Administración institucional | 68.1 | 77.3 | 9.2 |
| Servicios de apoyo a los programas sociales (actividad común a los programas 14, 15 y 21) | 100.5 | 99.0 | -1.4 |
| Apoyo para el consumo adecuado de alimentos | 87.7 | 88.7 | 1.0 |
| Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes | 57.2 | 57.2 | 0.0 |
| Dotaciones, servicios e infraestructura para el desarrollo social | 467.6 | 368.4 | -99.2 |
| Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación | 352.9 | 353.3 | 0.4 |
| Atención por desastres naturales y calamidades públicas | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Partidas no asignables a programas | 25.2 | 25.2 | 0.0 |
| Total | 1,159.07 | 1,069.07 | -90.00 |

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

En términos del tipo de gasto, las modificaciones presupuestarias realizadas a la fecha, destaca un incremento de Q1, 128.5 millones en la asignación presupuestaria para remuneraciones, más que compensada por reducciones de Q984.2 millones en la asignación para la adquisición de bienes y servicios y Q162.6 millones en las transferencias corrientes. Estas modificaciones evidencian que el Ejecutivo está realizando cambios para cumplir las obligaciones salariales derivados de los pactos colectivos e incrementos salariales acordados por el Gobierno anterior, a costa de reducciones temporales en el rubro de bienes y servicios, las cuales podrían restituirse con la ampliación presupuestaria solicitada al Congreso. Finalmente, ha incrementado la asignación para la inversión real directa en Q197.3 millones, y en Q15.3 millones para la inversión financiera. No se han aplicado reducciones a los gastos de capital, toda vez existe prohibición legal para transferir fondos de inversión a gasto de funcionamiento.⁷

⁷ Última oración de la literal b del artículo 238 de la Constitución Política de la República: «No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.»

Tabla 5. Clasificación económica de las modificaciones al 23 de marzo de 2020 realizadas al presupuesto de egresos 2020

Millones de Quetzales

| Concepto | Aprobado | Vigente | Modificaciones |
|---|-----------------|-----------------|----------------|
| Gastos Totales | 83,750.7 | 83,951.1 | 200.4 |
| Gastos Corrientes | 67,548.5 | 67,536.3 | -12.2 |
| Gastos de consumo | 38,916.1 | 39,064.6 | 148.6 |
| Remuneraciones | 25,038.9 | 26,167.5 | 1,128.5 |
| Bienes y Servicios | 13,777.0 | 12,792.8 | -984.2 |
| Impuestos Indirectos | 20.2 | 23.5 | 3.3 |
| Descuentos y Bonificaciones | 80.0 | 80.9 | 0.9 |
| Rentas de la propiedad | 9,504.0 | 9,505.8 | 1.8 |
| Intereses de la deuda pública | 9,446.7 | 9,446.7 | 0.0 |
| Interna | 6,077.0 | 6,077.0 | 0.0 |
| Externa | 3,369.6 | 3,369.6 | 0.0 |
| Arrendamiento de Tierras y Terrenos | 0.4 | 0.4 | 0.0 |
| Derechos sobre Bienes Intangibles | 56.9 | 58.7 | 1.8 |
| Prestaciones a la Seguridad Social | 5,212.5 | 5,212.5 | 0.0 |
| Transferencias corrientes | 13,916.0 | 13,753.4 | -162.6 |
| Gastos de Capital | 16,202.2 | 16,414.8 | 212.6 |
| Inversión Real Directa | 4,404.4 | 4,601.7 | 197.3 |
| Transferencias de capital | 50.4 | 50.4 | 0.0 |
| Inversión Financiera | 11,747.4 | 11,762.7 | 15.3 |
| Amortizaciones de la deuda pública | 3,964.3 | 3,964.3 | 0.0 |
| Externa | 3,171.0 | 3,171.0 | 0.0 |
| Interna | 793.3 | 793.3 | 0.0 |
| Techo presupuestario | 87,715.1 | 87,915.5 | 200.4 |

Fuente: portal de transparencia fiscal del Minfin <https://transparencia.minfin.gob.gt/>

III. La solicitud de ampliación presupuestaria que el Ejecutivo presentó al Legislativo

El 18 de marzo de 2020 el Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República la iniciativa de ley número de registro 5719, en la que propone ampliar el presupuesto de egresos 2020 en Q 7,029.0 millones, y ampliar el presupuesto de ingresos en Q5,000.0 millones en bonos del Tesoro y Q 2,029.9 millones en préstamos externos. Al 23 de marzo de 2020 el Pleno del Congreso no ha conocido formalmente la iniciativa, por lo que no se ha trasladado a comisión de trabajo alguna para su análisis y dictamen.

Tabla 6. Propuesta de ampliación al presupuesto 2020 presentada al Congreso de la República por el Organismo Ejecutivo

Millones de Quetzales

| Entidad | Total | Financiado con bonos del Tesoro | Financiado con préstamos externos |
|--|----------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Ministerio de Gobernación | 600.0 | 500.0 | 100.0 |
| Ministerio de Educación | 1,100.0 | 1,100.0 | |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 1,030.0 | 1,000.0 | 30.0 |
| Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | 540.0 | 500.0 | 40.0 |
| Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro | 2,259.0 | 1,380.4 | 878.6 |
| Contraloría General de Cuentas | 120.0 | 50.0 | 70.0 |
| Crédito Hipotecario Nacional | 100.0 | 100.0 | |
| Instituto Nacional de Ciencias Forenses | 22.0 | 10.0 | 12.0 |
| Instituto de la Defensa Pública Penal | 22.0 | 10.0 | 12.0 |
| Incentivos forestales | 200.0 | 200.0 | |
| Consejos Departamentales de Desarrollo | 850.0 | 850.0 | |
| Ministerio Público | 295.0 | 160.4 | 134.6 |
| Fondo contra el hambre | 200.0 | | 200.0 |
| Fondo para Vivienda | 100.0 | | 100.0 |
| Organismo Judicial | 350.0 | | 350.0 |
| Servicios de la deuda pública | 1,500.0 | 519.6 | 980.4 |
| Total | 7,029.0 | 5,000.0 | 2,029.0 |

Fuente: iniciativa de ley presentada al Congreso de la República por el Organismo Ejecutivo.

Con relación a los objetivos generales, la exposición de motivos de la iniciativa de ley explica que «el Organismo Ejecutivo, en consideración a las necesidades financieras de las instituciones para dar respuesta a los compromisos contenidos en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, plantea la iniciativa de ley que acompaña el presente expediente», con lo cual se confirma el objetivo de cumplir con las promesas de campaña y la propuesta de plan de gobierno del Presidente Giammattei.⁸ Agrega que «el destino de la ampliación tiene como objetivo fortalecer capacidades institucionales, además de garantizar el cumplimiento oportuno de los compromisos adquiridos por el Gobierno de la República Guatemala, tal es el caso del pago de la deuda pública y los compromisos salariales contenidos en los pactos colectivos de condiciones de trabajo, firmados en 2019.» Detalla los destinos por entidad, de la siguiente manera:

- **Ministerio de Gobernación**, incremento salarial para la Policía Nacional Civil, construcción y equipamiento de comisarías, adquisición de tecnología de seguridad

⁸ El análisis del Icefi a este plan está disponible en <http://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-de-los-planes-de-gobierno-de-los-competidores-en-el-balotaje-de-la>

penitenciaria, adquisición y modernización de equipo de radiocomunicación a nivel nacional, tecnología para delitos de telefonía, construcción y equipamiento de centros penales y la preinversión del hospital policial, entre otros.

- **Mineduc**, completar el aumento salarial acordado en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre organizaciones sindicales del magisterio nacional y el Gobierno del Presidente de Jimmy Morales.
- **MSPAS**, aumento salarial, fortalecimiento de la infraestructura de los hospitales, puestos y centros de salud, y Q 500.0 millones para enfrentar la emergencia del Covid-19.
- **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV)**, mejorar, reponer y construir carreteras, Q 500.0 millones para construir y remozar centros y puestos de salud, en el marco de la emergencia del Covid-19.
- **Contraloría General de Cuentas (CGC)**, para ejecutar procesos de fiscalización y control gubernamental, y aumento salarial.
- **Crédito Hipotecario Nacional (CHN)**, capitalización del banco para fortalecer su capacidad para otorgar créditos de vivienda a tasas preferenciales.
- **Instituto Nacional de Ciencias Forenses**, construcción y mejora de sedes departamentales, módulos periciales y unidades móviles de necrología.
- **Instituto de la Defensa Pública Penal**, apoyo a procesos institucionales, construcción, mejora y equipamiento de la sede central, oficinas departamentales y mejora estructural de las oficinas de atención a víctimas, oficinas municipales y de defensoría indígena.
- **Programa de Incentivos Forestales**, incremento de los incentivos a poseedores de extensiones pequeñas de tierra con vocación forestal o agroforestal.
- **Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede)**, viabilizar obras en ejecución sin asignación presupuestaria, condicionadas a cumplir los requisitos de la ley anual del presupuesto vigente y aval de la CGC.
- **Ministerio Público**, promover la persecución penal, investigación de delitos de acción pública y velar por el cumplimiento de las leyes, fortalecimiento de su infraestructura.

- **Fondo contra el hambre**, orientar recursos para acciones integrales para la seguridad alimentaria, combatir el hambre estacional en los municipios con mayor índice de desnutrición.
- **Fondo para Vivienda**, fondo de garantía para la vivienda social y garantizar financiamiento para vivienda de interés social otorgado por cooperativas, bancos y sociedades financieras.
- **Organismo Judicial**, mejoras en la torre judicial, construcción y equipamiento de complejos judiciales, mejora construcción y equipamiento de juzgados de paz, almacenes judiciales, digitalización y tecnología operativa, entre otros.

A criterio del Icefi esta es una propuesta cuyas prioridades están desequilibradas, toda vez el Ejecutivo manifiesta que sólo Q1, 000.0 millones (14%) del total de Q7, 029.0 millones estarían destinados a la emergencia del Covid-19. Y de ese millardo de quetzales, es cuestionable que la mitad asignada al MCIV para construir y remozar centros y puestos de salud resulte efectiva en un momento de emergencia como el actual. Además, como se explicó en la sección anterior, a la fecha ya se asignaron justamente Q500.0 millones al programa Atención a desastres y calamidades públicas del MSPAS, a costa de la reducción de los demás programas de ese ministerio, por lo que la ampliación de Q500.0 millones solicitadas al Congreso muy probablemente no constituirían fondos adicionales para la atención de la emergencia del Covid- 19, ya que se destinarían a restituir los recortes temporales en los presupuestos de los programas del MSPAS.

Al descontar los Q1, 000.0 millones destinados al MSPAS y al MCIV para enfrentar la emergencia del Covid-19, queda una ampliación solicitada al Congreso por Q6, 029.0 millones, un monto que coincide con lo anunciado por el Gobierno desde enero. El análisis de los destinos efectivamente confirma que el propósito de estos incrementos presupuestarios es el pago de las cuantiosas obligaciones salariales contraídas por la administración anterior y asignaciones para cumplir promesas de la campaña electoral, tal el caso de los incrementos al CHN, los incentivos forestales, los Codede, el Fondo contra el hambre y el Fondo para Vivienda. De estos últimos, resaltan excesivos los Q200.0 millones para los incentivos forestales y los Q850.0 millones para los Codedes que combinados representan el 15.0% de la ampliación solicitada, más que los fondos solicitados para la atención de la emergencia del Covid-19. Si normalmente este tipo de incrementos son cuestionables, lo son más en medio de un estado de calamidad pública.

Es causa de preocupación además que el Ejecutivo proponga financiar la totalidad de la ampliación presupuestaria con deuda pública. Con esto, el Gobierno evidencia desinterés, si no negligencia, por incrementar la recaudación tributaria vía la recuperación de la

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). El expediente que acompaña la iniciativa de ley incluye opinión y dictamen favorables, respectivamente, de la Asesoría Jurídica y de la Dirección Técnica del Presupuesto, ambas del Minfin, pero no figuran las opiniones de la Dirección de Crédito Público del Minfin o de la Junta Monetaria, con relación a los impactos macroeconómicos del endeudamiento público adicional propuesto. Tampoco incluye un análisis del impacto del incremento de la deuda pública sobre los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.

Finalmente, el Ejecutivo en el artículo 6 de la iniciativa de ley propone derogar los artículos 33 y 111 del Decreto del Congreso de la República, *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019*, vigente en 2020, los cuales prohíben modificar las asignaciones presupuestarias para seguridad alimentaria y los programas sociales, y disminuir las asignaciones presupuestarias del MSPAS y del Mineduc. La exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo no justifica ni explica la razón por la cual incluyó esta propuesta.

IV. Recomendaciones

1. La coyuntura actual está marcada y determinada por el impacto en Guatemala de la pandemia del Covid-19, por lo que la prioridad en el proceso de readecuación presupuestaria debe ser la atención de la emergencia sanitaria. Si bien el análisis de la información disponible al 23 de marzo de 2020 muestra que el Ejecutivo ha realizado modificaciones internas dentro del presupuesto del MSPAS, incluyendo una asignación de Q500.0 millones para el programa Atención a desastres y calamidades públicas, esta asignación ha sido a costa de la reducción del resto de programas de ese ministerio y en caso la emergencia crezca en magnitud, resultará insuficiente. La solicitud del Ejecutivo al Congreso de ampliar en Q500.0 millones el presupuesto del MSPAS para atender la emergencia sanitaria también resultará insuficiente, toda vez seguramente se destinará a restituir los recortes presupuestarios temporales ya operados. Los Q500.0 millones solicitados por el Ejecutivo para ampliar el presupuesto del MCIV, además de insuficientes también podrían resultar inefectivos, toda vez se propone destinarlos a la construcción y remozamiento a la infraestructura de los servicios de salud, cuyos beneficios pueden resultar tardíos ante las urgencias de la crisis sanitaria.

Fundamentado en este análisis, se recomienda que el Congreso de la República corrija las prioridades de la ampliación presupuestaria, aprobando incrementos mayores a los programas y actividades con mayor potencial de incrementar la capacidad de Guatemala de contener la expansión de la enfermedad y atender al número creciente de víctimas.

Para este propósito se propone que el Congreso de la República suprima o postergue propuestas no prioritarias como los incrementos al CHN, los incentivos forestales, los Codedes y el Fondo para Vivienda.

En el caso del Fondo contra el hambre y tomando en cuenta el contexto actual, se recomienda establecer un plan concreto que permita la utilización transparente y efectiva de estos recursos en la urgente provisión de alimentos para las personas y los hogares con mayores índices de pobreza, desnutrición e inseguridad alimentaria, en todo el territorio nacional. Asimismo, se debe acompañar este fondo con un mejor control de la oferta y distribución de productos básicos en todo el territorio nacional, para garantizar el abastecimiento y castigar el acaparamiento y el incremento abusivo de precios.

2. El Gobierno debe realizar un esfuerzo intenso por optimizar el presupuesto, asumiendo como directrices la protección o incremento del gasto social prioritario y la IPNA, incrementando los ingresos tributarios como la fuente más sana para financiar el gasto público y redirigiendo asignaciones de gasto no prioritarias. Para este propósito, el Icefi ha identificado las siguientes asignaciones de gasto en el presupuesto vigente de 2020, las cuales deben transferirse a los programas de las entidades que están ejecutando medidas para enfrentar la crisis sanitaria, especialmente el MSPAS, o que tendrán a su cargo medidas para la recuperación económica.

Tabla 7. Asignaciones de gasto identificadas por el Icefi en el presupuesto vigente al 23 de marzo de 2020 que deben transferirse al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para enfrentar la crisis sanitaria o a las entidades que tendrán a su cargo las medidas de recuperación económica

Millones de Quetzales

| Descripción | Aprobado | Modificaciones | Vigente |
|--|--------------|----------------|--------------|
| Ministerio de la Defensa Nacional | 189.1 | -6.0 | 183.1 |
| Adquisición de accesorios y repuestos para la Fuerza Aérea Guatemalteca | 64.1 | -6.0 | 58.1 |
| Adquisición de un buque para la marina de guerra | 100.0 | | 100.0 |
| Capitalización del Instituto de Previsión Militar | 25.0 | | 25.0 |
| Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro | 525.0 | -20.0 | 505.0 |
| Aporte al Tribunal Supremo Electoral elecciones 2019 | 500.0 | -20.0 | 480.0 |
| Aporte al Tribunal Supremo Electoral voto en el extranjero elecciones 2019 | 25.0 | | 25.0 |
| Mides - Fondo de Desarrollo Social | 195.0 | -3.1 | 191.9 |
| Total | 909.1 | -29.1 | 880.0 |

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

3. Como el análisis del Icefi lo revela, el Gobierno está modificando el presupuesto empleando todos los instrumentos legales a su disposición. Por esta razón, se recomienda al Congreso de la República y a la sociedad civil organizada ejercer auditoría social y monitorear de manera permanente estas modificaciones, especialmente durante la emergencia sanitaria y el proceso de recuperación económica.
4. El Congreso de la República se encuentra actualmente discutiendo medidas para la recuperación económica, muchas de ellas con importantes, y en muchos casos, contraproducentes impactos fiscales. Se recomienda que se aprueben únicamente las propuestas para la recuperación económica que gocen de respaldo técnico, y que se hayan discutido con el tiempo y profundidad debidos. Todas las propuestas deben contar con las opiniones y dictámenes técnicos de las entidades que ejercen rectoría en los temas abordados, en particular del Ministerio de Finanzas Públicas en todo lo relativo a la hacienda pública, de la SAT en materia tributaria, de la Junta Monetaria, del Banco de Guatemala y de la Superintendencia de Bancos en temas monetarios, financieros y macroeconómicos en general, del MPSAS en materia de salud, etc.
5. El Ejecutivo debe asumir como parte del proceso de readecuación presupuestaria el esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria y la recuperación de la efectividad de la SAT, abandonando el desinterés y la negligencia demostrada en la propuesta entregada al Congreso. De la mano con esta corrección, se debe racionalizar el uso del crédito público, asumiendo que la deuda pública es y debe ser un financiamiento complementario a los ingresos tributarios. Para el efecto, para toda propuesta de ampliación u otra forma de readecuación presupuestaria que implique endeudamiento público adicional, el Ejecutivo debe solicitar las opiniones que ordena la literal i del artículo 171 de la Constitución Política de la República, y acompañarlas de informes con los resultados de análisis técnicos de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.
6. El Ejecutivo y el Congreso de la República deben solicitar a la CC que en la resolución de las aclaraciones pendientes para la aplicación de la sentencia al expediente No. 5510-2018, referente a la determinación de los ingresos ordinarios del Estado y el cálculo de los aportes constitucionales, o mediante el procedimiento legal formal que aplique, permitir que la aplicación de esa sentencia sea hasta 2021 o hasta que la crisis mundial del Covid-19 se haya superado.



Guatemala: análisis y recomendaciones para el proceso de readecuación del presupuesto de 2020

Elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
con información pública actualizada al 23 de marzo de 2020

Con el apoyo de

